

УДК 349.41

**M. З. Романюк**, старший викладач

Прикарпатський юридичний інститут  
Львівського державного університету внутрішніх справ.  
вул. Національної Гвардії, 3, м. Івано-Франківськ, 76005, Україна

## ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

В статті досліджуються особливості правового забезпечення охорони земель оборони України. Автором наголошується на необхідності законодавчого закріплення та реалізації окремих заходів по охороні цих земель.

**Ключові слова:** охорона земель, землі оборони, охорона земель оборони, заходи по охороні земель оборони.

Специфіка військової діяльності зумовлює постійний вплив на стан навколоішнього природного середовища. З метою забезпечення обороноздатності держави військові формування використовують природні ресурси (землі, води, ліси), завдаючи при цьому їм значої шкоди.

Разом з тим ситуація в Україні ускладнюється ще й іншими факторами. З одного боку, ключовою проблемою в цій сфері є наявність низки особливих військових об'єктів, що залишились на території нашої держави після розпаду Радянського Союзу: могильників радіоактивних і токсичних відходів (четири з яких знаходяться на балансі Збройних Сил України), шахтних пускових установок, колишніх складів паливно-мастильних матеріалів та компонентів ракетного пального, військових полігонів, складів озброєння, звільнених арсеналів, баз, військових містечок тощо [1, 37]. З іншого — неабиякою проблемою в цій сфері є недостатнє фінансування заходів по очищенню цих територій від небезпечних речовин та боеприпасів. Разом з тим слід погодитися з думкою В. О. Кудінова про те, що «негативно на охорону земель впливає також невідповідність і неоднозначність закріплених нормативно-правовими актами заходів у цій сфері» [2, 105].

Основний негативний вплив військової діяльності, спрямований на землі, що надані військовим частинам, установам, військово-навчальним закладам, підприємствам та організаціям Збройних Сил України, іншим законно утвореним військовим формуванням, для розміщення та постійної діяльності, тобто на землі оборони України.

За наявності складної екологічної ситуації, що виникає внаслідок військової діяльності, постає необхідність обґрунтування та здійснення системи заходів щодо охорони довкілля загалом та земель оборони зокрема. Невід'ємною складовою цієї системи, на нашу думку, є правове забезпечення охорони земель оборони.

Окремих проблем правового забезпечення охорони земель оборони у своїх працях торкалися Г. О. Аксенюонок, В. І. Андрейцев, О. А. Вівчаренко, Ю. О. Вовк, О. А. Забєлишенський, Т. Г. Ковальчук, В. Л. Мунтян, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Однак ці дослідження здебільшого носять загальний характер, оскільки стосуються охорони земель усіх категорій та видів.

**Метою даного дослідження** є аналіз правового забезпечення заходів щодо охорони земель оборони України. Виявлення недоліків правового регулювання в цій сфері та внесення пропозицій щодо їх усунення.

Відповідно до ст. 162 ЗК України та ст. 1 Закону України «Про охорону земель», охорона земель є системою правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання

необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [3, 4]. Таким чином, визначення охорони земель на законодавчому рівні здійснюється через перелік заходів, що її забезпечують.

Однак, як вдало зауважує М. О. Фролов, ця норма «не дає повного уявлення про охорону земель різних категорій і з своїм спрямуванням зорієнтована перш за все на охорону земель сільськогосподарського призначення, визначаючи правові засади охорони земель інших категорій (несільськогосподарських земель) досить побіжно і поверхнево» [5, с. 75].

Використання земель оборони лише незначною мірою пов'язане із сільськогосподарським виробництвом. Здебільшого ці землі використовуються як просторово-територіальний базис для розміщення та постійної діяльності структурних підрозділів різних військових формувань, а тому і заходи по охороні цих земель необхідно, на наш погляд, розглядати через призму їх несільськогосподарського використання. Схожі позиції відстоює Б. В. Єрофеєв, вказуючи, що «різна роль земель в окремих галузях народного господарства зумовлює особливості їх правового режиму, а це, у свою чергу, зумовлює специфіку охорони цих земель» [6, 396].

Спеціальна норма щодо охорони земель оборони міститься в Законі України «Про використання земель оборони». Відповідно до ст. 5 цього закону «Розміщення, проектування, будівництво, реконструкція, введення в експлуатацію, експлуатація, консервація і ліквідація будівель, споруд та інших оборонних об'єктів, які можуть справляти прямий або опосередкований негативний вплив на земельні ресурси, здійснюються в порядку, визначеному законом» [7]. Однак конкретних норм, що забезпечували б охорону земель оборони, враховуючи особливості їх цільового призначення, законом досі не визначено.

На наш погляд, необхідним є законодавче врегулювання проведення заходів по охороні земель оборони з урахуванням їх особливостей, а також визначення відповідальних суб'єктів за здійснення таких заходів.

