

**ЕВОЛЮЦІЯ У СФЕРІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ****EVOLUTION IN THE FIELD OF NORMATIVE LEGAL REGULATION  
OF LAND PROTECTION IN UKRAINE****Миронов В.В.,****к.е.н., доцент кафедри****публічного управління та адміністрування***ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»***Ткачук А.І.,****к.і.н., доцент кафедри****публічного управління та адміністрування***ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»*

Стаття присвячена такій найважливішій екологічній проблемі в Україні, як нормативно-правове регулювання охорони земель від давніх часів до сьогодення. Охорона земель є надзвичайно важливим чинником забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни. Її основне завдання полягає в забезпеченні збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності земель.

**Ключові слова:** охорона земель, нормативно-правове регулювання, земельна реформа, екологізація, екологічний стан, родючість ґрунтів.

Статья посвящена такой важной экологической проблеме в Украине, как нормативно-правовое регулирование охраны земель от древних времен до современности. Охрана земель является чрезвычайно важным фактором обеспечения продовольственной и экологической безопасности страны. Ее основная задача заключается в обеспечении сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности земель.

**Ключевые слова:** охрана земель, нормативно-правовое регулирование, земельная реформа, экологизация, экологическое состояние, плодородие почв.

With the proclamation of Ukraine's independence, a number of normative legal acts are adopted that have a direct impact on the development and formation of the institution of legal protection of land in an independent and sovereign state. For the first time, the legal protection of land from contamination with hazardous substances was allocated in a separate article 167 of the Land Code of Ukraine, entitled «Land Protection against Pollution by Hazardous Substances».

The legal protection of land is a system of regulated norms of law of organizational, economic and other social relations for ensuring the rational use of the land fund of the country, prevention of unjustified removal of land from agricultural turnover, protection of land resources from harmful anthropogenic influences, as well as on reproduction and increase of soil fertility, productivity lands of the forest fund, provision of a special legal regime of lands of nature conservation, recreation, recreation historical and cultural significance. Its main task is to ensure the preservation and reproduction of land resources, the ecological value of natural and acquired land qualities. Land protection is an extremely important factor in ensuring food and environmental security of the country.

State policy of protection and rational use of land is determined by a system of legal, organizational, environmental and other measures that have environmental, resource-saving and reproductive character. Environmental control plays a special role in environmental legislation, land use valuation, environmental expertise, land identification and land resources monitoring.

The deterioration of the ecological status of the land and the soil fertility is the basis for making decisions on the application of certain restrictions on the use of land resources, as well as compensation for damage to agricultural land due to the reduction of their fertility and deterioration of the ecological state.

**Key words:** land protection, legal regulation, land reform, ecologization, ecological status, soil fertility.

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Це положення Основного Закону країни відображено і деталізовано у Земельному кодексі України, Законі України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року та інших актах земельного законодавства.

Чимало уваги з боку науковців приділено даній проблематиці (П. Саблук, В. Месель-Веселяк, М. Зубець, М. Гладій, А. Гетьман, С. Булігін, М. Шульга та інші), але досліджень охорони земель, їх ефективного використання ще недостатньо й потребує подальшого вивчення. Дана проблема має теоретичне, практичне значення і є наразі є першочерговою.

Метою статті є дослідження історичних аспектів правового регулювання охорони земель в Україні.

Щодо розуміння цінності землі як основного засобу виробництва, можна говорити починаючи з періоду енеоліту. Зокрема, за землю як за основний засіб виробництва в господарстві велася боротьба між племенами. Відсутність впорядкованої системи публічного управління земельними ресурсами, охорони її використання зумовлювали стихійність у землекористуванні [2]. Регулювання використання земельних ресурсів на території України бере витоки ще в часи існування Русі. В основі відносин

між людьми, в процесі використання земель лежало давнє звичаєве право. Рішення про те, кому, скільки і в якому місці надати землі в користування, спосіб її використання приймало віче [3]. У давній збірці руського права «Руська Правда» вже є норми про розподіл земель за видами угідь: дворові, орні землі, пустопорожні, мисливські угіддя.

Інший підхід, за якісною характеристикою, був використаний в «Уставі на волоки» 1528 р. в статті 16 регламентувалося, що за оброблення земельних ділянок (в залежності від їх якості та ступеня забруднення) встановлювалася різна винагорода: «з волоки сеножатное, где могут быть дрова и проробки, з сеножати добрые – 50 грошей, а з середние – 30 грошей, а с подлые – 20 грошей, а з велми подлые, болотливые або песковатые – 15 грошей» [4, с. 57; 5].

