

УДК 349.415 (477)

М. К. Черкашина,

канд. юрид. наук, доцент кафедри екологічного права,

Т. В. Лісова, *канд. юрид. наук, доцент кафедри*

земельного та аграрного права,

Національний університет “Юридична

академія України імені Ярослава Мудрого”, м. Харків

ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань у сфері охорони земель при здійсненні господарської діяльності. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: охорона, землі, господарська діяльність.

Ситуація, що склалась з охороною земель у процесі здійснення господарської діяльності, потребувала і потребує дієвих заходів впливу, зокрема, правового характеру. Слід підтримати висловлену позицію окремих науковців, що інтенсифікація процесу землекористування при здійсненні господарської діяльності активізує потребу раціонального використання та охорони земель¹. Підтвердженням цього є той факт, що стан земельних ресурсів України близький до критичного. Зокрема, за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв’язана, а й загострилася. Так, відповідно до Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.” від 21 грудня 2010 р. на всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія(близько 57,5 відсотка території), забруднення (близько 20 відсотків території),

¹ Земельне право України: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [Беженар Г.М., Бондар Л.О., Гавриш Н.С. та ін.]; під ред. О.О. Погрібною та І.І. Каракаша. – [2-е вид.]. – К.: Істина, 2009. – С. 469.

підтоплення (близько 12 відсотків території)¹. Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар².

Проблеми правової охорони земель в сучасних умовах реалізації земельної реформи аналізувалися в роботах таких учених, як В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, П.Ф. Кулинич, Н.І. Титова, М.В. Шульга³ та ін. Однак проблеми правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності були і залишаються малодослідженими.

Мета даної статті – дослідження особливостей правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

Наголосимо, що проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади. Крім того, одними з найгостріших проблем залишаються: досить повільне проведення робіт із запровадження раціонального землекористування; відсутність перспективного прогнозування розвитку земельних відносин, дієвого контролю; невизначеність оптимальної моделі сільськогосподарського землекористування; незавершеність введення у повному обсязі в економічний обіг земельних ділянок та прав на них.

Особливе занепокоєння в сучасних умовах викликає проблема погіршення стану сільськогосподарських земель. За висновками фахівців, винні у цьому, насамперед, землевласники та землекористувачі, які після

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

² Там же.

³ Див.: *Андрейцев В.І.* Земельне право і земельне законодавства суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / Андрейцев В.І. – К.: Знання, 2005. – 445 с. *Вівчаренко О.А.* Правова охорона земель в Україні: [монографія] / О.А. Вівчаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 336 с. *Кулинич П.Ф.* Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с. *Титова Н.І.* Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи: [монографія] / Н.І. Титова. – Л.: Вид-во Льв. Ун-ту, 1973. – 220 с. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: [монографія] / М.В. Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.

закінчення збирання врожаю не дбають про поновлення поживних речовин у ґрунті, ігнорують випробувані ефективні заходи із захисту сільськогосподарських угідь від ерозії, засолення тощо¹. На сьогодні з 30 млн. га ріллі – третина є еродованою, половина переущільнена. Майже 4 млн. га – кислих, 2 млн. га – солонцюватих, близько 6 млн. га – перезволожених, ще більше посушливих, понад 50 відсотків орних земель мають середній бідний поживний режим внаслідок втрати гумусу².

Надзвичайно загострюються ці проблеми в період, коли на основі науково-технічного прогресу зростає інтенсивність використання земель і стають відчутнішими негативні екологічні наслідки техногенного впливу, що, в свою чергу, завдає шкоди земельним ресурсам, а також може негативно вплинути на життя та здоров'я людей.

