

УДК 333.01/12:347.243:502.7

Наталя Гавриш,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Олена Степська,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВО ЦІННІ ЗЕМЛІ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У статті досліджуються основні ознаки, склад особливо цінних земель, також надається визначення поняття особливо цінних земель та пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання їх використання та охорони. Як окремий «об'єкт особливої охорони» досліджено ґрунти земельних ділянок, охорона яких повинна передбачати повне виключення частини земель із сільськогосподарського використання або обмеження використання з юридичним закріпленням заходів із запобігання їх деградації.

Ключові слова: особливо цінні землі, особливо цінні ґрунти, правова охорона земель, правове регулювання використання та охорони особливо цінних земель, особливо цінні землі сільськогосподарського призначення, особливо цінні землі несільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Головним у використанні особливо цінних земель є необхідність ефективного захисту від неправомірного впливу, перетворювання чи використання, яке може привести до їх деградації. Вперше термін «особливо цінні землі» було вжито у Земельному кодексі України 2001 року (далі – ЗКУ) України. Однак у земельному законодавстві відсутнє визначення цього терміна, не розкрито його правові ознаки, що породжує розбіжності у правильному застосуванні законодавчих норм й забезпеченні належної охорони цих земель.

Серед науковців точиться дискусія щодо підходів до визначення особливо цінних земель. Цим проблемам присвячені праці ґрунтознавців Л. Я. Новаковського, О. П. Канаша, С. О. Осипчука, А. Г. Мартина, А. М. Третяка; правознавців Н. І. Титової, П. Ф. Кулинич, Л. В. Ришкової та інших. В умовах ринкових земельних відносин поняття «особливо цінні землі (ґрунти)» потребує глибокого переосмислення і напрацювання нових підходів до їх визначення, обліку й охорони [1, с. 140].

Метою статті є виявлення основних ознак, складу та визначення поняття особливо цінних земель, а також формування пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання їх використання та охорони.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає визначення терміну «особливий», а саме: «особливий – який чи-

мось відрізняється з-поміж інших, не такий, як інші, не схожий на інші: характерний лише для певного предмета, явища; своєрідний, специфічний; який відзначається більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву» [2, с. 726].

Л. В. Ришкова під особливо цінними землями пропонує розуміти сукупність земельних ділянок, що входять до різних категорій земель, задовольняють публічний інтерес та підлягають підвищеній охороні, зокрема вилученню (викупу), зміні цільового призначення в особливому порядку, визначеному законом України [3, с. 254].

Як зазначає О. П. Канаш, поняттю «особливо цінних» ґрунтів притаманна певна відносність (порівняно з чим і на якій території зафіксована ця особлива цінність). Вчений пропонує поняття «особливо цінні» ґрунти розглядати у трьох аспектах:

1) ґрунти, особливо цінні загальнодержавного рівня (ґрунти, що відзначаються найвищою родючістю в межах України, безвідносно до їх територіального розташування);

2) регіонально особливо цінні ґрунти (найбільш родючі у межах певних регіонів);

3) локально особливо цінні ґрунти (мають відповідати територіям природно-сільськогосподарських районів) [4, с. 45].

Виходячи з вищевведених понять можна зробити висновок, що віднесення земель до особливо цінних відбувається не тільки на підставі їх природних якостей, а й з ураху-

ванням їх використання для певних соціально значимих потреб.

Згідно з п. 1 ст. 150 ЗК України до особливо цінних земель належать:

- у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані неосолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені неосолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття;

- торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра й осушені незалежно від глибини;

- землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів;

- землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення.

Наведений перелік є вичерпним та поділяє ці землі на особливо цінні землі сільськогосподарського призначення та особливо цінні землі несільськогосподарського призначення [5, с. 194].

Вперше в історії кодифікації земельного законодавства України «ґрунти земельних ділянок» виділено в окремий «об'єкт особливої охорони» (ст. 168 ЗК України). У ст. 1 Закону України «Про охорону земель» охорона ґрунтів визначається як система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля. Особлива охорона ґрунтів повинна передбачати повне виключення частини земель із сільськогосподарського використання або обмеження використання з юридичним закріпленням заходів із запобігання деградації ґрунтів.

Особливо цінні ґрунти необхідно розглядати у двох аспектах: особливо цінні ґрунти загальнодержавного рівня і регіонально особливо цінні ґрунти. До особливо цінних ґрунтів загальнодержавного рівня належать ґрунти, які характеризуються найвищою родючістю в межах України незалежно від їхнього територіального розташування. Це в основному ґрунти, сформовані на лесових і лесоподібних материнських породах – чорноземи типові і звичайні сприятливого

гранулометричного складу, в яких не спостерігається проявів деградаційних процесів (засолення, осолонцювання, еродованості, дефльованості тощо).

