

УДК 349.4 (477)

Т.В. Лісова, канд. юрид. наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

## **ЗЕМЛЕУСТРІЙ ЯК ЗАСІБ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

На сучасному етапі земельної реформи провадиться реформування аграрних підприємств та організацій, що користуються землями сільськогосподарського призначення. Це потребує виконання значного обсягу робіт у царині землеустрою. Одним з різновидів ефективності землеустрою є його екологічна ефективність, яка стосовно раціональної організації території суб'єктів господарювання в аграрному секторі зумовлена необхідністю охорони довкілля, відтворення й раціонального використання природних ресурсів і впливає на навколишнє середовище при проведенні землепорядних робіт шляхом поліпшення якісного стану земель, захисту їх від ерозії, реалізації низки інших природоохоронних заходів.

Проблемами землеустрою як засобу охорони земель сільськогосподарського призначення займалися такі фахівці, як С.М. Волков, Л.Я. Новаковський, М.О. Сулін, А.М. Третяк [Див.: 3; 8; 11-13] та ін. Однак вони зали-

шилися поза увагою представників вітчизняної науки земельного права, чим пояснюється нагальна потреба з'ясувати значення землеустрою як засобу охорони земель в умовах реформування земельних відносин в Україні.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. за допомогою системи правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів здійснюється раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, покращання продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення [2; 2003. – № 39. – Ст. 349].

Питання щодо елементів

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

охорони права власності на землю і права землекористування є дискусійним. У правовій літературі радянської доби зміст власності зводився лише до боротьби з порушеннями законів стосовно націоналізації землі або лише до заходів відповідальності за порушення земельного законодавства [1, с. 280-299]. За останні роки озазначену проблему вчені почали розглядати значно ширше. Так, на думку О.С. Колбасова, охорона права власності і права землекористування відбувається в організаційно-попереджувальній формі, суть якої полягає в досягненні правоохоронної мети й організаційній роботі державних органів і громадських організацій [5, с. 196]. Цю думку поділяє й О.О. Рябов, який вважає, що всі функції державного управління земельним фондом безпосередньо спрямовані на охорону права власності на землю і права землекористування [10, с. 57]. Отже, можемо стверджувати, що охорона землі як природного об'єкта і як об'єкта правомочностей власника й користувача здійснюється перш за все в межах управління земельним фондом.

У сучасних умовах господарювання найнебезпечнішою тенденцією залишається зниження родючості земель сільськогосподарського призначення. Перерозподіл земельного фонду при-

звів до порушення організації території сільськогосподарських підприємств, зокрема сівозмін, деградації ґрунтового покриву, посилення змиву ґрунтів тощо. Крім цього, продовжується порушення складу земель водними гірськими потоками, зниження продуктивності значних площ сільськогосподарських угідь, поглиблення процесів їх деґуміфікації внаслідок істотного зменшення обсягів внесення органічних і мінеральних добрив у ґрунти, що відбувається в результаті надмірного втягнення землі у сферу аграрного виробництва, а також порушення екологічно допустимого співвідношення елементів екосистеми в процесі їх експлуатації. За даними Державного комітету України із земельних ресурсів, нині понад 15 млн. га земель сільськогосподарського призначення руйнуються внаслідок деградаційних процесів – вітрової й водної ерозії, а також антропогенних навантажень [4, с. 29]. Розораність сільськогосподарських угідь в середньому по Україні складає близько 78 %, а в деяких регіонах – до 90 % (для порівняння – у Великобританії, Франції й Німеччині такі показники коливаються в межах 18 – 23 % [4, с. 29]). Загальна площа еродованих сільськогосподарських угідь – 13,3 млн. га, у тому числі 10,6 млн. га орних земель; пло-

ща активних ярів – 154,6 тис. га. Вітрової ерозії систематично зазнають понад 6 млн. га, а в роки з пиловими бурями – до 20 млн. га, землі з іншими якісними показниками (засоленість, солонцюватість, перезволоженість та ін.) становлять 19,1 млн. га, а їх площа має сталу тенденцію до збільшення [6, с. 55].