Слід особливо підкреслити, що Державною інспекцією сільського господарства України у Харківській області найбільшу увагу зосереджено саме на землях сільськогосподарського призначення. Так, за звітною документацією, представниками зазначеної інспекції у 2012 р. було здійснено 4249 перевірок використання земель сільськогосподарського призначення, 2543 з яких – планові. За результатами перевірок складено 1803 протоколи, винесено 140 постанов про накладання адміністративного стягнення, за 187 порушеннями матеріали направлено до органів прокуратури.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. земля, поряд з іншими природними ресурсами, є одним із об'єктів охорони навколишнього природного середовища³. Отже, охорона навколишнього природного середовища охоплює і охорону землі як складової частини природного комплексу, а проблеми охорони земель мають багато спільного з вирішенням проблем охорони довкілля в цілому. Земля може охоронятися як у комплексі

¹ Шарий Г. Державне управління землями сільськогосподарського призначення: що заважає високоєфективно використовувати та надійно охороняти їх? / Г. Шарий // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 5. – С. 13.

² Там же. – С. 13.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546

з іншими природними ресурсами (наприклад, в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду), так і як окремий елемент довкілля. Охорона якісного стану земної поверхні полягає у всебічній охороні землі, і як елементу довкілля, і як засобу виробництва, і як загальної умови життя людей, і як об'єкту власності і користування. Однак охорону земель не можна ототожнювати із загальною проблемою охорони довкілля, оскільки охорона земель має свої специфічні особливості. Значення охорони земель на загальнонаціональному рівні підкреслює ст. 14 Конституції України, відповідно до якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Аналіз положень Закону України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р.¹ дозволяє зробити висновок, що охорона земель має здійснюватися, по-перше, від самих власників і землекористувачів (у тому числі орендарів) в процесі здійснення ними господарської діяльності. Водночас охорона земель має здійснюватися й від негативного впливу, пов'язаного зі здійсненням господарської діяльності, на земельні ділянки (як правило, суміжні) сторонніх осіб, які не мають на праві власності або користування (оренди) земельних ділянок, але ведуть господарську діяльність (зокрема йдеться про встановлення охоронних зон, зон санітарної охорони тощо). Зазначимо, що представниками Державної інспекції сільськогосподарства України у Харківській області протягом 2012 р. було здійснено 15 перевірок за фактами псування земель сільськогосподарського та іншого призначення.

Крім обов'язків, що покладаються на носіїв земельних прав щодо охорони земель при здійсненні ними господарської діяльності, не можна забувати і про заборони, що передбачені законом, та певні обмеження такої діяльності при використанні земель. Охорона землі має здійснюватися і від негативного впливу на суміжні земельні ділянки власниками і землекористувачами земельних ділянок при здійсненні ними господарської діяльності. Підкреслимо, що державними інспекторами сільськогосподарства

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

господарства у Харківській області протягом 2012 р. було здійснено 12 перевірок за фактами нецільового використання земель; 3 – за фактами зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, за якими винесено 2 постанови про накладання адмінстягнення та направлено матеріали до органів прокуратури; 175 – за фактами використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення без затверджених у випадках, визначених законом проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, за якими винесено 75 постанов про накладання адмінстягнення та направлено 50 матеріалів до органів прокуратури; 1 – за непроведення рекультивації порушених земель, за яким винесено постанову про накладання адмінстягнення та направлено матеріали до органів прокуратури.

Аналіз звітної документації свідчить, що на Харківщині впродовж року земельні відносини були пріоритетними у роботі органів прокуратури. Так, завдяки налагодженій діяльності органів прокуратури Харківської області, зокрема відділу захисту прав громадян та інтересів держави у сфері земельних відносин та відділу захисту прав громадян та інтересів держави в екологічній сфері прокуратури Харківської області, у минулому році було порушено 7 кримінальних справ, зокрема за засмічення та забруднення земельних ресурсів відходами, заявлено ряд позовів про відшкодування шкоди.

Варто підкреслити, що ще в умовах існування колишнього СРСР підприємство відповідно до Закону СРСР “Про підприємства в СРСР” від 4 червня 1990 р. було зобов’язане своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зниження і компенсацію негативного впливу його виробництва на природне середовище як за рахунок власних коштів, так і інших джерел (ч. 2 ст. 11)¹. Крім того, підприємство несло відповідальність

¹ Про підприємства в СРСР: Закон СРСР від 04.06.1990 р. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №25. – Ст. 460.27.

