

## ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Проблеми правової охорони земель в сучасних умовах реалізації земельної реформи були і залишаються малодослідженими. Їх окремі аспекти аналізувалися В.І. Андрейцевим [1], П.Ф. Кулиничем [2], В.В. Носіком [4], М.В. Шульгою [6] та іншими вченими. Але публічно-правові засади охорони земель поки що не виступали предметом самостійного поглибленого вивчення. Разом із тим введення в дію чинного Земельного кодексу України, в якому знайшли своє завершення принципи положення, що стосуються правового забезпечення охорони земель, і прийняття на їх розвиток спеціального Закону України „Про охорону земель” [5], актуалізують названі проблеми.

Охорона земель визначається ст. 162 ЗК України як система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісгосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення. На відміну від поняття „охорона земель”, поняття „правова охорона” пов’язано із правовим закріпленням заходів щодо охорони земель.

Виконання цих заходів, належна ефективність і дієвість земельно-правових норм у цій частині забезпечуються шляхом неухильного виконання суб’єктами земельних відносин конкретних приписів, по-перше, щодо збереження якісних і кількісних характеристик земель і, по-друге, наявністю заходів примусу і юридичної відповідальності. Землеохоронний аспект у земельній державній політиці, безперечно, має імперативний характер, тобто підлягає безумовному дотриманню. Це стосується всіх без винятку суб’єктів: державних органів різних рівнів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, власників і користувачів земельних ділянок, юридичних та фізичних осіб та ін.

З юридичної точки зору правова охорона земель становить собою складне й багатогранне явище. У правовому аспекті її слід розглядати як (а) окремий інститут земельного права й законодавства, (б) один з важливих і визначальних принципів земельного права, (в) юридичну гарантію у правовому механізмі захисту земельних прав, (г) елемент правового режиму земель, (д) систему юридичних обов’язків учасників земельних правовідносин та ін. Але незалежно від того, в якому смислі йдеться про охорону земель, основним об’єднуючим моментом виступає її публічно-правова природа.

Охороні підлягають усі землі незалежно від їх цільового використання, форми власності й засобів господарювання. Саме в цьому й полягає один з аспектів публічно-правової охорони земель. Наведена вимога стосується всіх без винятку власників земельних ділянок і землекористувачів землями як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення, а також державних органів і посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх представників, що мають справу з використанням земель. Метою цієї діяльності є забезпечення й відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності якостей земель – природних і набутих.

Правові приписи, що регламентують суспільні відносини, що виникають щодо охорони земель, як правило, виділяють в інститут земельного права. Разом із тим у земельно-правовій літературі висловлено думку, що в сучасних умовах структурувати правові норми в окремий інститут правової охорони земель недоцільно. Це пов’язано з тим, що норми про охорону земель пронизують усі без винятку інститути земельного права. Так, А.М. Мірошніченко вважає, що сьогодні ці норми складають відносно самостійний масив земельного законодавства.

Для формування публічно-правових засад охорони земель першочергове значення має конституційне положення про те, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції України). Ця правова норма наголошує на особливу важливу роль, на значення цього компонента природи як для окремого індивіда, так і для суспільства в цілому. Домінуюче значення землі стосовно інших компонентів екосистеми окреслюється властивими їй унікальними функціями. Так, виконуючи економічні функції засобу виробництва (в сільському й лісовому господарстві) і просторового операційного базису, в екологічному розумінні земля водночас є головною ланкою всіх наземних біоценозів і біосфери планети в цілому.

Викладене зумовлює об’єктивну необхідність установаження такого охоронного режиму земель, який повною мірою задовольняв би насамперед публічні інтереси. Проте такий підхід не виключає забезпечення й інтересів приватних, оскільки охорона земель, як природний режим, є одночасно й охороною прав конкретного землевласника й землекористувача.

Конституційне положення щодо особливої охорони землі з боку держави деталізовано й конкретизовано в Земельному кодексі України, Законі України „Про охорону земель” та інших нормативних актах земельного законодавства. Наприклад, ст.5 ЗК України передбачає, що в основу формування земельного законодавства покладені публічно-правові принципи забезпечення раціонального використання й охорони земель і принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Важлива роль у забезпеченні охорони земель належить органам публічної влади (законодавчої й державної виконавчої), а також органам місцевого самоврядування. Саме вони, будучи суб’єктами земельних відносин, виконують установлені для них функції й повноваження, що характеризують їх як владно-регулюючі чи владно-організуючі структури. Серед функцій, які забезпечують охорону земель, домінуюче місце займають регулююча, стимулююча, контрольна й каральна. Названі органи в межах своєї компетенції реалізують ці функції, здійснюючи цим самим правову охорону земель.

До змісту правової охорони земель включаються передовсім правові норми, що регламентують питання забезпечення й підвищення родючості ґрунтів, попередження забруднення земель та їх руйнування. Йдеться про те, що охорона земель здійснюється на регулятивному рівні реалізації правовідносин. Якщо розглядати охорону земель у широкому розумінні, то слід наголосити, що вона становить собою комплекс регулятивних правовідносин, у межах яких реалізуються різні за характером заходи (економічні, організаційні, науково-технічні та ін.), спрямовані на збереження земель та їх раціональне викори-

стання.

Гарантом забезпечення охорони земель виступає держава, як публічний орган. Саме вона планує відповідні заходи, визначає види й методи їх здійснення; вони охоплюють:

- захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушування, забруднення відходами виробництва, хімічними й радіоактивними речовинами, від інших шкідливих і техногенних процесів;
- захист сільськогосподарських і лісових угідь від невмотивованого вилучення їх для інших потреб;
- охорону перезволожених земель;
- обґрунтування й досягнення раціонального землекористування та ін.

Держава, виступаючи публічним суб'єктом і забезпечуючи охорону земель, фактично реалізовує публічні інтереси в зазначеній сфері.

**Список літератури:** 1. *Андрейцев В.І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії: Вид. 2-ге, випр. – К.: Знання, 2007. – 445 с. 2. *Кулинич П.Ф.* Проблеми вдосконалення охорони сільськогосподарських земель // Бюл. М-ва юстиції України. –2007. – №4. – С. 169-179. 3. *Мірошніченко А.М.* Земельне право України: Навч. посіб. – К.: Ін-т закон-ва Верхов. Ради України, 2007. – 272 с. 4. *Носік В.В.* Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 5. Про охорону земель: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. 6. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: Монография. – Харьков: Консум, 1998. – 224 с.

*Надійшла до редакції 07.03.2008 р.*