У результаті роздержавлення і приватизації земель колишніх колективних сільськогосподарських підприємств сільськогосподарські угіддя (в основному рілля, розміщена на середньо- й сильнозмитих ґрунтах і схилах крутістю понад 7°), а також радіоактивно й техногенно забруднені, засолені й перезволожені землі були передані в колективну, а згодом – й у приватну власність. До проведення цих процедур, на жаль, не були розроблені проекти їх використання, охорони й поліпшення, не здійснено перерозподілу земель за придатністю ґрунтів для вирощування відповідних сільськогосподарських культур, не визначено на картографічних планах просторового розміщення таких ґрунтів.

Однією з функцій управління земельним фондом у сфері використання, відтворення й охорони земельних ресурсів є землеустрій. Значною проблемою останнього є порушення послідовності його поновлення

й забезпечення доброякісними планово-картографічними проектними матеріалами. Разом із тим за час проведення земельної реформи в більшості регіонів України зазначеній проблемі не приділялось належної уваги. Черговість поновлення планово-картографічних матеріалів втрачена, а існуючі є застарілими й не відповідають місцевості, отже, дані земельного обліку не можуть бути об'єктивними. У регіонах зазначені матеріали не коригуються, не визначаються площі контурів угідь за категоріями земель і за землекористувачами, що вкрай негативно впливає на достовірність інформації. Необхідно додати, що брак якісних планових матеріалів впливає на якість проектування, оскільки розробка проектів розміщення земельних часток (паїв) потребує доброякісних планово-картографічних матеріалів.

У результаті створення нових агроформувань і перерозподілу земель між формами власності була порушена раніше налагоджена чітка структура сівозмін, яка раніше надавала змогу одержувати сталі врожаї сільськогосподарських культур, збагачувати ґрунти корисними речовинами тощо. Більшість новостворених агроформувань не мають проектів землеустрою, які забезпечували б еколого-економічне обґрунтування сівозміни й

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

упорядкування угідь відповідно до Закону України «Про землеустрій» (ст. 52) [2; 2003 – № 36. – Ст. 282]. Стихійне формування нових землекористувань ринкового типу на підставі приватизованих земельних часток (паїв) здебільшого здійснюється на швидкуруч, без заздалегідь розроблених проектів землеустрою. У деяких регіонах країни при паюванні беруться до уваги матеріали понад ніж 15-річної давності, за допомогою яких визначаються якість сільськогосподарських угідь, їх грошова оцінка, земельний податок і стратегія використання земель.

За сучасних умов розвитку до особливостей складання й обґрунтування проектів землеустрою треба віднести: (а) підтримання екологічного середовища території в безпечному стані; (б) конструювання екологічно стійкого агроландшафту; (в) диференціацію території на відповідні зони з певним режимом їх експлуатації й охорони; (г) обґрунтування гідротехнічних споруд при розміщенні виробничих підрозділів, доріг та інших лінійних елементів; (д) установлення й фіксування на місцевості оптимальної структури головних ландшафтоутворювальних угідь (ріллі, лісу, водних об'єктів, пасовищ тощо). Проект землеустрою повинен вдосконалювати існуючі і формувати нові відносини у

цій сфері на підставі перерозподілу, розмежування й організації раціонального використання земель з різним режимом, правовим статусом, умовами землеволодіння й землекористування.

Однією з форм охорони земель сільськогосподарського призначення шляхом землеустрою є реалізація заходів щодо вилучення з інтенсивної експлуатації деградованих і малопродуктивних земель та їх подальшої консервації. Землеустрій у цій царині є невід'ємним елементом охорони таких земель. Без вжиття заходів землеустрою неможливо визначити, які землі потребують консервації, а також які конкретні заходи необхідно провести для попередження їх деградації, еродованості й малопродуктивності.

Поліпшення екологічної ситуації вбачається у зменшенні питомої ваги орних земель і збільшенні площі кормових угідь, лісових насаджень, іншими словами, угіддями, екосистеми яких функціонують при мінімізованому антропогенному впливі. Проекти землеустрою мають складатись на підставі певних принципів: а) раціонального використання території, б) екологічності використання земельної ділянки, її відповідності загальнотериторіальним екологічним вимогам, в) екологізації вироб-

ничого процесу та ін.