До особливо цінних ґрунтів регіонального рівня належать найродючіші в межах певних регіонів, однак на інших територіях вони можуть поступатися ґрунтам загальнодержавного рівня. Наприклад, на Малому Поліссі трапляються дерново-карбонатні ґрунти, які мають вищу продуктивність, ніж переважаючі тут дерново-підзолисті ґрунти.

Незважаючи на велике розмаїття різновидів ґрунтів, найпоширенішими в Україні є чорноземи. Це такі потенційно високородючі різновиди чорноземів, як типові, звичайні, південні, вилуговані та опідзолені, реградовані, лучно-чорноземні тощо. Названим чорноземам та іншим чорноземоподібним ґрунтам (темно-сірим опідзоленим, темно-каштановим, дерново-карбонатним, дерновим повнопрофільним і дерновим опідзоленим, лучним, перегнійно-торфовим осушеним та іншим) необхідно надати особливо правового статусу – агрономічно та екологічно цінних ґрунтів [6, с. 3].

Класифікація ґрунтів за групами здійснюється на підставі даних природно-сільськогосподарського районування території України. Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 245 від 6 жовтня 2003 року затверджений Перелік особливо цінних груп ґрунтів, які складають особливо цінні землі. У його складанні враховано пріоритет сільськогосподарського використання земель, придатних для сільськогосподарського виробництва, передбачений ст. 23 ЗК України, а також конкретні економічні й екологічні основи оптимального землекористування. Передбачено також регіональну диференціацію підходів до їх зачислення до особливо цінних. Територіальними одиницями взято природно-господарські провінції, економічні та екологічні умови в яких є подібними, а в основу переліку покладено агровиробничі групи ґрунтів. Виходячи з наведених міркувань, на території України виділено 19 природно-сільськогосподарських провінцій, у яких зафіксовано всі відповідні агровиробничі групи ґрунтів сільськогосподарських угідь.

На наш погляд, доволі вдалим є методичний аспект виділення особливо цінних ґрунтів, а саме: поділ України на регіони, в яких виділяють регіональні особливо цінні ґрунти і ґрунтові одиниці, що становитимуть основу переліку особливо цінних ґрунтів загальнодержавного рівня. Територіальними одиницями слугують природно-господарські провінції, економічні й екологічні умови в яких

є подібними, а в основу переліку покладено агровиробничі групи ґрунтів.

Землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу, були віднесені до особливо цінних земель Законом України «Про структуру, повноваження та особливості правового і економічного режиму майнового комплексу Національного виробничо-аграрного об'єднання «Масандра» з метою збереження цілісності унікального майнового комплексу та земель НВАО «Масандра».

Самостійною складовою частиною особливо цінних земель є землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів. Згідно з п. в ч. 3 ст. 22 ЗК України, землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються в користування сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства. До особливо цінних віднесено землі, які надано у власність та користування не всіх суб'єктів, передбачених вказаною статтею, а тільки землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів. Проте, якщо поняття «навчальні заклади» розглядати в широкому розумінні, сільські професійно-технічні училища та загальноосвітні школи підпадають під це визначення, а надані їм земельні ділянки також належать до особливо цінних. Земельним законодавством не передбачено спеціальних норм щодо використання визначеними суб'єктами земель сільськогосподарського призначення. Віднесення зазначених земель до особливо цінних зумовлено соціально-важливими цілями, для яких вони надані, а саме пропагування передового досвіду ведення сільського господарства [3, с. 253].

Режим охорони та використання земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення підпорядкований правовому статусу об'єктів, які на них розташовані. Цілині чорноземи в Україні збереглися на території степових заповідників: Михайлівська цілина (Сумська область), Хомутівський степ (Донецька область), Стрільцівський степ (Луганська область), Кам'яні могили (Запорізька область).

Землі природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення виступають як територіальний базис для розміщення відповідних об'єктів та виконують екологістабілізуючу функцію. До спільних рис правового регулювання земель природно-заповідного

фонду та історико-культурного призначення відносять: велику культурну, наукову, екологічну, естетичну, виховну цінність; виключення земель з активної господарської діяльності, що зумовлено необхідністю збереження об'єктів, розташованих на них; недопущення необґрунтованого припинення прав на них держави та територіальних громад, для чого передбачено спеціальний порядок, встановлений ч. 2 і 3 ст. 150 ЗК України та нормами інших законодавчих актів [7, с. 245].