Досліджуючи правовий режим земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства, Т. М. Лебедєва справедливо стверджує, що «правова охорона цих земель потрібна як в процесі вибору земельних ділянок для потреб автомобільного транспорту та дорожнього господарства, так і при будівництві та реконструкції автомобільних доріг та інших споруд автомобільного транспорту та експлуатації цих об'єктів» [8, 101]. Такий поділ заходів охорони земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства є актуальним і щодо земель оборони, оскільки ці землі є окремими різновидами однієї категорії земель — земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

На нашу думку, заходи щодо охорони земель оборони слід поділяти на ті, що здійснюються при виборі земельної ділянки для оборонних потреб, при спорудженні та реконструкції військових об'єктів, заходи при експлуатації земель оборони в процесі постійної діяльності військових формувань, та заходи, що здійснюються при ліквідації військових об'єктів і передачі земель оборони для інших потреб.

Відповідно до ст. 23 ЗК України для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [3].

Положення наведеної норми є визначальним при виборі земельної ділянки для оборонних потреб, оскільки до «інших потреб, не пов’язаних з веденням сільського виробництва» відносяться і потреби оборони держави. На нашу думку, необхідним залишається законодавче закріплення вимоги розміщення оборонних об’єктів на землях несільськогосподарського призначення, а в окремих випадках — на землях сільськогосподарського призначення гіршої якості. Закріплення такої норми, на наш погляд, сприятиме реалізації заходів по охороні цих земель при виборі земельної ділянки для спорудження військових об’єктів.

Окрему групу заходів щодо охорони земель оборони, на наш погляд, повинні складати обмеження щодо використання цих земель при спорудженні та реконструкції військових об’єктів. Адже така діяльність неодмінно спричинює значні зміни як навколошнього природного середовища в цілому, так і земель оборони як його частини, оскільки полягає у знятті або видаленні родючого шару ґрунту і рослинності, локальних змінах рельєфу, порушенні єдності і форм біогеоценозу, ерозії земель оборони тощо.

Вдається за доцільне закріпити на законодавчому рівні норму, яка б зобов’язувала суб’єктів користування землями оборони перед спорудженням військових об’єктів забезпечити зняття, складування, збереження та перенесення верхнього родючого шару ґрунту на порушені або малопродуктивні земельні ділянки відповідно до проектів рекультивації. Ці проекти повинні містити основні рішення щодо ефективного використання знятої ґрунтової маси. Разом з тим, на нашу думку, необхідно встановити чітку заборону спорудження таких об’єктів без затвердження у встановленому порядку зазначених проектів рекультивації.

Важливим елементом охорони земель оборони при спорудженні військових об’єктів — є проведення державної екологічної експертизи. Закон України «Про екологічну експертизу» не містить окремих норм, які б визначали порядок проведення такої експертизи щодо військових об’єктів [9]. Однак аналіз змісту ст. 7 та 14 цього Закону, дає можливість констатувати, що екологічній експертізі підлягають проекти на будівництво нових військових, оборонних об’єктів (в тому числі об’єктів, інформація про які становить державну таємницю); розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих військових та оборонних об’єктів; документація по перепрофілюванню, консервації та ліквідації об’єктів військового чи оборонного призначення або їх частин, а також діючі об’єкти та комплекси військового та оборонного призначення [9].

Позитивним аспектом охорони земель оборони при спорудженні військових об’єктів було б, на нашу думку, відображення в законі положення щодо необхідності проведення екологічної експертізи перед спорудженням на цих землях військових оборонних чи інших об’єктів. Разом з тим такі військові об’єкти, як склади боєприпасів та паливно-мастильних матеріалів, на нашу думку, потребують періодичного проведення екологічної експертізи у зв’язку із високою ймовірністю виникнення на них надзвичайних ситуацій, що можуть спричинити значну шкоду довкіллю та землям оборони зокрема.

Важливим видом заходів по охороні земель оборони є заходи, що здійснюються при експлуатації земель оборони в процесі постійної діяльності військових формувань. Незважаючи на особливу важливість здійснення заходів по охороні земель оборони безпосередньо в процесі їх використання, належне правове забезпечення їх проведення на законодавчому рівні також відсутнє. Окремі норми щодо охорони земель оборони в процесі їх використання містяться в деяких відомчих підзаконних нормативно-правових актах.

Так, відповідно до Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України, затвердженого Наказом Міністерства оборони України від 22 грудня 1997 р. [10], організація та ведення військового (корабельного) господарства (господарська діяльність) поряд з іншим включає розробку та впровадження

заходів щодо поліпшення екологічного стану довкілля, раціонального використання відведеніх земель та утримання у належному стані закріплених територій.