Для збереження якості та родючості землі в період правління Петра I, у 1722 р. був виданий Указ який закріплював: «Ліси вирубати лише на гнилісній місцевості, а не на болотах та сухих ґрунтах» [5; 6, с. 144].

У ході відміни кріпацтва й проведення земельної реформи положенням від 19 лютого 1861 р. усі землі губерній були поділені, в залежності від їх якості, на нечорноземні, чорноземні та степові [5; 7, с. 44].

Розподіл земель на категорії в залежності від їх промислового значення відбувається за Інструкцією «Про регулювання земельними комітетами земельних і сільськогосподарських відносин», затвердженою положенням «Про земельні комітети та про регулювання ними сільськогосподарських відносин» від 4 грудня 1917 р. Так, всі землі всенародного земельного фонду поділялися на дві категорії: 1) землі спеціальної культури та промислового значення, які не підлягають роздробленню (сади і розсадники, зернові господарства, розплідники племінної худоби, кінські заводи, орно-промислові господарства, які вирощують цукрові буряки, тютюн, хміль, а також дослідні та експериментальні поля та ділянки, поля сільськогосподарських та інших учбових закладів; 2) землі, які підлягають розподілу в користування на рівних трудових началах (до них відносились землі, які не мали спеціального і промислового значення) [5; 8, с. 15].

У Земельному кодексі УРСР від 25 жовтня 1922 р. не приділялося належної уваги врегулюванню проблеми правової охорони земель, це сприяло більшому забрудненню земель. Тому дослідники звертають увагу на відсутність у Земельному кодексі УСРР 1922 р. екологічної спрямованості, що вже у 1930-х рр., коли відбувався інтенсивний розвиток промисловості, зводилися нові численні підприємства, призвело до значного забруднення земель [5].

Конституції СРСР 1936 р. та в Конституції УРСР 1937 р. не було норм, спрямованих на правову охорону земель від антропогенного і техногенного впливу [4, с. 479]. Така ситуація збереглася й у воєнний та повоєнний періоди [5].

Якісні зміни з'являються в 1950-х–1960-х рр., коли у 1957–1963 рр. у республіках були прийняті закони про охорону природи. У них був наведений перелік об'єктів природи, які підлягали охороні, та визначені організаційно-правові норми за порушення правил природоохористування і природоохорони. Прийнятий Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. заборонив таку господарську діяльність, яка могла шкідливо вплинути на стан і якість земель [5; 9, с. 53]. Разом із тим комплексних законів про охорону природи у 1960-х роках не було.

Важливим етапом для подальшого розвитку нормативно-правового регулювання охорони земель в Україні стала Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про невідкладні заходи щодо захисту ґрунтів від вітрової та водної ерозії» у березні 1967 р.

Подальший розвиток законодавства в напрямку екологізації відбувалося під впливом виникнення загрози глобальної кризи в природі. 1 липня 1969 р. вступили в дію Основи земельного законодавства СРСР і радянських республік, які докорінно змінили парадигму землекористування. Із цього моменту підприємства, установи та організації були зобов'язані не допускати забруднення земель [5].

У другому Земельному кодексі УРСР 1970 р. у шостій главі були відображені норми щодо правової охорони земель [10]. За порушення законодавства про охорону земель також була встановлена юридична відповідальність [5; 11, с. 47].

З проголошенням незалежності України приймається низка нормативно-правових актів, які мають безпосередній вплив на розвиток і формування інституту правової охорони земель у незалежній та суверенній державі. Вперше правова охорона земель від забруднення небезпечними речовинами була виділена в окрему ст. 167 Земельного кодексу України, яка має назву «Охорона земель від забруднення небезпечними речовинами» [12]. Так, на виконання вимог Земельного кодексу України від 19 червня 2003 р. був прийнятий Закон України «Про охорону земель», у якому міститься ст. 45 із ідентичною назвою [13].

Правова охорона земель являє собою систему врегульованих норма права організаційних, економічних та інших суспільних відносин щодо забезпечення раціональ-

ного використання земельного фонду країни, запобігання необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захисту земельних ресурсів від шкідливих антропогенних впливів, а також щодо відтворення та підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого правового режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Її основне завдання полягає в забезпеченні збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. Охорона земель є надзвичайно важливим чинником забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни. Тому важливу роль у здійсненні завдань правової охорони земель відіграє держава шляхом виконання ряду своїх функцій [14, с. 219].

Державна політика охорони і раціонального використання земель визначається системою правових, організаційних, екологічних та інших заходів, що мають природоохоронний, ресурсозбережувальний та відтворювальний характер. У контролі якості навколишнього природного середовища особлива роль надається екологічному законодавству, нормуванню використання земель, екологічній експертизі, ґрунтовій ідентифікації та моніторингу земельних ресурсів.

Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. Охорона земель включає:

1) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування;

2) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їхнього вилучення для інших потреб;

3) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів;

4) збереження природних водно-болотних угідь;

5) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;

6) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [15].

Особливої актуальності ці питання набули в умовах земельної реформи, метою якої є закладення підвалин рівноправного розвитку форм власності і господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель. Завдання реформи полягає в перерозподілі земель з одночасною передачею їх, у першу чергу, в приватну, а при необхідності й у колективну власність. Задля вирішення поставлених завдань створено відповідну правову базу, розроблено значну кількість законодавчих, нормативних, інструктивно-методичних актів і документів. Визначальним серед них є Земельний кодекс України – основний нормативний акт у сфері земельних правовідносин. Земельний кодекс містить детальний механізм здійснення операцій із земельними ділянками та земельними частками, відповідає вимогам ринкової економіки та цивілізованого суспільства і, водночас, зберігає соціальну спрямованість. Кінцевою метою земельної реформи є встановлення власності на землю громадян, колективів, громадських організацій, держави, і на цій основі створення ефективних сільськогосподарських підприємств різних форм організації виробництва продукції ринкового типу.

Земельна реформа покликана забезпечити перехід до ефективної системи використання земель, їх охорони. Передбачено формування єдиної державної політики у сфері забезпечення родючості земель сільськогосподарського призначення, пріоритет інтересів охорони земель і родючості ґрунтів над економічними

інтересами, найповніша реалізація права громадян на екологічнобезпечний стан ґрунтів та всебічний захист їх від руйнування, деградації, забруднення, засолення, підтоплення, заболочування.

Разом із тим земельне законодавство містить значно більше норм, присвячених охороні земель, ніж її раціональному використанню.

Однією з найголовніших правових форм охорони земель є здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель. Контроль за використанням і охороною земель з теоретичної точки зору є однією з функцій управління в зазначеній сфері суспільних відносин та, маючи охоронне призначення, несе в собі навантаження запобіжного характеру, тобто недопущення будь-якого відступу від правил та виключення можливості правопорушення. Як правова форма являє собою специфічну форму діяльності державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів. Звертає на себе увагу той факт, що контроль, по-перше, здійснюється за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин; по-друге, стосується всіх земель, тобто земель, які обмежені державними кордонами України, незалежно від форм власності на землю, її цільового призначення. Серед особливостей контролю за охороною земель в юридичній науковій літературі виділяються такі: своєрідність його цілей, завдань та функцій; наявність уповноважених на його здійснення органів; здійснення специфічними формами та методами.

Відповідно до Земельного кодексу України [12] видами контролю за охороною земель є державний, самоврядний та громадський контроль. Розмежування форм контролю провадиться за суб'єктом здійснення контролю. Так, державний контроль здійснюють уповноважені органи виконавчої влади, громадський контроль – громадськість, самоврядний контроль – органи місцевого самоврядування.

Отже, сутність контролю як правової форми охорони земель полягає в тому, що контролюючий суб'єкт здійснює перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього обов'язки щодо охорони земель.

Контроль як правова форма охорони земель повинен сприяти своєчасному виявленню і усуненню негативних наслідків, які сталися в результаті неналежного використання земель, а також примушувати всіх несумлінних землевласників та землекористувачів чітко виконувати свої обов'язки щодо охорони земель [16, с. 45].

Із переходом до ринкових земельних відносин усе більшого значення у природоохоронній сфері набувають міри економічного стимулювання раціонального використання, охорони і заохочення до цього власників землі й землекористувачів. Конкретні види такого стимулювання можуть бути різними, в цілому ж вони спрямовані на спонукання до діяльності щодо раціонального використання й охорони земель.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, як правова форма охорони земель, являє собою механізм ціноутворення, кредитування, пільгового оподаткування, виділення бюджетних та позабюджетних коштів, компенсації зниження доходів тощо, за допомогою якого забезпечується раціональне використання земельних ресурсів, створюються сприятливі умови для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, збереження та родючості ґрунтів, захисту земель від негативних наслідків антропогенної діяльності людини [14, с. 200].

У ст. 205 Земельного кодексу України встановлені конкретні види такого економічного стимулювання:

1) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

2) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

3) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

4) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [12].

