

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛАНДШАФТНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджено законодавче забезпечення ландшафтного використання та охорони земель, визначено основні періоди розвитку законодавства за темою дослідження до 1 липня 2006 р., тобто набуття чинності для України Європейської ландшафтної конвенції і до сьогодні

Ключові слова: земельна ділянка, ландшафт, ландшафтне використання та охорона земель.

Доцільність розгляду питання про стан законодавчого забезпечення ландшафтного використання та охорони земель в Україні зумовлена практичними міркуваннями, пов'язаними з необхідністю формування бачення шляхів розвитку українського земельного законодавства взагалі [1] та вирішення проблем, які гостро постають перед Україною у зв'язку із прагненням інтегруватися до Європейського Співтовариства, зокрема у сфері ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин [2].

Актуальність даного питання підсилюється й тим, що у чинному земельному та екологічному законодавстві України немає нормативного визначення поняття «ландшафтного використання та охорони земель». Відсутнє єдине розуміння юридичної природи ландшафтного використання та охорони земель і в наукових джерелах. Пояснюється це тим, що в Україні лише започатковується формування нової юридичної моделі регулювання земельних відносин з урахуванням сучасних тенденцій та перспектив правового регулювання відносин щодо використання та охорони земель, а саме: застосування комплексного підходу до вибору правових форм, норм, методів, принципів до регулювання земельних відносин з урахуванням сучасних

процесів, адаптації земельного законодавства до правової системи Європейського Союзу щодо використання й охорони землі.

Значним внеском у дослідження юридичної природи ландшафту, ландшафтного використання та охорони земель стали праці В. І. Андрейцева, І. А. Бриньке, А. П. Гетьмана, О. А. Забелишенського, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинича, А. М. Мірошніченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, М. В. Шутьги та інших вчених [3].

Характеризуючи законодавче закріплення ландшафтного використання та охорони земель в Україні, слід мати на увазі, що юридичною основою ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин виступають положення екологічного законодавства.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) завданням законодавства в даній сфері є регулювання відносин з охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною (ст. 1); ландшафт є об'єктом державної охорони і регулювання використання (ч. 1 ст. 5); на території рекреаційних зон забороняється проводити зміну природного ландшафту (ст. 63) [4]. Стаття 3 Закону закріплює положення щодо збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів. З метою конкретизації зазначеної норми Закон містить окремий розділ XI «Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні» (статті 60–64), норми яких визначили систему природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, до яких віднесені ті, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних явищ і процесів. Встановлено, що вони утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-

заповідного фонду, курорти та лікувально-оздоровчі зони, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України.

Наведені вище положення Закону, наукові підходи до визначення пріоритету екологічного законодавства при регулюванні земельних відносин дозволяють стверджувати, що вони є важливими для законодавчого забезпечення ландшафтного використання й охорони земель, здійснення прав на земельні ділянки, державного регулювання земельних відносин: акти земельного законодавства мають розроблятися відповідно до вимог Закону, принцип пріоритету вимог екологічної безпеки (ст. 5 Земельного кодексу України) встановив пріоритет екологічного законодавства над земельним.

На наш погляд, у названому законі вміщені норми, що мають загальний характер щодо законодавчого забезпечення ландшафтного використання та охорони земель в Україні. Детальні норми щодо охорони ландшафтів можна віднайти ще в актах колишнього СРСР: ГОСТ 17.8.1.02-88 «Охорона природи. Ландшафти. Класифікація» та ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» [5, с. 3].

Згідно з даним стандартом встановлено поняття та проведено класифікацію ландшафтів за різними критеріями, а саме: за природними або антропогенними факторами формування, функціями, що виконує ландшафт, стійкістю до антропогенного навантаження, ступенем зміни, природною, історико-культурною та археологічною цінністю. Зокрема, за критерієм фактора формування ландшафти поділяються на природний («ландшафт, що складається з взаємодіючих природних компонентів і формується або сформувався під впливом природних процесів») і антропогенний («ландшафт, що складається з взаємодіючих природних компонентів і антропогенних компонентів, формується під впливом діяльності людини і природних процесів»). Останні, у свою чергу, згідно з соціально-економічними функціями ландшафту («виконання ландшафтом заданої соціально-економічної ролі, направленої на задоволення тієї або іншої потреби суспільства») [5, с. 2],

поділяються на наступні основні види: сільськогосподарські («ландшафт, що використовується для цілей сільськогосподарського виробництва, формується і функціонує під його впливом»), лісогосподарські («ландшафт, що використовується для цілей лісового господарства і функціонує під його впливом»), водогосподарські («ландшафт, що формується в процесі створення і функціонування водогосподарських об'єктів»), промислові («ландшафт, що формується під впливом промислового виробництва»), ландшафти поселень («ландшафт, що формується в процесі створення і функціонування міських і сільських поселень»), рекреаційні («ландшафт, що використовується для цілей рекреаційної діяльності, формується і функціонує під її впливом»), заповідні («ландшафт, в якому у встановленому законом порядку повністю виключено або обмежено господарське використання») й такі, що наразі не використовуються («ландшафт, що не виконує в даний час соціально-економічних функцій») [6, с. 3].