До земель іншого природоохоронного призначення належать водоохоронні зони, прибережні захисні смуги та смуги відведення. До земель іншого природоохоронного призначення також можна віднести водноболотні угіддя. Концепцією збереження біологічного різноманіття України від 12 травня 1997 року передбачено проведення таких організаційно-правових заходів: проведення інвентаризації водно-болотних угідь національного, регіонального і місцевого значення, розроблення і вжиття заходів щодо їх охорони та відновлення, здійснення заходів щодо збереження цінних болотних масивів, передусім у регіоні Полісся.

Повною мірою охорона природних комплексів та об'єктів природно-заповідного фонду вирішується Законом України «Про природно-заповідний фонд». Так, на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти (ст. 16). Як зазначає А. Й. Годованюк, для забезпечення кращого збереження та охорони земель заповідників доцільно було б закріпити в законі правило, згідно з яким усі будови (адміністративні, житлові, лабораторні, культурно-побутові та ін.) та об'єкти, пов'язані з діяльністю заповідників, розташовувалися б на території охоронних зон. Там слід було б виділяти і службові наділи для працівників, як було передбачено в перших законодавчих актах (за радянських часів) про охорону особливо цінних ділянок природи. Одночасно із Закону України «Про природно-заповідний фонд України», статті 16 «Вимоги щодо охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників», слід вилучити норму, яка, допускаючи «виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його працівників у сінокосах, випасах,городах та паливі», завдає шкоди унікальним землям заповідника [8, с. 13]. Правові норми охорони природно-заповідного фонду закріплені також у главі 7 ЗК України (статті 43-46).

Охорона земель історико-культурного призначення певною мірою врегульована нормами Закону України «Про охорону культурної спадщини». Окремий розділ цього Закону присвячений забезпеченню охорони пам'яток (статті 22-30). У ньому викладені вимоги щодо заборони знесення, зміни, заміни пам'яток та порядок їх переміщення (перенесення); укладання охоронних договорів; утримання та використання пам'яток; надання об'єктів у користування; консервації, реставрації, реабілітації, ремонту та пристосування; заборони діяльності, яка створює загрозу пам'яткам.

У главі 10 ЗК України (ст. 53) зазначається, що до земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані: пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї садиби. Разом із правовими нормами глави 10 «Землі історико-культурного призначення» ЗК України положення згаданого Закону цілком достатні для регулювання режиму функціонування територій, що перебувають під особливою охороною, та їх захисту, до яких належать землі історико-культурного призначення. З прийняттям Закону «Про порядок використання земель історико-культурного призначення», розроблення якого передбачене ч. 3 ст. 54 ЗК України, право врегулювання землекористування зазначеної категорії земель буде завершено.

Аналіз літературних джерел засвідчив, що особливій охороні повинні підлягати особливо цінні ґрунтові об'єкти, грантові заповідники, заказники, ґрунтові пам'ятки природи. Однак, як зазначає Л. Я. Новаковський, коефіцієнти, що враховують цінність земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого та рекреаційного, а також історико-культурного призначення мають співвідношення між собою в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь як 1:3,6:2,3 (зокрема на південному узбережжі – 3:7,6:2,3), у Дніпропетровській області – 0,3:0,6:0,7; Одеській – 0,6:1,2:0,4; Львівській – 0,6:1,4:3,1. У 18 областях середній коефіцієнт цінності земель оздоровчого та рекреаційного призначення вищий, ніж земель історико-культурного призначення. Однак за законом землі оздоровчого та рекреаційного призначення взагалі не належать до особливо цінних [9, с. 7].

Найявні підходи до визначення особливо цінних земель у нинішніх умовах не завжди можна назвати дієвими. Слід звернути увагу на те, що ЗК України не дає визначення по-

няття «ґрунти» і повної чіткої системи їх охорони. Нечітке розмежування понять «землі» і «ґрунти» на правовому рівні зумовило включення у перелік особливо цінних земель поруч із типами ґрунтів і земель різного призначення. Адже на території земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення можуть переважати ґрунти, які не входять до переліку особливо цінних. Як зазначає О. П. Канаш, перелік особливо цінних ґрунтів, поданий у ст. 150 ЗК України, складений без урахування вимог ст. 179 ЗК України, згідно з якою основою для оцінки земель є природно-сільськогосподарське районування, відповідно до якого здійснюється також використання сільськогосподарських угідь. Це спричинило зачислення, наприклад, дерново-підзолистих суглинкових ґрунтів до особливо цінних. Без сумніву, на Поліссі дерново-підзолисті ґрунти є одними з найкращих і найбільш освоєних, однак це стосується лише поліської зони.