До таких заходів цей нормативно-правовий акт відносить: 1) щорічне призначення наказом по військовій частині (підприємству) комісії з питань охорони природного середовища, яка здійснює контроль виконання вимог природоохоронного законодавства і не рідше одного разу на квартал проводить аналіз виконання природоохоронних заходів, намічає заходи щодо усунення виявлених порушень природоохоронного законодавства у військах; 2) проведення інвентаризації всіх можливих (потенційних) джерел забруднення навколошнього природного середовища і оформлення журналу обліку цих джерел із зазначенням виду та кількості викидів, скидів забруднюючих речовин, а також заходів, які проводяться чи плануються щодо зниження їх впливу на природне середовище; 3) розробку річних планів заходів щодо охорони природного середовища і раціонального використання його ресурсів у військовій частині (підприємстві), в яких передбачається проведення заходів з охорони і раціонального використання земель; 4) підтримання санітарного стану території, її озеленення тощо [10].

Проведення зазначених заходів стосується лише військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України. Однак їх здійснення необхідне також і щодо земель, які знаходяться у користуванні відповідних суб'єктів інших військових формувань та правоохоронних органів. Відтак доцільним видається закріплення на законодавчому рівні обов'язку проведення зазначених природоохоронних заходів щодо земель оборони та безпеки всіма суб'єктами, що ці землі використовують для розміщення та постійної діяльності.

Найбільш шкідливого впливу внаслідок військової діяльності, на думку екологів, зазнають землі, на яких розташовуються та постійно функціонують військові полігони [11, 12].

В процесі навчань на військових полігонах відбувається значне техногенне навантаження на землі оборони внаслідок переміщення військової техніки, вибухів боєприпасів, влаштування бойових позицій, що призводить до ерозії ґрунтів, замулення або заболочення місцевості, руйнування дернового покриття, ущільнення ґрунту [12].

Для вирішення цієї проблеми необхідно, на наш погляд, є розробка фахівцями в галузі екології та військової діяльності рекомендацій щодо способів використання військових полігонів, які б зменшили до мінімуму рівень негативного впливу на землі оборони в процесі військових навчань. Разом з тим ключові такі вимоги повинні закріплюватися нормативно, набувати загальнообов'язкового характеру та забезпечуватися можливістю настання юридичної відповідальності за їх порушення.

Так, наприклад, доцільним видається закріпити норму, яка б визначала, що для організації та проведення військових навчань із залученням значної кількості особового складу чи військової техніки використовуються переважно землі великих або середніх військових полігонів. Запровадження такої норми дозволило б зменшити антропогенний вплив на землі оборони в процесі їх експлуатації. В цьому контексті необхідним є також детальне нормативне закріплення поділу військових полігонів за площею земель, яку вони займають, на великі, середні і малі з урахуванням допустимого техногенного навантаження на кожен із видів. Подібним чином закріплено поділ авіаційних військових полігонів на категорії в законодавстві Російської Федерації (1-ша категорія — не менше 60 км<sup>2</sup>; 2-га категорія — не менше 30 км<sup>2</sup>, 3-тя категорія — не менше 15 км<sup>2</sup>) [13, 14].

Іншою проблемою, що виникає в процесі експлуатації земель військових полігонів, — це їх забруднення металевими відходами у вигляді гільз, вибухових речовин та боєприпасів, які не розірвались, «помасленим сміттям та ганчір'ям, пакуваль-

ними матеріалами з-під боєприпасів, маскувальним матеріалом, комунально- побутовими відходами, дегрентами, пестицидами тощо» [12].

Вирішення цієї проблеми вбачається у законодавчому закріпленні обов'язку для військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших законно утворених військових формувань, очищувати землі військових полігонів від предметів та речовин, що залишилися внаслідок проведення навчань.

Окрему увагу слід приділити питанням правового забезпечення охорони земель оборони при ліквідації військових об'єктів, передачі цих земель іншим господарюючим суб'єктам, зміні їх цільового призначення тощо.

Практично у всіх регіонах нашої держави зі зменшенням чисельності Збройних Сил України, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань значна частина земель оборони не використовується за цільовим призначенням. Проте використовувати земельні ділянки для інших потреб є практично неможливим, адже переважна більшість з них характеризуються наявністю боєприпасів, що становлять небезпеку для життя і здоров'я людей. Це, перш за все, також стосується земель військових полігонів.

Зважаючи на чисельні площи таких земель, очевидно, що процес їх повного розмінування та очищення потребує великих матеріальних затрат. Схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року Програма реабілітації територій, забруднених унаслідок військової діяльності, на 2002–2015 роки [15] та реалізація заходів, розроблених на її основі, гальмується відсутністю належного фінансування з державного бюджету. За інформацією відділу екологічної безпеки Міноборони, фінансування Програми реабілітації припинилося вже в 2004 році [1, с. 38].

