

Н. В. БОНДАРЧУК

*Наталія Валеріївна Бондарчук, аспірант
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави¹. Охороні підлягають землі всіх категорій, в тому числі і землі авіаційного транспорту України. В умовах підготовки України до Євро – 2012 та збільшення перевезень даним видом транспорту розширюється та реконструюється наземна база авіаційного транспорту. У зв'язку з цим питання раціонального використання та охорони земель авіаційного транспорту України набуває все більшої актуальності.

Питанню раціонального використання та охорони земель присвячені праці видатних вчених Ф. Х. Адіханова, Г. О. Аксеньонка, Б. В. Єрофєєва, М. І. Краснова, П. Ф. Кулинича, В. Л. Мунтяна та ін. На дану тему протягом останнього десятиріччя захистили дисертації Н. С. Гавриш, Т. К. Оверковська, С. І. Хом'яченко, А. М. Шульга. Проте вказані роботи стосуються земель України в цілому і не розкривають особливостей раціонального використання та охорони земель авіаційного транспорту, тому це питання потребує окремого дослідження.

Цікавим є питання співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» земель. В минулому, коли людина тільки брала від природи її багатства без будь-яких обмежень, охорона природи полягала переважно в тому, що окремі об'єкти вилучалися з користування і охоронялися. Охорону природи розуміли тоді як абсолютне протиставлення використанню. Сучасні масштаби і форми використання природних ресурсів по-новому ставлять проблему охорони природи. Охорона природи та її використання не лише не суперечать одна одній, а й тісно між собою пов'язані². Проте і сьогодні деякі вчені вважають, що поняття «правова охорона земель» має повне право на існування, проте використовуватися повинно в тих випадках, коли мова йде про невикористані земельні ділянки, оскільки у випадку використання земель доцільно обмежитися терміном «раціональне використання земель»³. На мою думку, таке твердження є хибним, оскільки навіть у тому випадку, коли землі не використовуються, вони всеодно можуть зазнавати негативного впливу від використання суміжних земель та охоронятися. Наприклад, розташовані поблизу аеропорту земельні ділянки, забруднюються внаслідок експлуатації даного об'єкту і підлягають охороні. Тому на сьогодні неможливо розділити поняття «раціональне використання» та «охорона» земель.

Відповідно до ст. 162 Земельного кодексу України (далі ЗК) охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісово-

го фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення⁴.

Більш повне визначення пропонує Т. К. Оверковська: правова охорона земель від забруднення та псування – це комплекс правовідносин, при реалізації яких на основі правових норм та реалізації науково-обґрунтованих заходів економічного, екологічного, організаційного, земельно-правового, еколого-правового, науково-технічного, технологічного та іншого характеру гарантується і забезпечується запобігання та усунення негативних наслідків забруднення земель виробничими та побутовими відходами, стічними водами, токсичними хімічними та радіоактивними речовинами, пестицидами та агрохімікатами понад встановлені гранично допустимі концентрації, захист природного стану земель від інших необґрунтованих дій, несприятливих техногенних та природних процесів, що небезпечні для довкілля, життя та здоров'я людей, а також застосовується юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону земель від забруднення та псування⁵.

На відміну від «охорони земель» поняття «раціональне використання земель» не має законодавчого визначення. Наукове визначення даного поняття запропоноване М. І. Красновим: раціональне використання землі – це досягнення максимального ефекту в реалізації цілей землекористування з врахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними факторами і при охороні землі в процесі використання як специфічної умови будь-якої діяльності та головного засобу виробництва в сільському господарстві⁶.

М. І. Краснов зазначає, що умови, які визначають ефективність майбутнього використання землі складаються ще до початку користування нею⁷. Це зауваження є цілком справедливим і стосовно земель авіаційного транспорту України. Так, раціональність використання аеропорту залежить від місця відведення та розмірів земельної ділянки для його будівництва. Таким чином, можна виділити раціональне використання земель аеропортів доексплуатаційного етапу та раціональне використання земель під час експлуатації.

