

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ ТА ЇХ ЗАХИСТУ

У статті розглядаються проблеми регламентації порядку користування, розпорядження земельними ресурсами відповідно до законодавства України. Окрім того, досліджується правовий режим земель природно-заповідного фонду, а також способи їх захисту.

Ключові слова: земля, землі природно-заповідного фонду, правовий режим, приватизація, право власності, правовий захист

Конституція України в ст. 13 закріплює, що земля, її надра та інші природні ресурси в межах території України є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Також, в цій статті відзначається, що власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Землі природно-заповідного фонду України відносяться до окремої категорії земель, що підлягають спеціальному правовому регулюванню з боку законодавства. Відповідно до ст. 43 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ України) вони визначаються як ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду [1].

Розвиток природно-заповідного законодавства України спрямований не тільки на збереження унікальних та типових природних комплексів та об'єктів, але, головним чином, і на охорону біорізноманіття [2, с. 2].

Ринкова економіка в Україні розвивається і як наслідок питання охорони земель природно-заповідного фонду набуває дедалі більшої актуальності у зв'язку зі збільшенням кількості випадків їх незаконної приватизації.

Відповідно до положень чинного законодавства, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії: 1)

землі сільськогосподарського призначення; 2) землі житлової та громадської забудови; 3) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення тощо [3].

Такий поділ здійснюється законодавцем з метою захисту, збереження та раціонального розподілу земель. Адже, виходячи з основного цільового призначення кожної категорії земель, законодавство встановлює особливий порядок їх набуття, обсяг прав володільця, умови використання, межі права власності та права користування землями, засади державного управління та контролю за земельними ресурсами, здійснення їх охорони, відповідальність за порушення земельного законодавства [2, с. 4].

Що ж стосується земель природно-заповідного фонду, то вони є землями з особливим режимом охорони і повністю або частково вилучені з господарського обороту. При цьому правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду різниться в залежності від конкретного типу, з урахуванням класифікації та цільового призначення природного об'єкту

[4, с. 191]. Так, усі землі природно-заповідного фонду за своїм цільовим призначенням складаються із двох видів:

— землі природних територій та об'єктів (природних заповідників, національних природних парків, біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ);

— землі штучно створених об'єктів (ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва).

До складу природно-заповідного фонду України входять на 2011–2012 р.р. понад 7 тисяч територій і об'єктів загальною площею близько 2,8 млн. га., що становить 4,6% від території України [8].

Закону України «Про природно-заповідний фонд України» у ст. 8 передбачає засоби збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду: встановлення заповідного режиму; організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання та ін. Натомість, не зважаючи на це запорукою підтримання земель природно-заповідного фонду у належному стані є специфічний режим власності на ці землі, встановлений законодавством. В розрізі цього питання актуальним видається висвітлити положення ст. 84 Земельного кодексу України, відповідно до якого землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення відносяться до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність. Водночас, у приватну власність не можуть передаватись землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність [1].

Проте, варто зазначити, що згідно зі ст. 45 Земельного кодексу України землі природно-заповідного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, хоча основний нормативний акт у сфері земельних відносин і не визначає форм власності на землі для кожної з категорій територій та об'єктів природно-заповідного фонду. На форму власності на ці землі впливає факт надання об'єктам природно-заповідного фонду загальнодержавного або місцевого значення.

Тож, враховуючи вище вказане Закон України «Про природно-заповідний фонд України» поділяє всі об'єкти природно-заповідного фонду на 3 групи:

— об'єкти загальнодержавного значення (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки);

— об'єкти, які можуть бути як загальнодержавного так і місцевого значення (заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендро-

логічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва;

— місцевого значення (регіональні ландшафтні парки і заповідні урочища) [3].

Із змісту ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам є власністю Українського народу, що фактично і передбачено статтею 84 ЗК України.

Особливим правовим режимом відрізняються землі, на яких знаходяться ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки, що створені до моменту прийняття Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Так, вони не підлягають приватизації і можуть перебувати виключно у державній або у комунальній власності [3].

Землі, на яких знаходяться штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) можуть перебувати у приватній власності, якщо ці об'єкти були створені на приватизованих у встановленому порядку землях.

З вищезазначеного випливає, що чинне земельне законодавство не передбачає можливості і не встановлює порядку приватизації громадянами земельних ділянок, які відносяться до земель природно-заповідного фонду.

Таким чином, положення статті 45 ЗК України, яка передбачає можливість перебування земель природно-заповідного фонду у приватній власності слід трактувати як передбачене законом право громадян створити на належних їм на праві власності земельних ділянках ряд об'єктів природно-заповідного фонду відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України». В цьому випадку земельні ділянки, на яких розміщені такі об'єкти і надалі будуть перебувати у приватній власності, проте зміниться їх цільове призначення, в результаті чого вони набудуть статусу земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.

