

3. Содержание правовой охраны земель состоит из четырех элементов: объекта охраны; совокупности правовых норм; ответственности за нарушение этих норм, возмещения вреда, причиненного земле; контроля за состоянием земель и соблюдением требований по охране земель.

¹ Комарницький В. М., Шевченко В. І., Слькін С. В. Екологічне право: Навчальний посібник. – 3-є вид.. Центр навчальної літератури. – К., 2006. – С. 6.

² Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – № 4. – 2002. – С. 15–26.

³ Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис. – № 3. – 2002. – С. 74–75.

⁴ Аксененко Г. А. Рациональное использование сельскохозяйственных земель в СССР. – С. 44.

⁵ Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наукова думка, 1976. – С. 115.

⁶ Шаркаускене А. Пути совершенствования правовой охраны лесов // Природа и закон: Сб. статей / Ред. коллегия И. Булавыс, И. Ячконенко и др. / Отв. ред. Г. Липнявичюс. – Вильнюс: АН Литовской ССР, Институт философии, социологии и права, 1986. – С. 81.

⁷ Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под ред. Н. Т. Осипова. – Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1979. – 50 с.

⁸ Правовая охрана природы. Учебник / Под ред. В. В. Петрова. – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1980. – М.: Юридическая литература, 1984. – С. 21.

⁹ Краснова И. О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. – М., 2003. – С. 63.

¹⁰ Ерофеев Б. В. Земельное право. Учебник для вузов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.

¹¹ Кулинич П. Щодо правової охорони родючих ґрунтів // Радянське право. – 1988. – № 3. – С. 51–55.

¹² Ибрагимов К. Х., Ибрагимов А. К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 85.

Резюме

У статті відображено намагання автора провести порівняльно-правовий аналіз теоретичного інституту правової охорони земель в державах СНД на прикладі Російської Федерації та України.

Ключові слова: охорона земель, землекористування, охорона навколишнього середовища, деградація, консервація землі.

Резюме

В данной статье отобрана попытка автора провести сравнительно-правовой анализ теоретического аспекта института правовой охраны земель в странах СНГ на примере Российской Федерации и Украины.

Ключевые слова: охрана земель, землепользование, охрана окружающей среды, деградация, консервация земли.

Summary

The attempt of author to conduct the comparative-legal analysis of theoretical aspect of institute of legal safeguard of earths in the countries of the CIS on the example of Russian Federation and Ukraine is represented in this article.

Key words: land's preservation, land tenure, preservation of the environment, land's degeneration, land's conservation,

Отримано 11.09.2011

О. Б. КИШКО-ЄРЛІ

Оксана Борисівна Кишко-Єрлі, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЗЕМЛІ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВІДНОВЛЕННЯ, ЯК НОВА КАТЕГОРІЯ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

Одним з головних принципів, на якому базується правове регулювання земельних відносин в Україні, є поділ всіх земель на категорії в залежності від їх цільового призначення. Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України¹ землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Віднесення земельної ділянки до певної категорії земель має велике юридичне значення, оскільки для кожної категорії земель встановлюється особливий правовий режим.

Під правовим режимом земель слід розуміти встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій, забезпечення та охорону прав власників землі і землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і додержання земельного законодавства, ведення державного земельного кадастру, проведеної землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства².

Поділ всіх земель на 9 категорій, які визначені в чинному Земельному кодексі України, з деякими змінами успадкований ще з радянських часів. У сучасній юридичній науці неодноразово порушувалося питання про недосконалість такого поділу та його невідповідність вимогам сьогодення³.

Одним з проблемних аспектів поділу земель на визначено-обмежене число категорій є те, що такий поділ охоплює не всі землі або, навпаки, деякі земельні ділянки фактично можуть належати до декількох категорій.

Крім того, на думку М. М. Бринчука, віднесення земель до різних видів категорій має важливе екологічне значення, оскільки екологічно важливі і особливо цінні землі виділені в окремі категорії і в земельному законодавстві визначається їх правовий режим⁴.

З нашої точки зору, особлива увага має бути приділена правовому регулюванню не тільки особливо цінних земель, а і правовому регулюванню земель, що потребують відновлення, оскільки такі фактори як значне зростання чисельності населення та досягнення принципово нового рівня економічного та технологічного розвитку суспільства, призвели до значного зростання антропогенного навантаження на природне навколишнє середовище та, зокрема, на земельні ресурси. Ці проблеми є актуальними і для України. У Генеральній схемі планування території України, зазначається, що територія України характеризується високим рівнем забруднення навколишнього природного середовища багатьох регіонів, недостатнім розвитком екологічної інфраструктури. На території України спостерігається надмірне техногенне навантаження на довкілля, високий ступінь його забруднення та природно-техногенної небезпеки⁵.