Безпосереднє відношення до забезпечення раціонального використання землі має встановлення відповідно до чинного законодавства так званих спеціальних зон з особливими умовами користування на суміжних землях. Такі обмеження встановлюються без вилучення суміжних земель, які залишаються у віданні попередніх землекористувачів. Встановлені обмеження мають на меті пристосувати правовий режим користування суміжними землями до інтересів експлуатації об'єктів авіаційного транспорту. Встановлення таких обмежень є надзвичайно важливим для раціонального використання земельних ділянок авіаційного транспорту. Оскільки зняття обмежень при будівництві на певній відстані від аеродромів будівель та споруд різко знизило б безпеку експлуатації аеродромів. Крім того, території аеродромів довелося би збільшити таким чином, щоб забезпечити безпечний зліт повітряних суден до певної висоти. Таке рішення питання призвело б до нераціонального використання землі, оскільки при цьому значні земельні масиви фактично не використовувались⁸.

Охорона земель авіаційного транспорту України має декілька аспектів: екологічний, економічний та правовий. Екологічний аспект полягає в охороні ґрунтів під час будівництва аеропортів, аеродромів, злітно-посадочних смуг, охорона земель авіаційного транспорту та суміжних земель в процесі експлуатації об'єктів авіаційного транспорту. Економічна сторона охорони земель авіаційного транспорту полягає в їх обґрунтованому господарському використанні з метою отримання прибутку. Правовий аспект полягає в нормативному закріпленні порядку використання земель авіаційного транспорту України та юридичної відповідальності за порушення законодавства в цій сфері.

Існують різні точки зору щодо правових форм охорони земель.

Під правовою формою охорони земель, на думку Т. К. Оверковської, слід розуміти правове явище, яке закріплено в правовій нормі, має обов'язковий характер, сприяє реалізації правових вимог, приписів, повноважень, заходів, діяльності щодо збереження якісного стану земель та має відповідний вплив на вирішення проблем охорони земель від забруднення та псування. До основних форм охорони земель від забруднення та псування пропонується віднести: 1) встановлення заборон та обмежень на діяльність, що

може негативно вплинути на якісний стан земель; 2) здійснення контролю у сфері охорони земель; 3) закріплення державних стандартів та нормативів у сфері охорони земель; 4) економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель; 5) моніторинг земель; 6) ведення Державного земельного кадастру; 7) застосування юридичної відповідальності за порушення вимог охорони земель⁹.

Т. М. Гапотченко виділяє наступні правові форми забезпечення раціонального використання та охорони земель транспорту: 1) конкретизація цільового призначення ділянок, наданих суб'єктам транспорту; 2) належність більшої частини земель транспорту державі та територіальним громадам; 3) чітка нормованість, визначена нормами відведення; 4) встановлена законодавством адміністративна, цивільна та кримінальна відповідальність за порушення земельного законодавства¹⁰.

На мою думку, до правових форм забезпечення раціонального використання та охорони земель транспорту загалом та авіаційного транспорту зокрема можна віднести планування розміщення земельних ділянок даної категорії.

Землі авіаційного транспорту України потребують охорони як в доексплуатаційний період, так і в період експлуатації розташованих на них об'єктів.

Безумовно, в процесі будівництва аеропортів та аеродромів відбувається пошкодження ґрунтів на великих площах. Відповідно до ст. 168 ЗК України ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони.

За своїм змістом та організацією земляні роботи під час будівництва аеродромів суттєво відрізняються від земляних робіт, що виконуються при спорудженні автомобільних доріг. Особливістю організації аеродромно-будівельних робіт є їх проведення на порівняно широких (до 1 км) і коротких (до 4-5 км) площах. У комплекс земляних робіт на аеродромах входять роботи з ґрунтом. Такі роботи виконуються в три етапи: зняття ґрунту та тимчасове його переміщення; відновлення ґрунту; агротехнічні роботи на ділянках після відновлення¹¹.