за додержання вимог і норм щодо раціонального використання, відновлення та охорони земель, вод, надр, лісів та інших природних ресурсів, а також було зобов'язане відшкодовувати збитки, завдані в результаті його діяльності (ст. 12). Аналогічні норми були закладені і в Законі України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р.¹ Так, підприємство було зобов'язане своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зниження і компенсацію негативного впливу його виробництва на природне середовище, здоров'я та власність людей як за рахунок власних коштів, так і інших джерел (ч. 2 ст. 11). При порушенні цих норм і вимог його діяльність могла бути зупинена частково, тимчасово або припинена повністю відповідно до законодавства України. Чинний Господарський кодекс України (далі – ГКУ) від 19 січня 2003 р. не містить відповідних приписів за порушення відповідних норм і вимог². Водночас цю прогалину усуває Закон України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р.³ Так, господарська діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад установлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється (ст. 45). У разі виявлення фактів забруднення ґрунтів небезпечними речовинами спеціально уповноважені органи виконавчої влади у галузі охорони земель вживають заходів до обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, притягнення винних до відповідальності згідно із законом і проведення в установленому порядку робіт з дезактивації, відновлення забруднених земель, консервації угідь і визначення режимів їх подальшого використання (ст. 45). Очевидним є те, що природні ресурси виконують як економічну, так і екологічну функцію. Таким чином, суб'єкти господарювання повинні забезпечувати екологізацію матеріального виробництва при використанні ними природних ресурсів та охороні навколишнього середовища. Відповідно до ГКУ суб'єкти

¹ Про підприємства в Україні: Закон України від 27.03.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – №2. – Ст. 272.

² Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19 – 20, № 21 – 22. – Ст. 144.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

господарювання, здійснюючи господарську діяльність, зобов'язані здійснювати заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню та виснаженню природних ресурсів, не допускати зниження їх якості в процесі господарювання; використовувати природні ресурси відповідно до їх цільового призначення ефективно та економно на основі застосування новітніх технологій у виробничій діяльності; своєчасно вносити відповідну плату за використання природних ресурсів; здійснювати господарську діяльність без порушення прав інших власників та користувачів природних ресурсів; відшкодовувати збитки, заподіяні ними власникам чи первинним користувачам природних ресурсів (ст. 153)¹. Обов'язок суб'єктів господарювання щодо здійснення попереджувальних природоохоронних заходів закріплений в усіх природоресурсових законах та кодексах та зумовлений необхідністю збереження належної якості природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини. Крім того, згідно з ч. 4 ст. 68 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України².

Доцільно підкреслити, що саме господарська діяльність обумовлює спеціальне використання земельних ресурсів. Вона пов'язана з використанням різних категорій земель та обумовлена їх цільовим призначенням.

Отже, з нашого погляду, на власників, землекористувачів (у тому числі орендарів) чинним законодавством мають бути покладені додаткові обов'язки щодо здійснення господарської діяльності на землях будь-яких категорій. Однак, перш за все, це має стосуватися земель

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

² Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

сільськогосподарського призначення, оскільки вони є засобом виробництва у сільському господарстві, їх експлуатація має бути тісно пов'язана з їх охороною. На першому місці має бути охорона їх родючості.

Зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення допускається лише за умови обґрунтування доцільності такої зміни в порядку, визначеному законом. На практиці досить поширеними є спроби власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення змінити їх цільове призначення, зокрема, на землі житлової та громадської забудови. У такому разі можна вести мову про охорону земель від певних негативних дій їх власників, що дозволяє підкреслити необхідність удосконалення чинного законодавства у більш суворий бік щодо порядку зміни сільськогосподарського призначення. У разі вилучення (викупу) земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб забезпечується пріоритет максимального збереження продуктивних земель.