Законом України «Про екологічну мережу» був введений в обіг термін відновлювані території⁶. У зв'язку з цим постало питання про віднесення земель, що належать до відновлюваних територій, до тієї чи іншої категорії земель, класифікація яких закріплена у Земельному кодексі України, та про встановлення їх правового режиму.

Проблематика правового регулювання класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок в Україні, а також формування екологічної мережі та визначення правового режиму використання та охорони земель, що входять до її складу, були предметом розгляду багатьох вітчизняних вчених, зокрема: Н. Р. Кобецької, П. Ф. Кулинича, Н. Р. Малишевої, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, В. І. Олещенка, В. І. Семчика, Ю. С. Шемшученка.

Метою цієї статті є обґрунтування доцільності виділення нової категорії земель, а саме – земель, що підлягають відновленню та надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України в цій сфері.

У зв'язку з цим, у першу чергу, слід з'ясувати підстави віднесення земельних ділянок до різних категорій земель.

Безпосередньо в ст. 19 Земельного кодексу України визначається основний критерій поділу земель на категорії, а саме – їх основне цільове призначення.

Як зазначає В. К. Гуревський, цільове призначення земель – це встановлені законодавством порядок, умови і межі використання земель для конкретних цілей згідно із категоріями земель⁷.

На думку П. Ф. Кулинича, поділ земель України на категорії здійснений на основі природних (екологічних) ознак та соціально-економічних і виробничих характеристик використання земель. Він має на меті забезпечити задоволення відповідних потреб суспільства, наприклад потреб у якісному навколишньому середовищі, у вирощуванні продовольчої продукції, у розміщенні та розвитку населених пунктів тощо⁸.

Крім того, в юридичній літературі додатково визначаються такі критерії віднесення земель до тієї чи іншої категорії, як належність землі тим чи іншим суб'єктам права земельної власності і землекористування, характером дійсного використання земельної ділянки⁹.

З нашої точки зору, основним критерієм віднесення земельної ділянки до тієї чи іншої категорії земель має бути її цільове призначення, яке має визначатися на основі фактичного стану земельної ділянки.

У зв'язку з цим, пропонуємо далі розглянути, які землі відповідно до законодавства України належать до відновлюваних територій, яке їх основне цільове призначення та до якої з існуючих категорій земель вони можуть бути віднесені.

Відновлювані території є одним із структурних елементів екологічної мережі, поряд із ключовими, сполучними та буферними територіями. Відновлювані території використовуються з метою забезпечення формування просторової цілісності екологічної мережі, та на них мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

Статтею 16 Закону України «Про екологічну мережу» визначено переліки територій та об'єктів екологічної мережі. Згідно із частиною 4 цієї статті перелік відновлюваних територій екологічної мережі включає території, що являють собою порушені землі, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали

впливу негативних процесів та стихійних явищ, інші території, важливі з точки зору формування просторової цілісності екологічної мережі.

Окремо ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу» до складових структурних елементів екологічної мережі віднесені радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Визначення кожного окремого виду земель, що віднесені до відновлюваних територій, передбачені в інших нормативно-правових документах.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» порушені землі – це землі, що втратили свою господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних явищ¹⁰.

Під деградацією земель згідно із ст. 1 Закону України «Про охорону земель» розуміється природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів.

Ст. 171 Земельного кодексу України до деградованих земель віднесено:

– земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо;

– земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

Частиною 2 ст. 171 Земельного кодексу України до малопродуктивних земель віднесено сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним.

До земель, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, у першу чергу, слід віднести техногенно забруднені землі. Це землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей (ст. 169 Земельного кодексу України).

До техногенно забруднених земель відносяться землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо.

У зв'язку з Чорнобильською катастрофою особлива увага в законодавстві України приділяється радіаційно небезпечним та радіоактивно забрудненим землям. Їх визначення містяться в Законі України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення»¹¹.

Зокрема, ст. 3 цього Закону передбачається, що радіаційно небезпечні землі – це землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають республіканським та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. До зазначених земель належать зона відчуження та зона безумовного (обов'язкового) відселення.

Згідно із ст. 4 цього Закону радіоактивно забруднені землі – це землі, які потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності. До зазначених земель належать зона гарантованого добровільного відселення та зона посиленого радіоекологічного контролю.