Такі забруднені та пошкоджені землі, на наш погляд, терміново потребують очищення та рекультивації. В цьому контексті доцільним видається законодавчо закріпити норму, відповідно до якої ліквідація військового об'єкта можлива виключно після повного очищення земель від забруднення внаслідок військової діяльності та проведення рекультивації цих земель. Обов'язок організації проведення таких заходів необхідно покласти безпосередньо на землекористувачів.

Отже, на сучасному етапі в нашій державі можна констатувати відсутність належного правового забезпечення охорони земель оборони. Існуючі норми, що регламентують окремі відносини з приводу охорони довкілля в процесі військової діяльності, не вирішують завдань по забезпеченню охорони земель оборони.

Заходи по охороні цього виду земель, на нашу думку, можна поділити на ті, що здійснюються при виборі земельної ділянки для оборонних потреб, при спорудженні та реконструкції військових об'єктів, заходи при експлуатації земель оборони в процесі постійної діяльності військових формувань, та заходи, що здійснюються при ліквідації військових об'єктів і передачі земель оборони для інших потреб. На даний час необхідним є розробка та законодавче закріplення правових норм, які б забезпечили виконання кожної з цих груп заходів. Доцільним в цьому контексті є прийняття нового закону «Про правовий режим земель оборони і безпеки», а норми, що регламентують охорону цих земель, варто виділити в ньому окремим розділом.

#### *Література*

1. Книш Володимир. Учасників багато, а «віз тягне» лише Міноборони // Камуфляж, 2009. — № 7. — С. 36–39.
2. Кудінов В. Правове регулювання охорони земель: стан та перспективи / В. О. Кудінов // Підприємництво, господарство і право, 2009. — № 11. — С. 104–107.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

4. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
5. Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства / Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис № 3: Наукове вид-во МРУП, 2002. — С. 73–79.
6. Ерофеев Б. В. Земельное право России: Учеб. /Отв. ред. Н. И. Краснов. — 9-е изд., перераб., — М.: Юрайт-Издат, 2004. — 656 с.
7. Про використання земель оборони. Закон України від 27.11.2003 // Відомості Верховної Ради України, 2004. — № 14. — С. 209.
8. Лебелева Т. М. Правовий режим земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства: проблеми та шляхи вирішення: Монографія / Під ред. проф. М. В. Шульги. — Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. — 192 с.
9. Про екологічну експертизу: Закон України від 09 грудня 1995 № 45/95-BP // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.
10. Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України: Наказ Міністерства оборони України від 16.07.1997 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 52. — Ст. 202.
11. А. І. Лисенко, І. В. Чеканова. Підходи щодо оцінки техногенного навантаження на екосистеми військових полігонів Збройних Сил України / [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Znrcvsd/2009\\_1/9.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Znrcvsd/2009_1/9.pdf)
12. Моложанова О. Г., Чеканова І. В., Мазор І. Г., Ковалевський В. В. Еколого-гігієнічна оцінка територій військових полігонів // Актуальні питання гігієни та екологічної безпеки України на рубежі століть: Збірка тез доповідей науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті О. М. Марзеева. Вип. 2. — К.: 1999 / [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.health.gov.ua/Conf/conf.nsf/09e0043b46a8b8e7c2256d8e006e5352/0d2f61e22acf5079c12567580047171c?OpenDocument>
13. О полигонах Вооруженных Сил Российской Федерации: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 27 сентября 1996 г. № 353 // [Електронный ресурс] — Режим доступу: <http://voenprav.ru/doc-2319-1.htm>
14. Об утверждении Федеральных авиационных правил по организации полигонной службы в государственной авиации: Приказ Минобороны РФ от 25 октября 2001 г. № 431// [Електронный ресурс] — Режим доступу: <http://voenprav.ru/doc-892-1.htm>
15. Про Програму реабілітації територій, забруднених унаслідок військової діяльності, на 2002–2015 роки // Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 916// Офіційний вісник України від 17.08.2001–2001 р. — № 31. — Ст. 1413.

**M. З. Романюк**, старший преподаватель

Прикарпатский юридический институт  
Львовского государственного университета внутренних дел.  
ул. Национальной Гвардии, 3, г. Ивано-Франковск, 76005, Украина

## **ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ОБОРОНЫ УКРАИНЫ**

### ***РЕЗЮМЕ***

Правовая охрана земель обороны Украины на сегодняшний день одна из наиболее актуальных тем, поскольку нет четкого законодательного регулирования данного вопроса. На основании исследования данного вопроса в рамках статьи можно говорить о необходимости принятия нового закона «О правовом режиме земель обороны и безопасности».

**Ключевые слова:** охрана земель, земли обороны, охрана земель обороны, мероприятия по охране земель обороны.