З правового погляду залишається нерозв'язаною проблема визначення і використання регіональних особливо цінних ґрунтів, які мають найвищу продуктивність у межах певних природно-сільськогосподарських районів. Слід зазначити, що перелік особливо цінних ґрунтів у пункті 1 ст. 150 ЗК України, які індексують особливо цінні землі, є невдалим, оскільки до особливо цінних земель зачислено не еродовані не солонцюваті чорноземи на лісових породах. Однак у такому разі до особливо цінних ґрунтів потрапляють і неглибокі, і слабогумусовані відміни чорноземів, які не є високо родючими ґрунтами. Як зауважує О. П. Канаш, помилковим є зачислення до особливо цінних усіх осушених торфовищ незалежно від потужності торфового шару, адже торфовища неглибокі взагалі обмежено придатні для орних угідь [10, с. 56].

У земельному законодавстві України охорона особливо цінних земель практично не врегульована правовими нормами. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» ст. 60 присвячена система природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. У ній констатується, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають екологічну цінність як унікальні й типові природні комплекси для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ.

Нормативне вирішення завдання загальної і особливої охорони на різних рівнях у рамках екологічного законодавства дасть змогу практично реалізувати один з основних

принципів Конституції України – «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Прийняття таких нормативних актів – крок на шляху виконання міжнародних зобов'язань. Так, у рішеннях Всесвітньої конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) зазначено, що охорона і раціональне використання ґрунтів повинно бути центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і чинить потужний вплив на навколишнє середовище.

Висновки

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що особливо цінні землі – це частина земельного фонду різного цільового призначення та унікальних фізичних властивостей, яка характеризується особливим режимом правової охорони, а також обмеженнями щодо припинення права постійного користування та погодження матеріалів їх вилучення (викупу). Віднесення земель до особливо цінних відбувається не тільки на підставі їхніх природних якостей, а й з урахуванням їх використання для певних соціально значимих потреб.

Список використаних джерел:

1. Гавриш Н. С. Особливо цінні ґрунти та їхня правова охорона / Н. С. Гавриш // Науковий вісник державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2012. – № 3. – С. 138–146. – (Серія: юридична).

В статье исследуются основные признаки, состав особо ценных земель, также дается определение понятия особо ценных земель и предложения по совершенствованию правового регулирования их использования и охраны. Как отдельный «объект особой охраны» исследованы почвы земельных участков, охрана которых должна предусматривать полное исключение части земель из сельскохозяйственного использования или ограничение использования с юридическим закреплением мероприятий по предотвращению их деградации.

Ключевые слова: особо ценные земли, особо ценные почвы, правовая охрана земель, правовое регулирование использования и охраны особо ценных земель, особо ценные земли сельскохозяйственного назначения, особо ценные земли несельскохозяйственного назначения.

The article examines the main features and composition of the most valuable land, its also provides a definition of the concept of valuable lands and proposals for improving the legal regulation of their use and protection. As a separate «object of special protection» the soils of land were examined, the protection of which is to provide the total exclusion of the land from agricultural use or limit the use of the legal fixing of measures to prevent their degradation.

Key words: particularly valuable land, particularly valuable soils, legal protection of land, the legal regulation of the use and protection of valuable land, particularly valuable agricultural land, particularly valuable non-agricultural land.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред.: В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1179 с.

3. Ришкова Л. В. Поняття та ознаки особливо цінних земель як об'єкта правової охорони та використання / Л. В. Ришкова // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 250–255.

4. Канаш О. П. Особливо цінні землі: наявне тлумачення та реальна сутність / О. П. Канаш // Землепорядний вісник. – 2009. – № 2. – С. 44–45.

5. Степська О. В. Поняття та склад особливо цінних земель / О. В. Степська // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2016. – С. 193–197.

6. Ґрунти та їхня родючість у правовому полі земельно-ринкових відносин / М. Д. Безуглий, С. А. Балюк, Р. С. Трускавецький // Вісник аграрної науки. – 2012. – № 5. – С. 5–10.

7. Ришкова Л. В. Правове регулювання охорони особливо цінних земель в умовах розвитку ринку земель / Л. В. Ришкова // Часопис Київського університету права. – 2013/3. – С. 243–249.

8. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право» / Годованюк Андрій Йосипович. – К., 2008. – 19 с.

9. Новаковський Л. Я. Проблеми формування, використання та збереження особливо цінних земель / Л. Я. Новаковський // Вісник аграрної науки. – 2015. – № 3. – С. 5–11.

10. Канаш О. П. Повертаємося до проблеми особливо цінних земель / О. П. Канаш // Землеустрій і кадастр. – 2011. – № 1. – С. 53–59.