Забруднення земель також може мати місце в результаті дії стихійних явищ, наприклад урагану, землетрусу, повені, посухи тощо.

Розглянувши визначення земель, що відносяться до відновлюваних територій, можна зробити висновок про те, що їх фактичний стан характеризується погіршенням якості (природних властивостей), у зв'язку з чим у законодавстві встановлюються особливості їх правового режиму, включаючи обмеження щодо їх використання.

Так, ст. 14 Закону України «Про екологічну мережу» встановлюється, що проектування екологічної мережі передбачає розроблення рекомендацій щодо визначення режиму, зокрема, відновлюваних територій, які пропонується створити, а також щодо необхідності вилучення і викупу земельних ділянок.

Режим охорони та використання відновлюваних територій екологічної мережі визначається згідно з відповідною схемою екологічної мережі. Зведена схема формування екологічної мережі України є складовою частиною Генеральної схеми планування території України, якою передбачено, наприклад вимоги до використання зон радіаційного забруднення.

Окремо правовий режим радіаційно небезпечних земель та радіоактивно забруднених земель встановлюється в Законі України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення».

Крім того, з метою формування національної екологічної мережі як складової Всеєвропейської екологічної мережі та підтримання життєзабезпечуючих функцій довкілля, створення необхідних умов для реструктуризації та зниження антропогенного впливу на нього до екологічно допустимого рівня Генеральною схемою планування території України передбачається необхідність розширення площі територій національної екологічної мережі шляхом, зокрема, створення захисних лісових насаджень та пользахисних лісових смуг, залуження земель, консервації деградованих і забруднених земель з наступною їх натуралізацією.

Необхідність консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, передбачена також ст. 172 Земельного кодексу Украї-

ни. Консервації підлягають також техногенно забруднені земельні ділянки, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я.

Під консервацією земель слід розуміти (ст. 1 Закону України «Про охорону земель») припинення господарського використання на визначений термін та залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я.

Також Земельним кодексом України передбачено, що при використанні техногенно забруднених земель враховуються особливості режиму їх використання. Особливості режиму і порядку використання техногенно забруднених земель встановлюються законодавством України.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зробити висновок про те, що еколого-економічні характеристики земель, що входять до складу відновлюваних територій, зумовлюють необхідність встановлення особливого правового режиму їх використання та охорони з метою відтворення їх природних властивостей та забезпечення безпеки ведення господарської діяльності на їх території, при умові можливості її здійснення.

Чинна на сьогодні класифікація категорій земель України не забезпечує ефективних умов покращення якості земель відновлюваних територій, оскільки не відображає потреби у запровадженні особливого правового режиму земель, що потребують відновлення.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне переглянути існуючий в Україні поділ земель на категорії. Зокрема, ввести нову категорію земель України – землі, що потребують відновлення. Також слід встановити, що одна земельна ділянка може належати одночасно до кількох категорій. Це дозволить віднести, наприклад, деградовані земельні ділянки різних категорій тимчасово до категорії земель, що потребують відновлення, з метою запровадження пріоритетного особливого правового режиму щодо їх охорони та використання.

¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

² Природноресурсове право України : навч. посібник / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с. – С. 147–148.

³ Мірошниченко А. М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12 (50). – С. 42–51.

⁴ Бринчук М. М. Экологическое право: [учебник] / Бринчук М. М. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2005. – 670 с. – С. 393.

⁵ Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

⁶ Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

⁷ Природноресурсове право України : навч. посібник / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с. – С. 147.

⁸ Семчик В. І. Земельне право України : [підручник] / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с. – С. 294.

⁹ Природноресурсове право України : навч. посібник / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с. – С. 147.

¹⁰ Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

¹¹ Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

Резюме

У статті розглянуті проблемні аспекти поділу земель України на категорії та обґрунтована необхідність введення нової категорії земель України – землі, що потребують відновлення.

Ключові слова: відновлювані території, категорії земель, екологічна мережа, деградовані землі.

Резюме

В статье рассмотрены проблемные аспекты деления земель Украины на категории и обоснована необходимость введения новой категории земель Украины – земли, требующие возобновления

Ключевые слова: возобновляемые территории, категории земель, экологическая сеть, деградированные земли.

Summary

In article are considered problem aspects of dividing lands of Ukraine into categories and grounded necessity of introduction new category of lands of Ukraine – lands needed recreation.

Key words: recreational territories, categories of lands, ecological net, degraded lands.

Отримано 15.11.2011