

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Прикарпатський національний  
університет імені Василя Стефаника  
Юридичний інститут

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИН- НОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Збірник наукових статей  
Випуск XXIII



м. Івано-Франківськ, 2010

## ПРАВОВІ ЗАХОДИ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.415

Як правило, система заходів у галузі охорони земель, що здійснюється суб'єктами державного управління та органами місцевого самоврядування реалізується у правовій формі. В цьому випадку мову потрібно вести про правову охорону земель. Водночас система заходів у галузі охорони земель набуває різного понятійного наповнення в залежності від контексту використання вказаної категорії («система заходів у галузі охорони земель»). Так, законодавець визначає в ст. 162 ЗК України [1] охорону земель як систему 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 лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Водночас зміст охорони земель, визначений в ст. 164 ЗК України, коментується дослідниками також як «... сукупність заходів щодо охорони земель. Ці заходи можуть бути найрізноманітнішими, і в законодавстві навряд чи можливо визначити їх вичерпний перелік. У коментованій статті наведено широкий перелік заходів, кожен з яких може охоплювати нескінченну кількість землі охоронних заходів»[2, С.463]. Отже, нормативне визначення поняття охорони земель і нормативне встановлення змісту охорони земель за ЗК концептуально співвідносяться як категорії одного рівня, оскільки в обох випадках йдеться про сукупність правових, організаційних, технічних, економічних та інших заходів з охорони земель. В цьому аспекті виникає питання про співвідношення категорій «система заходів у галузі охорони земель», визначених в Законі України «Про охорону земель» [3], та за ЗК України.

В ст. 22 вказаного Закону вичерпно визначена система заходів у галузі охорони земель, зокрема вона включає: - державну комплексну систему спостережень; - розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; - створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протирозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне

стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; стандартизацію і нормування.

Встановлена у вищенаведеному Законі (ст. 22) система заходів охорони земель не збігається зі змістом охорони земель, визначеним у ст. 164 ЗК і поняттям охорони земель за ст. 162 ЗК України та поняттям охорони земель, визначеним у ст. 1 Закону України «Про охорону земель», які, як зазначалось, абсолютною більшістю дослідників сприймаються як система (сукупність) заходів з охорони земель. Різне за ЗК України та за ст. 22 Закону України «Про охорону земель» позначення категорій як «система заходів охорони земель» було б допустимим з огляду на доволі однакове мовне тлумаченні слова «захід» - як сукупність дій, засобів для досягнення, здійснення чогось [4, С. 110]. Дійсно, наприклад, створення екологічної мережі або стандартизація і нормування в сфері охорони землі це завжди сукупність дій, засобів для досягнення завдань охорони земель. З іншого боку, ч. 2 ст. 164 ЗК України встановлює, що порядок охорони земель встановлюється законом. Закон України, про який йдеться не містить такої категорії як «порядок охорони земель», проте системний аналіз земельного законодавства та правила тлумачення сучасної української мови дають підстави говорити про впорядкування в ст. 22 Закону України «Про охорону земель» заходів охорони земель або, інакше кажучи, в цьому випадку необхідно говорити про порядок охорони земель. Зокрема, другим у синонімічному ряду до слова «порядок» є визначення його як «стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил і т.і.; упорядкованість, лад, злагодженість, узгодженість» [5, С. 601]. В цьому контексті стає зрозумілим положення ч. 2 ст. 164 про те, що порядок охорони земель встановлюється законом. Зокрема, до порядку охорони земель необхідно віднести стандартизацію і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів (ст. 165 ЗК України та п. 6 ст. 22 Закону України «Про охорону земель») та інші упорядковані дії, визначені в ст. 22 вказаного Закону та в окремих статтях ЗК України, в підзаконних нормативних актах, органів, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель.

Необхідно зазначити, що чинний ЗК України, Закон України «Про охорону земель» врахували нормативні напрацювання суб'єктів державного управління в сфері охорони земель в Україні. Так, ст. 22 цього Закону України передбачає окрім інших заходів у галузі охорони земель, створення екологічної мережі. В цьому контексті необхідно зазначити, що Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки була затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [6] Відтак відповідь про змістовну складову категорії «екологічна мережа» знаходимо у вищенаведеному Законі, зокрема

екологічна мережа – це єдина територіальна система, яка включає ділянки природних ландшафтів, що підлягають особливій охороні, і території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні і лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні території та об'єкти інших типів, що визначаються законодавством України, і є частиною структурних територіальних елементів екологічної мережі – природних регіонів, природних коридорів, буферних зон. Формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів. Таким чином, створення або формування екологічної мережі включає обґрунтування і забезпечення раціонального землекористування на обмеженій території, що підлягає особливій охороні.

За вищенаведеним Законом визначена множина складових структурних елементів екологічної мережі, зокрема, водно-болотні угіддя ті інші цінні об'єкти земельного фонду. В цьому аспекті виокремлення в ст. 164 ЗК України збереження природних водно-болотних угідь як зміст охорони земель не виправдано звужує в ЗК України нормативне регулювання охорони земель. Особливо це помітно на фоні абсолютно доречної тези про те, що охорона земель включає консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь ( п. «д» ч. 1 ст. 164 ЗК України). Порядок консервації деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь регулюється главою 28 ЗК, ст. 51 Закону України «Про охорону земель», загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України у питаннях охорони і відтворення земельних ресурсів та іншими підзаконними нормативними актами. Необхідно зазначити, що незважаючи на нормативне визначення в ЗК (ст. 172) в Законі України «Про охорону земель» (ст. 27, 51, 55) порядку здійснення консервації земель, і ЗК і вищенаведений Закон встановлюють, що порядок консервації земель встановлюється законодавством України. Такий підхід, на перший погляд, суперечить ч. 2 ст. 164 ЗК України в якій визначено, що порядок охорони земель встановлюється законом. З іншого боку, навіщо детально визначати в ЗК України технологічні аспекти консервації земель, зокрема, ч. 2 ст. 172 ЗК встановлює, що консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або залісення.