Чинний Земельний кодекс України закріпив мету землеустрою, яка полягає в забезпеченні раціонального використання й охорони земель, у створенні сприятливого екологічного середовища й поліпшенні природних ландшафтів (ст. 184) [2; 2001. – № 3-4. – Ст. 27]. Його заходи повинні бути спрямовані на вирішення ще однієї проблеми. У процесі паювання земель у багатьох випадках було проігноровано вимоги раніше розробленої контурно-меліоративної організації території, при якій структура земельних угідь, посівних площ, сівозмінних масивів, поля й робочі ділянки органічно, так би мовити, вписуються в природні ландшафти й чергуються з ними. Унаслідок цього було необґрунтовано розпайовано понад 5 млн. га деградованих і малопродуктивних орних земель [4, с. 29], використання яких завдає збитків власникам і користувачам земельних ділянок, а також державі. У зв'язку із цим виникає необхідність широкомасштабного проведення землепорядних робіт по консервації таких земель. Таким чином, відповідно до зазначеного Закону проведення землеустрою означає виявлення земель порушених і тих, що зазнають впливу негативних процесів, а також проведення заходів щодо: (а) їх відновлення чи

консервації, (б) рекультивації порушених земель, (в) землювання малопродуктивних угідь, (г) захисту земель від еродування, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними й хімічними речовинами та інших видів деградації, (д) консервації деградованих і малопродуктивних земель (ст. 20).

Проблема деградації, еродованості й техногенного забруднення земель набула загальнодержавного масштабу. Так, уже згадуваною постановою Верховної Ради України від 22 травня 2003 р. Кабінету Міністрів було рекомендовано вжити заходів щодо вилучення з інтенсивної експлуатації деградованих, еродованих і техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення [9]. На еродованих і малопродуктивних площах здійснюються агротехнічні, лісомеліоративні й гідротехнічні заходи для приведення їх у первісний стан. На сьогодні планується вилучити з оброблення щонайменше 10 млн. га орних земель [14, с. 6].

За висновками фахівців, процес консервації деградованих і малопродуктивних угідь відбувається дуже повільно, що викликано браком достатньої законодавчої бази й чітких економічних і екологічних критеріїв по

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

визначенню земель, що підлягають цій процедурі [7, с. 11]. До того ж, проведення консервації земель вимагає розробки проектно-технічної документації, в якій має бути чітко визначено просторове розміщення деградованих земель, належність і ступень їх деградації, передбачені заходи щодо їх експлуатації, охорони й поліпшення, а також строки й обсяги компенсації земельних ділянок у грошовій або натуральній формі, їх тимчасове або довічне відчуження.

Проведення заходів із землеустрою також дозволяє виявити рідкісні ґрунти й такі, інформація про які знаходяться під загрозою зникнення, що може бути застосована при розробці Червоної книги ґрунтів.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про охорону земель» документацією із землеустрою у цій сфері служать схеми останнього й техніко-економічні обґрунтування використання й охорони земель адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань. У разі необхідності в складі схем землеустрою може розроблятися проект землеохоронних заходів для конкретної земельної ділянки. Цією документацією мають передбачатись обмеження щодо господарського використання земель, які виконують важливі екосистемні функції

(схили, водоохоронні зони тощо).

У сфері охорони земель розробляються наступні форми документації із землеустрою: (1) загальнодержавні й регіональні (республіканські) програми експлуатації й охорони земель; (2) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін і впорядкування угідь; (3) робочі проекти землеустрою щодо рекультивативної порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними й хімічними речовинами, покращання сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів; (4) генеральні схеми використання й охорони земель, що передбачають наукове обґрунтування розподілу земель між галузями економіки України; (5) визначення державних пріоритетів у використанні земельних ресурсів та їх охорони, встановлення (відновлення) меж адміністративно-територіальних утворень; (6) схеми землеустрою й техніко-економічні обґрунтування експлуатації й охорони земель адміністративно-територіальних утворень; (7) генеральні схеми проти-

ерозійних заходів, рекультивациі порушених земель, консервації малопродуктивних і деградованих земель; (8) схеми протиерозійних заходів АПК, областей, яружно-балкових систем районів; (9) регіональні схеми рекультивациі порушених земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель АПК, областей, районів.