Дієвою правовою формою охорони земель є застосування юридичної відповідальності за порушення вимог використання і охорони земель. Стаття 56 Закону України «Про охорону земель» [13] встановлює положення, згідно з яким юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель, несуть відповідальність згідно із законом. Це законодавче положення продиктоване тим, що відтворення та охорона земель визначаються як важливі напрями діяльності будь-яких власників земельних ділянок і землекористувачів з урахуванням категорій земель та їх цільового призначення.

Як правову форму охорони земель, юридичну відповідальність за порушення вимог охорони земель доцільно розглядати як неодмінний, специфічний елемент регулювання суспільних відносин, в яких за допомогою правових норм та інших правових засобів забезпечується необхідна поведінка винної особи щодо охорони земель. Варто зауважити, що юридична відповідальність, як правова форма, направляє, корегує поведінку правозобов'язаних осіб до потрібного, передбаченого законом, варіанту. При цьому способи спонукання до такої поведінки можуть бути різноманітні.

З тих або інших ознак, а також підстав відповідальності, види юридичної відповідальності щодо охорони земель слід розглядати як самостійні правові категорії. У випадках порушення вимог землеохоронного законодавства згідно з положеннями Земельного кодексу України (ст. 211) та Закону України «Про охорону земель» (ст. 56) до винних осіб можуть бути застосовані заходи дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності. Застосування заходів зазначених видів відповідальності не звільняє винних осіб від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам, яка підлягає відшкодуванню в повному обсязі [16, с. 45].

З огляду на вищевказане формується таке визначення поняття правової охорони земель: встановлення системи організаційно-правових і економічних заходів, спрямованих на збереження земель як найважливішого об'єкта навколишнього природного середовища, що включає, в якості головної складової частини, правове регулювання порядку землекористування, а також встановлення і застосування мір юридичної відповідальності за порушення обов'язків щодо раціонального використання й охорони земель.

Погіршення екологічного стану земель і родючості ґрунтів є підставою для прийняття рішень про застосування певних обмежень щодо використання земельних ресурсів, а також відшкодування шкоди, завданої землям сільськогосподарського призначення внаслідок зниження їх родючості та погіршення екологічного стану.

Протягом багатьох років, починаючи з 1960-х рр., діяла державна програма підвищення родючості ґрунтів. На жаль, останнім часом, у зв'язку з кризою в економіці, чинність програми призупинена. Але на сьогодні існує потреба у відновленні програми, спрямованої на захист ґрунтів від деградації, а також необхідна стандартизація й нормування в галузі охорони земель та відновлення родючості ґрунтів. При цьому встановлюються такі нормативи: оптимального співвідношення земельних угідь; якісного стану

грунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель та ґрунтів. Все це є відносно новим напрямком у землекористуванні.

Отже, необхідно підкреслити, що стандартів і нормативів землекористування недостатньо, їх перелік слід значно розширити. Надзвичайно потрібною є державна

підтримка розробки стандартів і нормативів землекористування і, головне, механізм державного контролю і відповідальності виконання цієї роботи. За таких умов унікальний ґрунтовий покрив, який має Україна, не тільки буде збережений для прийдешніх/майбутніх поколінь, а й примножить свої позитивні характеристики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Давня історія України: у 3 т. Т. 2: Скіфсько-антична доба / ред. П.П. Толочко. К.: Наук. думка, 1997. 496 с. Сташенко В.Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан / В.Ю. Сташенко // Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 171. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_21).
3. Сташенко В.Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 171. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_21).
4. Гончаренко Д.В. Хрестоматія з історії держави і права України. К.: Ін Юре, 2003. 800 с.
5. Попова А.О. Історичні аспекти розвитку законодавства щодо правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9-2(2). С. 46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_9-2%282%29\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2%282%29_16).
6. Ибрагимов К.Х. Некоторые особенности первого этапа в истории земельного права России (X-середина XIX) в контексте охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Политика и общество. 2006. № 4. С. 132–145.
7. Комов Н. Земельные отношения и землеустройство в России. М., 1995. 450 с.
8. Абыкеева А. Земельное право в первые годы Советской власти (1917-1918 гг.). М.: «Знание». 1960. 37 с.
9. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: монографія / Вінниц. нац. агр. ун-т. В.: ПП «Едельвейс і К», 2010. 220 с.
10. Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 року № 2874-VII. Відомості Верховної Ради. 1970. № 29. Ст. 205.
11. Жариков Ю.Г. Новый Земельный кодекс РСФСР. М.: «Знание», 1971. 54 с.
12. Земельний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
13. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 349.
14. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. К.: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
15. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. К.: Алерта, 2013. С. 427–439.
16. Оверковська Т. Правові форми охорони земель від забруднення та псування за законодавством України. Юридичні науки. 2007. № 77-78. С. 43.