

# ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

*Багай Н.О.*

## ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

УДК 349.41

Необхідною передумовою забезпечення екологічної безпеки є планомірний, науково обґрунтований розвиток законодавства про охорону навколишнього природного середовища та окремих природних об'єктів. Під час парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» було відзначено, що недостатньо реалізовується одне з головних завдань земельної реформи - раціональне використання та охорона земель, роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться досить повільно, і як результат - деградація ґрунтового покриву деяких територій досягла критичного стану [5]. Тому особливо важливим завданням на сьогодні є належне законодавче забезпечення охорони земель як центрального об'єкта екосистеми.

Теоретичні і практичні проблеми розвитку законодавства про охорону земель досліджувалися багатьма представниками еколого-правової, земельно-правової та аграрно-правової науки України. Йдеться, зокрема, про праці В.Л.Мунтяна, Ю.С.Шемшученка, В.І.Андрейцева, Н.І.Титової, М.В.Шульги, П.Ф.Кулинич, В.В.Носіка та інших учених.

Проте з прийняттям нового Земельного кодексу (ЗК) України [3], а згодом Законів України «Про охорону земель» [13], «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [6], інших нормативно-правових актів виникли нові практичні проблеми, що потребують невідкладного вирішення. Це зумовлено, насамперед, наявністю в ЗК України та Законі України «Про охорону земель» значної кількості відсилочних правових норм, які, в свою чергу, визначають нові напрями майбутньої правотворчої діяльності державних органів.

У зв'язку з цим, метою статті є з'ясування окремих проблем сучасного законодавчого забезпечення охорони земель і виявлення основних напрямів подальшого розвитку земельного законодавства України в цій частині.

Основними нормативно-правовими актами, що на сьогодні регулюють відносини щодо охорони земель, є ЗК України, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13], «Про охорону

земель» [12], «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [6], «Про меліорацію земель» [9], «Про землеустрій» [8], «Про державну експертизу землепорядної документації» [7] та інші.

ЗК України, прийнятий 25 жовтня 2001 р., дещо розширив межі правового регулювання відносин щодо охорони земель, порівняно з ЗК України від 18 грудня 1990 р. в редакції від 13 березня 1992 р. [4]. Так, якщо ЗК України від 18 грудня 1990 р. містив лише 6 статей щодо охорони земель (розділ III, ст.ст.82-87), то у новому ЗК України від 25 жовтня 2001 р. вміщено вже 11 статей, об'єднаних у 3 глави в рамках розділу IV «Охорона земель». При цьому норми кодифікованого акту земельного законодавства присвячені як визначенню завдань, змісту та порядку охорони земель, так і встановленню загальних положень щодо охорони техногенно забруднених земель, консервації земель тощо. Важливе значення має, зокрема, включення до ЗК України законодавчих визначень понять: «техногенно забруднених земель», «деградованих земель», «малопродуктивних земель», встановлення основних засад рекультивациі, консервації земель тощо.

Одночасно слід зазначити, що представниками аграрно-правової науки (В.І.Андрейцевим [1, с.35, 71], Н.І.Титовою [14]) ще в період розробки нового ЗК України обґрунтовувалося положення про те, що норми щодо охорони земель повинні міститися в кодифікованому акті земельного законодавства. Не дивлячись на це, у ЗК України вміщено відсилочну норму про те, що порядок охорони земель встановлюється законом (ч.2 ст.164 ЗК України). Крім того, лише у розділі IV ЗК України вміщено ще 4 відсилочних норми (ч.2 ст.165, ч. 3 ст.169, ч.2 ст.170, ч.4 ст.172 ЗК України). Така ситуація призвела до того, що норми ЗК України щодо охорони земель довгий час не мали практичного застосування через відсутність законодавчо встановленого механізму їх реалізації.

Як вірно відзначила Н.І.Титова, «поширена практика прийняття окремих земельних законів з регламентації відносин, зміст яких має бути правовою матерією кодексу, негативно позначається на правозастосовчій практиці» [15, с.77].

Відповідно до ч.2 ст.164, п.4 розділу IX «Прикінцеві положення» ЗК України 17 червня 2002 р. Кабінетом Міністрів України було подано до Верховної Ради України проект Закону України «Про охорону земель», а 30 грудня 2002 – проект Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель». Проте зазначені Закони були прийняті аж 19 червня 2003 р., тобто через 1,5 року після набрання чинності ЗК України.

При цьому прийнятий Закон України «Про охорону земель» містить близько 20 відсилочних норм і передбачає прийняття більше 10 нових нормативно-правових актів різної юридичної сили (більшість з них до цього часу ще не прийняті). Враховуючи викладене, надалі законодавче забезпечення охорони земель здійснюватиметься за допомогою великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, що негативно відобразатиметься на ефективності правового регулювання земельних відносин.