Органи, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель, визначені в ст. 5 Закону України «Про охорону земель» і представлені Парламентом України, Урядом України, регіональними органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, а також спеціаль-

но уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом. В свою чергу законодавець розрізняє спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади на органи: - з питань земельних ресурсів; - з питань екології та природних ресурсів; - з питань аграрної політики.

Необхідно зазначити, що спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони земель наділені повноваженнями щодо розроблення та затвердження відповідно до закону нормативно-правових актів, державних стандартів, норм і правил у галузі охорони земель і т.і., тобто до їх компетенції, в більшості випадків, віднесено реалізація заходів, визначених у ст. 22 Закону України «Про охорону земель». Так, державна комплексна система спостережень має реалізовуватись через здійснення моніторингу земель; розробка загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель, створення екологічної мережі, зонування також має здійснюватись через органи виконавчої влади у галузі охорони земель. Вказані владні суб'єкти наділені значними повноваженнями в самій сфері визначення порядку охорони земель. В цьому аспекті важко погодитись з нормативним приписом, що порядок охорони земель встановлюється лише законом. В Конституції України (ст.92 Основного Закону) [7] визначені випадки нормативного регулювання виключно Законами певних суспільних відносин, зокрема, в контексті словосполучення «порядок охорони» Законом України визначається лише порядок захисту державних символів. З іншого боку, правило про визначення законом порядку охорони земель не відповідає низці статей ЗК, тобто є внутрішньо колізійним. Так, ч. 4 ст. 172 ЗК України встановлює, що консервація земель встановлюється законодавством України. Зокрема цей порядок визначається не лише ЗК та іншими Законами, але й визначається підзаконним актом – Порядком консервації земель, затверджених наказом Держкомзему України від 17 жовтня 2002 р. [8] Можна навести й інші випадки колізії норм ЗК щодо встановлення лише законом порядку охорони земель. Так, ч. 3 ст. 165 ЗК встановлює, що нормативні документи із стандартизації в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються Кабінетом Міністрів України. З цього приводу в літературі справедливо зазначається, що з прийняттям 17 травня 2001 р. Закону України «Про стандартизацію» ставлення законодавця до стандартів змінилося, оскільки за раніше чинним декретом Уряду України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. стандарти мали обов'язковий характер, тобто були нормативно-правовими актами, то з прийняттям зазначеного Закону нормативно-правовими актами є тех-

нічні регламенти – документи із стандартизації, що приймаються Кабінетом Міністрів України [9, С. 466].

Суб'єкти, яким закон надає повноваження встановлювати порядок охорони земель за певним напрямком, визначено саме у розділі IV «Система заходів у галузі охорони земель» Закону України «Про охорону земель». Це зайвий раз підтверджує про необхідність більш чіткого розмежування в Законі категорій «заходи охорони земель» і «порядок охорони земель» Так, ч. 2 ст. 26 вказаного Закону встановлює, що порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель визначає Кабінет Міністрів України. Необхідно додати, що порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів встановлює також Кабінет Міністрів України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що законодавець невиправдано використовує в ЗК України та інших нормативно-правових актах у сфері земельних відносин словосполучення «система заходів у галузі охорони земель» як позначення поняття охорони земель, змісту охорони земель та порядку охорони земель. Видається, що категорія «порядок охорони земель» має бути визначений в нормі ЗК через відкритий перелік такої діяльності, визначений в ЗК та інших Законах України прийнятих відповідно до ЗК, а також в інших нормативно-правових актах, прийнятих органами, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель відповідно до Закону України «Про охорону земель». Видається, що ч. 2 ст. 164 ЗК, яка встановлює, що порядок охорони земель встановлюється законом має бути скасована, як така що породжує низку колізій в земельному законодавстві України.

1. Земельний кодекс України 2001 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska.2.rada.gov.ua>.
2. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. авт.: Л.О.Бондар, А.П.Гетьман, В.Г.Гончаренко та ін.; За заг. ред. В.В.Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.
3. Закон України «Про охорону земель». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska.2.rada.gov.ua>.
4. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / Укладачі В.Яременко, О.Сліпушко. – К.: АКОНІТ, 1999. 2 том, Ж-О. – 910 с.
5. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / Укладачі В.Яременко, О.Сліпушко. – К.: АКОНІТ, 1999. 3 том, ОБЕ-РОБ. – 927 с.
6. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska.2.rada.gov.ua>.
7. Конституція України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska.2.rada.gov.ua>.

8. Порядком консервації земель, затверджених наказом Держкомзему України від 17 жовтня 2002 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska.2.gada.gov.ua>.
9. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. авт.: Л.О.Бондар, А.П.Гетьман, В.Г.Гончаренко та ін.; За заг. ред. В.В.Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.

Вівчаренко О.А.

#### ПРАВОВІ ЗАХОДИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

В статті розкривають окремі питання правових заходів щодо охорони земель

**Ключові слова:** землі, охорона земель, заходи охорони, порядок охорони.

Вивчаренко О.А.

#### ПРАВОВЫЕ МЕРЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

В статье раскрываются некоторые вопросы правовых мер относительно охраны земель

**Ключевые слова:** земли, охрана земель, меры охраны, порядок охраны

Vivcharenko O.A.

#### LEGAL MEASURES IN THE SPHERE OF LAND PROTECTION

In the article some legal measures in the sphere of land protection are analysed.

**Keywords:** land, land protection, measures on land protection.