Реалізація заходів охорони й відтворення родючості земель неможлива без вирішення питань протиерозійної організації території та створення потрібних умов для здійснення системи ґрунтозахисних заходів у процесі розробки проектів землеустрою, поліпшення якості яких триває. Намітилося й удосконалення методів складання програм використання й охорони земель і генеральних схем протиерозійних заходів.

Фахівцями в царині земельних ресурсів було розроблено проект Концепції загальнодержавної програми використання й охорони земель, спрямованої на реалізацію державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, екологічно безпечних умов проживання населення й господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації й забруднення, збереження ландшафтного й біологічного різноманіття [6, с. 54-59]. Програма окреслює

склад та обсяги першочергових і перспективних заходів по експлуатації й охороні земель, які заплановано реалізувати шляхом розробки передпроектної, проектної й робочої документації із землеустрою, а також обсяги і джерела ресурсного та іншого забезпечення їх реалізації. Вона визначає механізми, за допомогою яких можливо в оптимальні строки досягти зазначених цілей і докорінно поліпшити охорону земельних ресурсів.

Отже, основний масив заходів з охорони земель, передбачених згаданими Законами, реалізується в процесі діяльності у сфері землеустрою, чим підкреслюється важливе значення цього публічно-правового інституту для охорони ґрунтів, їх раціонального використання, відтворення й підвищення їх родючості, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву й охорони довкілля в цілому.

Що ж стосується перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то продовження реформування земельних відносин зумовлюватиме поглиблене дослідження сучасних проблем землеустрою як складника механізму такого реформування й одного із засобів охорони земель сільськогосподарського призначення, а також шляхів їх розв'язання.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. *Аксененок Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР. – М.: Госюридлитиздат, 1950. – 308 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Волков С.Н.* Землеустроительное проектирование: Учебник: В 2-х т. – Т. 3. – М.: Колос, 2002. – 384 с. 4. *Кармазин Р.* Законодавчі перспективи землеустрою як механізму ефективного використання земель // Юридичний журнал. – 2003. – № 5. – С. 29-31. 5. *Колбасов О.С.* Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования. – М.: Наука, 1984. – 287 с. 6. Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель // Землевпоряд. вісн. – 2004. – № 1. – С. 54-59. 7. *Медведев В.* Почему снижается плодородие почв // Голос України. – 2003. – № 226. – 26 нояб. – С. 10, 11. 8. *Новаковський Л.Я., Третяк А.М.* Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні. – К.: Ін-т землеустрою УААН, 2000. – 96 с. 9. Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та її обігу; про дотримання законодавства України щодо вилучення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення: Пост. Верхов. Ради України від 22.05.2003 р., № 220 // Голос України. – 2003. – № 115-116. – С. 30. 10. *Рябов А.А.* Охрана права государственной собственности на природные ресурсы в СССР. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 144 с. 11. *Сулин М.А.* Землеустройство сельскохозяйственных предприятий. – СПб.: Лань, 2002. – 222 с. 12. *Сулин М.А.* Основы землеустройства: Учеб. пособ. – СПб.: Лань, 2002. – 128 с. 13. *Третяк А.М.* Наукові основи землеустрою: Навч. посіб. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с. 14. *Шевченко А.* Дума о земле // Голос України. – 2003. – № 108. – 12 июня. – С. 6, 7.

*Надійшла до редакції 03.11.2008 р.*

**УДК 349.6**

**А.К. Соколова, канд. юрид. наук, доцент**  
*Національна юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ПРО ПРАВО НА ОБ'ЄКТИ РОСЛИННОГО СВІТУ

Проводячи дослідження одного із центральних питань флористичного права, а саме основного права щодо об'єктів рослинного світу (права власності), права користування (у тому числі й на умовах оренди), сервітутних прав тощо, можемо дійти висновку про наявність певних особливостей, притаманних указаним правам.

Їх специфіка, встановлена екологічним, зокрема флористичним, законодавством, обумовлена перш за все особливістю рослинного світу як об'єкта правових відносин. Рослинний світ – це об'єкт права власності, суверенних прав, сукупність усіх видів диких рослин і грибів та утворених ними угруповань, які зростають у стані природної сво-