Роботи, пов'язані зі зняттям, переміщенням ґрунту під час будівництва в Україні підлягають законодавчому регулюванню. Так, власники земельних ділянок та землекористувачі, які проводять будівельні роботи, зобов'язані отримати дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки, якщо це призводить до порушення поверхневого (родючого) шару ґрунту. Дозвіл видається на підставі затвердженого в установленому порядку проекту землеустрою, у якому повинні бути зазначені умови зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту та порядок проведення рекультивації порушених земель. Для отримання дозволу власник земельної ділянки, землекористувач або їх представник звертається із письмовою заявою до відповідного органу Держкомзему¹².

Державний комітет України із земельних ресурсів розробив законопроект про внесення змін до ЗУ «Про охорону земель» щодо видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву. Проектом, зокрема, пропонується визначити платність або безоплатність видачі спеціального дозволу та встановити строк прийняття рішення про видачу або відмову у видачі спеціального дозволу. Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування підтримав даний законопроект, зазначивши, що його прийняття сприятиме раціональному використанню та охороні земельних ресурсів, збереженню та раціональному використанню родючого шару ґрунту¹³.

ґрунти підлягають охороні як у процесі будівництва об'єктів авіаційного транспорту, так і в процесі їх використання, оскільки в нього проникають шкідливі речовини. Законодавством також встановлено гранично допустимі концентрації хімічних речовин у ґрунті. Проте, варто зазначити, що ці норми були встановлені майже 3 десятиріччя тому і потребують перегляду та оновлення відповідно до нинішнього технічного прогресу та екологічної ситуації в країні.

Аеропорти в процесі їх експлуатації безумовно являються джерелом забруднення навколишнього середовища. Шкідливими продуктами згоряння авіаційних двигунів є окис вуглекислого газу, окис азоту та дрібні тверді частинки. Використання земельних ділянок під аеропорт призводить до порушення рівноваги флори та фауни. Роботи по

будівництву аеропорту пов'язані з вирубкою та зрізом верхівок дерев та іншої рослинності, зміною топографії місцевості та зміною схеми водозабору. Таким чином аеропорти можуть знищити чи виснажити природне середовище та корм, необхідні для тваринного світу, та знищити частину флори, необхідну для екологічної рівноваги даного району. Внаслідок знищення рослинності та зміни схеми водозабору ґрунт на території аеропорту та навколо нього може піддаватися ерозії в результаті впливу природних умов та викиду реактивного потоку повітряного судна.

Для зменшення шкоди для здоров'я населення та навколишнього середовища необхідно правове регулювання та контроль гранично допустимого шуму авіаційних двигунів, експлуатаційні процедури в польоті та на землі, норми емісії двигунів повітряних суден та наземних транспортних заходів. За допомогою таких заходів у поєднанні з плануванням використання земельних ділянок можна розташувати та експлуатувати аеропорти таким чином, що буде забезпечено їх гармонійне поєднання з місцевим навколишнім середовищем¹⁴.

Комітет з охорони навколишнього середовища від впливу авіації Міжнародної організації цивільної авіації «ІКАО» поділяє землекористування навколо аеропортів на сумісне (промислове, комерційне використання та ін.) та несумісне (будівництво жилих будинків, шкіл та ін.)¹⁵. Державною авіаційною адміністрацією України розроблено проєкт Інструкції щодо визначення зон обмеженої житлової забудови навколо аеропортів із умов впливу авіаційного шуму. З метою впровадження системи визначення сумісності забудови пропонується ввести 5 категорій житлової, громадської, громадсько-адміністративної та господарської забудови¹⁶.