Отже, господарська діяльність пов'язана з використанням різних категорій земель та обумовлена їх цільовим призначенням. У зв'язку з цим доцільно розрізняти охорону земель в процесі здійснення сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності залежно від характеру використання земель. Крім того, господарська діяльність при використанні земель розрізняється за суб'єктним складом. Коло суб'єктів, які здійснюють господарську діяльність досить широке: господарські організації; громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Зазначимо, що залежно від титулу використання земельної ділянки господарська діяльність може здійснюватися власником земельної ділянки, землекористувачем, в тому числі орендарем. За строками така діяльність може бути як постійною, так і тимчасовою; залежно від виду діяльності – безпечною і небезпечною, така, що потребує і не потребує ліцензування.

Аналіз чинного, перш за все земельного, законодавства дозволяє

дійти висновку, що правова охорона земель при здійсненні господарської діяльності ґрунтується на наступних основних принципах. Першим з яких є принцип забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу. Наступним принципом є пріоритет вимог екологічної безпеки при використанні землі суб'єктами господарювання, який знаходить свій прояв у дотриманні ними умов раціонального використання й охорони земель, реалізації заходів, спрямованих на збереження і охорону ґрунтів, поліпшення природного середовища в процесі здійснення господарської діяльності. Важливим є й принцип відшкодування збитків, заподіяних земельним ресурсам внаслідок порушення законодавства України про охорону земель при здійсненні господарської діяльності відповідними суб'єктами.

Суб'єкти господарювання повинні дотримуватися і принципу нормування і планомірного обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси, і основного принципу охорони навколишнього природного середовища – безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності.

Доречно наголосити, що заходи у галузі охорони земель, які зазначені у Законі України “Про охорону земель”, можна розподілити на ті, які спрямовані на охорону земель усіх категорій, та ті, які, спрямовані на охорону окремих категорій земель.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що для здійснення охорони земель при здійсненні господарської діяльності необхідною є розробка комплексної програми з повним і конкретним переліком заходів, яка б передбачала оптимальне поєднання та ефективне використання організаційних, технічних, технологічних, екологічних та економічних чинників і важелів регулювання та удосконалення землекористування, надання йому характеру екологічно орієнтованого впливу на власників і землекористувачів з метою заохочення і спонукання їх до радикального поліпшення охорони земель. Найближчим часом необхідно негайно

розробити проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель як одного із заходів землеустрою на загальнодержавному рівні.

Що ж до перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то продовження реформування земельних відносин зумовлюватиме більш поглиблене дослідження питань правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Земельне право і земельне законодавства суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / Андрейцев В.І. – К.: Знання, 2005. – 445 с. 2. *Вівчаренко О.А.* Правова охорона земель в Україні: [монографія] / О.А. Вівчаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 336 с. 3. Земельне право України: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [Беженар Г.М., Бондар Л.О., Гавриш Н.С. та ін.]; під ред. *О.О. Погрібного та І.І. Каракаша.* – [2-е вид.]. – К.: Істина, 2009. – 600 с. 4. *Кулинич П.Ф.* Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с. 5. *Титова Н.І.* Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи: [монографія] / Н.І. Титова. – Л.: Вид-во Льв. Ун-ту, 1973. – 220 с. 6. *Шарий Г.* Державне управління землями сільськогосподарського призначення: що заважає високоефективно використовувати та надійно охороняти їх? / Г. Шарий // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 5. – С. 12 – 19. 7. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: [монография] / М.В. Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.

**ПРАВОВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Черкашина М.К.,

Лисовая Т.В.

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов в сфере охраны земель при осуществлении хозяйственной деятельности. Сделаны предложения по усовершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: охрана, земли, хозяйственная деятельность.

PARTICULAR QUALITIES OF PROTECTION OF LANDS DURING REALIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY

Cherkashina M.K.,

Lisova T.V.

The article focuses on the analysis of actual questions in the field of protection of lands during realization of economic activity. Done suggestion on the improvement of current legislation in this sphere.

Key words: protection, lands, economic activity.