Слід також зазначити, що зміна цільового призначення земель в контексті права приймати рішення щодо створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, входить до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Та все ж, у випадку зміни цільового призначення земель природно-заповідного фонду, не варто забувати про основоположний обов'язок власника землі використовувати її виключно за призначенням. Так, ст. 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» визначає, що території та об'єкти природно-заповідного фонду з додержанням вимог, встановлених цим Законом та іншими актами законодавства України, можуть використовуватися: у природоохоронних цілях; у науково-дослідних цілях; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних цілях; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища.

Додатковими видами використання земель природно-заповідного фонду є використання для заготівлі деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливства, рибальства та інші види використання. Проте, вони можуть бути реалізовані виключно за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів природно-заповідного фонду та встановленому для них правовому режиму. Дане положення, фактично, є визначенням меж права власності та права користування земельними ділянками природно-заповідного фонду [3]. Натомість, за останні роки значно зросла кількість випадків, коли приватизуються земельні ділянки, які раніше були надані їм в якості службових земельних наділів, а тепер ці землі віднесли до земель природно-заповідного фонду.

Взагалі, норми, що регулювали порядок надання та умови користування службовими земельними наділами були прописані ще у ЗК Української РСР від 8 липня 1970 року. Зокрема, у ст. 131 йшлося про те, що службові земельні наділи надаються окремим категоріям працівників транспорту, лісового господарства, лісової промисловості, зв'язку, водного, рибного, мисливського господарства, а також деяких інших галузей народного господарства [4, с. 201].

Службові земельні наділи виділялись із земель, які були в користуванні підприємств, організацій і установ відповідних міністерств і відомств, а у випадку нестачі таких земель – із земель державного запасу і земель державного лісового фонду. Надавались такі службові земельні наділи для вирощування сільськогосподарських культур чи сінокошіння тим пра-

цівникам, у яких в особистій власності була худоба. Слід зазначити, що службовий земельний наділ надавався працівнику виключно на час його роботи на підприємстві, в організації чи установі, і припинення трудових відносин позбавляло особу, права користуватись службовим наділом після зняття врожаю [4, с. 203].

Норми чинного ЗК України не передбачають певних пільг чи переваг у процесі приватизації земельних ділянок, що були надані як службові земельні наділи. Більше того, ст. 118 ЗК України визначає загальний порядок безоплатної приватизації таких земельних ділянок громадянами, хоча він може бути дещо спрощений для громадян, які приватизують земельні ділянки, що вже перебувають у їх користуванні. Дещо інша ситуація, щодо оренди земельних ділянок, які належать до природно-заповідного фонду, тут діють певні обмеження. Так, передачі в оренду не підлягають лише ті земельні ділянки природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смугі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів. Також, Закон України «Про оренду землі» визначає безпосереднім обов'язком орендаря дотримання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення [5].

Законодавство України містить норми, які здатні забезпечувати належну правову охорону земель природно-заповідного фонду. Водночас, численні порушення заповідного режиму, у тому числі самозахоплення земель, які мають місце нині у багатьох регіонах України, показують, що дієвість та ефективність зазначених норм є достатньо проблематичною. Вчені наголошують також на недостатньому обсязі заповідних земель, проблемах, пов'язаних із фінансуванням існуючих об'єктів природно-заповідного фонду [2, с. 9].

Звідси випливає потреба вдосконалення системи правової охорони земель природно-заповідного фонду. Це відображено у різноманітних концептуальних документах, що стосуються розвитку природно-заповідної справи в Україні як на регіональному, так і на національному рівнях.

Нажаль, Україна впродовж останніх років так і не змогла визначитися з пріоритетами та сформулювати ефективну політику щодо природно-заповідного фонду. Наприклад, про це свідчить прийняття Державної програми соціально-економічного розвитку АРК Крим до

2017 року, положення якої не відповідають положенням прийнятої раніше Концепції розвитку морського берега Криму [6].

Це свідчить про відсутність чітко визначеної і систематичної позиції держави в питанні врегулювання охорони земель природно-заповідного фонду. Окрім того, неефективність контролю за дотриманням вимог щодо правового режиму земель природно-заповідного фонду призвела до того, що ряд територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного і міжнародного значення не мають державних актів на право землекористування, не встановлені їх межі у натурі, більше того, значна кількість земель, на яких розташовані території та об'єкти природно-заповідного фонду, не віднесені до відповідної категорії [4, с. 178].