Правове регулювання раціонального використання та охорони земель в Україні стосується, в основному, земель сільськогосподарського призначення, а щодо земель авіаційного транспорту України практично відсутнє. Тому основні положення раціонального використання та охорони земель авіаційного транспорту України потребують розробки відповідно до особливостей даної категорії земель.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР – Київ: «Вища школа», 1982. – С. 24.

³ Ібрагімов К. Х., Ібрагімов А. К. Землі сільськогосподарського призначення: поняття, сутність і особливості правової охорони. // Право і політика. – 2004. – № 4. – С. 85.

⁴ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

⁵ Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Київ, 2008. – С. 4.

⁶ Краснов Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. – Москва: «Наука», 1969. – С. 30.

⁷ Там само. – С. 24.

⁸ Там само. – С. 124.

⁹ Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Київ, 2008. – С. 4.

¹⁰ Гапотченко Т. М. Правові форми забезпечення раціонального використання і охорони земель транспорту. // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 5 – С. 61.

¹¹ Горецкий Л. И. Строительство аэродромов. – Москва: «Транспорт», 1980. – С. 46.

¹² Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах «Про затвердження порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок» від 04.01.2005. – № 1. – Ст. 3.

¹³ Держкомзем. Парламентський комітет підтримує законопроект про доповнення до ЗУ «Про охорону земель» // Земельне право України. – 2009. – № 9.

¹⁴ ІКАО. Руководство по проектированию аэропортов. Часть 2. Использование земельных участков и контроль над окружающей средой. Первое изд-ние. – 1977. – С. 2-3.

¹⁵ ІКАО. Комитет по охране окружающей среды от воздействия авиации. Шестое совещание. Монреаль, 2–12 февраля 2004 г. Доклад. Гл. 5. Планирование и организация землепользования.

¹⁶ Проект Інструкції щодо визначення зон обмеженої житлової забудови навколо аеропортів із умов впливу авіаційного шуму. – <http://www.ukraviatrans.gov.ua/airport.html>.

Резюме

В статті рассмотрені особливості правового регулювання раціонального використання і охорони земель авіаційного транспорту України, проаналізовано законодавство і науко-теоретичні положення в даній сфері.

Ключевые слова: землі авіаційного транспорту, приаеродромна територія, раціональне використання, охорона земель авіаційного транспорту.

Summary

The paper contains the peculiarities of legal regulations of effective utilization and the protection of aviation transport lands of Ukraine. The legislation and scientific-theoretic principles in the given sphere have been also analyzed.

Key words: lands of aviation transport, attached to aerodrome territory, effective utilization, protection of aviation transport lands.

Отримано 13.10.2009

В. М. ЛИТВИНЕЦЬ

Вячеслав Михайлович Литвинець, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ СЕЛА ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЕЮ: ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ

Земля є одним із найцінніших ресурсів, яким володіє територіальна громада і який слугує запорукою побудови фінансово-самостійного, незалежного та міцного місцевого самоврядування в Україні, забезпечує соціально-економічний та культурний розвиток територіальної громади та її членів. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає задоволення земельних інтересів територіальних громад шляхом набуття та здійснення права комунальної власності на землю.

Загальні положення права комунальної власності на землю визначені Земельним кодексом України (далі – ЗКУ). Згідно з ч. 2 ст. 83 ЗКУ, у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. У 2004 р. був прийнятий Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», реалізація якого загальмувалася. Водночас на підставі п. 12 Перехідних положень ЗКУ до моменту розмежування земель державної та комунальної власності сільські ради наділені повноваженнями щодо розпорядження землями в межах населеного пункту, окрім земель приватної власності та окремих винятків земель державної власності.

У науці земельного права проблеми права власності на землю, в тому числі й комунальної, реалізації речових прав територіальних громад на землю певною мірою досліджували М. В. Воскобійник, Н. В. Ільницька, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, К. П. Пейчев, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші.

Метою запропонованої статті є дослідження правової природи та механізму реалізації територіальною громадою села права комунальної власності на землю,