Одним із основних напрямів подальшої правотворчої діяльності державних органів є прийняття передбаченої ч.2 ст.24, п. п. 2, 3 «Перехідних положень» Закону України «Про охорону земель» Загальнодержавної програми використання та охорони земель.

Необхідно зазначити, що значно раніше розпорядженням Президента України від 17 лютого 1996 р. № 34/96-рп «Про Національну програму охорони земель на 1996—2005 роки» [11] було визнано за необхідне розробити Національну програму охорони земель на 1996-2005 роки, утворено Комісію з розроблення проекту Національної програми та зобов'язано її подати у двомісячний строк на розгляд Кабінету Міністрів України проект Національної програми. На жаль, така програма так і не була затверджена на державному рівні.

5 липня 2004 р. до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України подано законопроект №5755 «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель». Зазначеним законопроектом було визначено основні напрями законотворчої діяльності у сфері регулювання земельних відносин. Зокрема передбачалася розробка та прийняття законів з питань використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення, земель промисловості, водного фонду тощо. Вагомим положенням проекту Загальнодержавної програми використання та охорони земель стало визнання необхідності врегулювання на законодавчому рівні порядку використання техногенно забруднених земель та відносин щодо економічного стимулювання з використання та охорони земель.

Слід зазначити також, що 5 липня 2004 р. (одночасно із законопроектом «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель») до Верховної Ради України було подано також проект закону за №5754 «Про національну програму охорони родючості ґрунтів», необхідність прийняття якого визначена п.2 «Перехідних положень» Закону України «Про охорону земель». І хоча суб'єктом законодавчої ініціативи в обох випадках був один і той же державний орган – Кабінет Міністрів

України, зазначені законопроекти не були узгодженими між собою. Зокрема, якщо Загальнодержавною програмою використання та охорони земель передбачалося два етапи її виконання, то Національну програму охорони родючості ґрунтів планувалося виконувати у три етапи. Певна невідповідність існувала й у визначенні основних напрямів нормативно-правового регулювання земельних відносин та ін. Недостатня узгодженість проектів зазначених програм зумовлена, на наш погляд, і тим, що розробниками зазначених програм були різні органи: Державний комітет земельних ресурсів України щодо Загальнодержавної програми використання і охорони земель; Міністерство аграрної політики України та Українська академія аграрних наук щодо Національної програми охорони родючості ґрунтів. Відсутність належної співпраці між авторами зазначених законопроектів у період їх розробки відобразилася, очевидно, й на змісті відповідних програм.

Як нами зазначалося, ще в квітні 2004 р. на Міжрегіональній науково-практичній конференції «Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави», зазначені програми повинні не лише взаємоузгоджуватись і доповнювати одна одну, але й бути складовими єдиного нормативно-правового акту, адже реалізація заходів з охорони родючості ґрунтів є однією з основних передумов забезпечення раціонального використання і охорони земель [2, с.139].

У листопаді 2004 р. проекти законів України про Загальнодержавну програму використання та охорони земель (реєстраційний N 5755) та про Національну програму охорони родючості ґрунтів (реєстраційний N 5754) були подані Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради. Проте Верховною Радою України зазначені законопроекти були направлені на повторне перше читання. При цьому Кабінету Міністрів України було доручено об'єднати їх та внести на розгляд Верховної Ради України у повторному першому читанні як єдиний законопроект [10].

Відповідно до рекомендацій парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» Кабінет Міністрів України було зобов'язано до 1 січня 2006 року подати на розгляд Верховної Ради України проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель» [5]. Проте така Загальнодержавна програма до цього часу не прийнята.

23 жовтня 2008 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект (реєстраційний №3310) «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», який, будемо сподіватися, Верховна Рада розгляне впродовж 2009 року.

Запізніла розробка зазначених програм негативно позначається як на розвитку законодавства про охорону земель, так і на реалізації природоохоронних заходів у сфері землекористування. Доцільно було їх затвердити ще на початку 1990-х років (на першому етапі реформування земельних відносин), адже охорона земель - основне завдання земельної реформи.

Тому слід констатувати, що питанням створення належних умов для раціонального використання земель, відтворення родючості ґрунтів і запровадження екологічно збалансованого землекористування довгий час не приділялося належної уваги.

Загалом, істотним недоліком розвитку законодавства про охорону земель є відсутність єдиної державної політики у сфері правового регулювання земельних відносин. Це проявляється, зокрема, у визначенні основних напрямів правотворчої діяльності державних органів.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 р. №446-р було затверджено Заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи на 2001 – 2005 роки. Зазначеним нормативним актом, зокрема передбачалися розробка і прийняття у 2001-2002 р. р. закону про консервацію земель (п. п. «б» п.33). Тепер Законом України «Про охорону земель» визначено, що «порядок консервації земель встановлюється законодавством України» (ч.4 ст.51 Закону).