Тільки дає надію те, що законодавець визнає реальними факти того, що в останні роки значно знизилися темпи збільшення загальної площі природно-заповідного фонду, почастишали випадки нецільового використання, вилучення земель природно-заповідного фонду, недотримання режимів використання, погіршення управління територіями природно-заповідного фонду внаслідок неналежного фінансування. Видається, що вже в найближчому майбутньому буде реалізована низка заходів, спрямованих на виправлення ситуації, що склалася.

Зокрема, правова охорона земель природно-заповідного фонду вже сьогодні реалізовується у кількох основних напрямках:

— встановлення заповідного режиму, який передбачає заборону на землях даної категорії будь-якої діяльності, яка може зашкодити природним ресурсам;

— використання природних ресурсів на землях природно-заповідного фонду здійснюється переважно у спеціальному режимі в межах відповідних лімітів, які визначаються уповноваженими органами влади. Лише у виключних випадках, за рішенням Кабінету Міністрів України, на землях природно-заповідного фонду може бути дозволене проведення геологорозвідувальних робіт;

— обмеження доступу громадян до земель природно-заповідного фонду, у тому числі з рекреаційною та оздоровчою метою;

— законодавство передбачає певну градацію земель природно-заповідного фонду. Так, найсуворішій охороні підлягають землі приро-

дних заповідників, водночас для більшості інших видів земель природно-заповідного фонду встановлюється диференційований режим [7].

Таким чином, громадяни України реалізують своє конституційне право на землю у порядку та відповідно до положень, встановлених ЗК України, що покликано не тільки забезпечити законність у цій сфері, але і збереження землі, як справжнього національного багатства для майбутніх поколінь.

Всі, передбачені законодавством України, обмеження щодо права набуття власності на землі природно-заповідного фонду та встановлений щодо них особливий правовий режим є абсолютно виправданими. Адже, земля – це не тільки багатство її власника, чи надбання українського народу, але і скарб усього людства, його домівка і опора під ногами. Вона повинна ретельно оберігатися законом, особливо це стосується земель природно-заповідного фонду, які посеред монументальної урбанізованої архітектури залишаються чи не єдиним нагадуванням про те, що ми живемо на Планеті поруч із природою, а не тільки з каменем і бетоном.

Україна, в цьому контексті, дотримується напрямку, обраного абсолютною більшістю країн світу. Йдеться, власне, про визначення законодавством низки способів захисту земель, одним з яких є встановлення особливого правового режиму земель природно-заповідного фонду. Однак, практика показує, що існуючий механізм не є ефективним і потребує комплексного вдосконалення. Про це свідчать численні факти самозахоплення земель природно-заповідного фонду та випадки їх нецільового використання, що спричинені неналежним контролем за виконанням вимог закону. Обнадіює те, що теорія принаймні окреслює шляхи виходу з ситуації, що склалася, залишається, реалізувати бодай деякі з них на практиці, адже важливість стану кожного «клаптика» землі для здоров'я усієї Планети не варто недооцінювати.

Література

1. *Земельний кодекс України* від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 307.

2. *Світличний О. П.* Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосуван-

ня: Монографія / О. П. Світличний; за заг. ред. доктора юридичних наук, професора В. І. Курила. – Донецьк: Донбас, 2011. – 410 с.

3. *Про природно-заповідний фонд України*: Закон України від 16.06.1992 № 2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – Ст. 502

4. *Годованок А. Й.* Правовий режим земель природно-заповідного фонду [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Андрій Йосипович Годованок. – Одеса, 2012. – 212 с.

5. *Про оренду землі*: Закон України від 6.10.1998 № 161-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 2012 – № 12. – Ст. 280.

6. *Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року*: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.03.2006 № 70-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 6. – Ст. 315.

7. *Про охорону навколишнього природного середовища*: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 41. – Ст. 546.

8. *Міністерство екології та природних ресурсів України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=DSZS>.

Н. В. Малярчук, Д. В. Овчинников

Право собственности на земельный участок в контексте особого правового режима земель природно-заповедного фонда и их защиты

В статье рассматриваются проблемы регламентации порядка пользования, распоряжения земельными ресурсами соответственно законодательству Украины. Кроме того, исследуется правовой режим земель природно-заповедного фонда, а также способы их защиты.

Ключевые слова: земля, земли природно-заповедного фонда, правовой режим, приватизация, право собственности, правовая защита.

N. Malyrchuk, D. Ovchinnikov

Ownership of the land in the context of the special legal regime of the lands belonging to the Nature Reserve Fund and ways of their protection

The article considers problems of using and disposing of the land resources according to the legislation of Ukraine. In addition, the authors examine the legal regime of the lands belonging to the Nature Reserve Fund and ways of their protection.

Keywords: the land, lands of nature reserves, legal regime, privatization, ownership, legal protection.