У зв'язку з цим сьогодні діє наказ Держкомзему України №175 від 17 жовтня 2002 р. «Про порядок консервації земель», а п. п. «б» п.33 Заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи на 2001 – 2005 роки в частині прийняття акта вищої юридичної сили про консервацію земель залишився невиконаним. Принагідно слід зазначити, що діючий Порядок консервації земель надзвичайно ускладнений: передбачає сім етапів, тривалість більшості з яких не визначена в часі. Тому практично з моменту подання заяви власником землі чи землекористувачем про консервацію земель і до часу реалізації проекту консервації мине щонайменше півроку.

Таким чином, сучасний період розвитку земельного законодавства України характеризується активізацією процесу нормативно-правових актів з питань охорони земель. Цей процес тісно пов'язаний з екологізацією та іншими нормами земельного права України.

Проте, запізниле прийняття основних нормативно-правових актів з питань охорони земель негативно позначилося на реалізації заходів щодо реформування земельних відносин в Україні. Істотним недоліком сучасного етапу розвитку законодавства про охорону земель є також відсутність загальнодержавної програми використання та охорони земель.

Оскільки, ані ЗК України, ані Закон України «Про охорону земель», на жаль, не забезпечують на сьогодні вичерпного правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони земель, зараз відбувається процес розробки та прийняття багатьох нормативно-правових актів, покликаних визначити механізм реалізації основних норм Закону України «Про охорону земель». Така недосконалість розділу IV ЗК України та Закону України «Про охорону земель» зумовить у подальшому зайві нашарування нормативно-правових актів різної юридичної сили, присвячених окремим питанням охорони земель.

У зв'язку з цим існує потреба у вдосконаленні законодавчого забезпечення охорони земель шляхом заповнення існуючих прогалин у правовому регулюванні зазначених відносин, позбавленні зайвих нашарувань і суперечностей між нормативно-правовими актами з питань охорони земель, їх належної систематизації. Слід погодитися з Н.І.Титовою в тому, що ЗК України «згодом повинен бути радикально доповнений з тим, щоб це був основний нормативно-правовий акт з усіх земельно-правових відносин» [15, с.77].

У даній статті розглянуто лише окремі проблеми сучасного розвитку законодавства про охорону земель. Між тим, усунення колізій між нормативно-правовими актами земельного, екологічного та інших галузей законодавства, позбавлення зайвих нашарувань та подальша систематизація нормативно-правових актів про охорону земель можливі лише за умови подальшого виявлення та глибокого аналізу існуючих проблем і суперечностей у цій площині та наукового обґрунтування шляхів їх вирішення.

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні [Навчально-практичний посібник] / В.І. Андрейцев – К.: Істина, 1999. – 320 с.
2. Багай Н.О. Розвиток законодавства про охорону земель: проблеми і перспективи / Н.О.Багай // Матеріали Міжрегіональної науково-практичної конференції [«Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави»] (Івано-Франківськ, 24-25 вересня 2004 року). – Івано-Франківськ, 2004. – С.137-142.
3. Земельний кодекс України від 18.12.1990 р. // ВВР України. – 1992. – № 25. - 354.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – 9.
5. Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2005 року N 2897-IV Про рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» // ВВР України. – 2005. - N 48. - 494
6. Про державний контроль за використанням і охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. - №39. – 350

7. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України № 1808-IV від 17.06.2004 р. // ВВР України. – 2004. - №38. – 471
8. Про землеустрій: Закон України № 858-IV від 22.05.2003 р. // ВВР України. – 2003. - №36. – 282
9. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. // ВВР України. – 2000. - №11. – 90
10. Про направлення на повторне перше читання проектів законів України про Загальнодержавну програму використання та охорони земель та про Національну програму охорони родючості ґрунтів: постанова Верховної Ради України від 2 листопада 2004 року N 2133-IV [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
11. Про Національну програму охорони земель на 1996—2005 роки: Розпорядження Президента України від 17.02. 1996 р. № 34/96-рп // Урядовий кур'єр. — 1996. — 11 квітня.
12. Про охорону земель: Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. - №39. – 349
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - N 41. - 546
14. Титова Н.І. До концепції нового основного земельного закону України / Н.І.Титова // Право України. – 2000. - №4. - С.68-73.
15. Титова Н.І. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми / Н.І.Титова // Право України. – 2004. - №4. – С.72-77.

Вагай Н.О.

Legislation of Ukraine about protection of lands: problems of development.

In this article are analyzed separate problems of modern period of development of Ukrainian legislation on land protection. The normative-legal acts to the questions of land protection are characterized. At the same time the author offers proposals for improvement of legislative regulation on land protection.

**Key words:** lands, land-tenure, land protection, the ground fertility protection, legislation on land protection.