З урахуванням того, що соціально-економічна функція ландшафту виступає ключовою з точки зору охорони ландшафту як системи правових, економічних, технічних, просвітницьких та інформаційних заходів тощо, спрямованих на збереження та відновлення первинного стану та цінних характеристик ландшафтів, виконання ландшафтом основних соціально-економічних функцій і функцій відтворення ресурсів та формування сприятливого для біоти і людини середовища, а також системний порівняльний аналіз норм діючого земельного законодавства, проведеного дослідження щодо функцій, які виконує земля та вищезазначеної класифікації ландшафтів, на наш погляд, певною мірою дозволяє екстраполювати її на класифікацію земель у Земельному кодексі України. Тобто основою класифікації земель (поділу земель за цільовим призначенням) має виступати соціально-економічна та екологічна функції ландшафту, які не можна не враховувати при визначенні правового режиму земель та забезпечення їх ландшафтного використання фізичними та юридичними особами у здійсненні заходів з охорони і раціонального використання земель різних категорій.

Національне законодавство України (закони України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» [7], «Про екологічну мережу України» [8]) виділяє природний ландшафт як невід’ємну частину екологічної мережі України – систему ландшафтів – природно-заповідних, рекреаційних, оздоровчо-лікувальних і курортних, водоохоронних (ділянки моря, озера, водосховища, річки, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів і зони санітарної охорони, що утворюють відповідні басейнові системи), лісоохоронних, земельні ділянки природно-рослинних ландшафтів, занесених до Зеленої та Червоної книг, землеохоронних агроландшафтів екстенсивного використання (пасовища, луки, сіножатті тощо), радіоактивно-забруднених землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні. Правовий режим законодавчо-регламентований лише щодо земель природно-заповідного фонду, меншою мірою стосовно інших різновидів ландшафтів.

Відповідно до розд. 1 Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» «формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів. Багатство природних ландшафтів є надбанням Українського народу, його природною спадщиною і має служити нинішньому та майбутнім поколінням, як це проголошено в Конституції України» [7]. Крім того, зазначеним законом передбачено проведення фундаментальних досліджень, спрямованих на розроблення рекомендацій і методів щодо збереження та відтворення ландшафтного різноманіття, в тому числі проведення оцінки сучасного стану природних ландшафтів, обґрунтування найбільш ефективних заходів, що забезпечать збалансоване і невиснажливе використання їх природних ресурсів,

інвентаризацію природних комплексів та їх компонентів, організацію ведення кадастрів природних ресурсів та моніторингу довкілля у межах національної екологічної мережі.

У контексті нашого дослідження слід зазначити, що законодавство щодо формування екологічної мережі України «не зовсім стикується з законодавством земельним».

Важливе значення у забезпеченні ландшафтного використання земель має чинний Земельний кодекс України, який встановив екологічні імперативи, що регулюють господарську та іншу діяльність землевласників і землекористувачів; у ст. 5 закріпив такий принцип земельного законодавства, як забезпечення раціонального використання та охорони земель та пріоритету вимог екологічної безпеки; загальні засади охорони земель, зокрема норми п. «а» і «г» ст. 164 стосовно: «попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів» та «обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування»; запровадив існування нормативу оптимального співвідношення земельних угідь (ч. 2 ст. 165 Кодексу) і нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах [9].

Висловлені в наукових джерелах положення щодо забезпечення оптимального співвідношення угідь знайшли законодавче закріплення у Законі України «Про охорону земель», в якому зазначається, що нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах встановлюються для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів внаслідок ґрунтової, і визначають структуру посівних площ для різних природно-сільськогосподарських регіонів та перелік установлених культур для вирощування у цих регіонах (ст. 33-1) [10].

Закон України «Про охорону земель» встановлює, що основою поділу земель за цільовим призначенням є районування (зонування) земель як процедура поділу їх на групи за природними характеристиками, установлення в

межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових особливостей відповідно до екологічного району (зони); застосовує «агрolandшафт» через нормативи оптимального співвідношення земельних угідь (ст. 33), а «ландшафтну цілісність території» через охорону земель при здійсненні господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення (ст. 36) тощо. На наш погляд, у контексті теми дослідження вищезазначені норми названого закону мають загальний характер, а ландшафтна складова охорони земель відсутня через брак належного нормативного забезпечення її засобами нормування.

Попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів досягається в процесі здійснення планування використання земель (насамперед у межах населених пунктів, де планувальною документацією можуть визначатися естетичні вимоги до будівель, огорож, дорожнього покриття тощо), за допомогою здійснення контролю за санітарним станом населених пунктів [11] тощо.

Забезпеченню належного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів присвячений Закон України «Про благоустрій населених пунктів» [12], який містить низьку «ландшафтно-орієнтованих» норм. Хоч його положення мають загальний характер, не відтворюють особливостей використання земельних ділянок для тих чи інших потреб з врахуванням ландшафтної організації території, норми цього закону можуть бути використані для визначення правового режиму земель житлової і громадської забудови.

Крім названих вище нормативних джерел, у забезпеченні ландшафтного використання земель, здійсненні прав на землю з урахуванням ландшафтної ознаки ландшафт є об'єктом земельно-правового регулювання: переміщення (перенесення) ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) та рекультивация земель; засобів із боротьби з ерозією ґрунтів та формування сталих агрolandшафтів; землеустрою; проведення державної землевпорядної

експертизи; районування (зонування) земель, впорядкування угідь; містобудівної та архітектурної діяльності, планування й забудови територій та зонування (зонінгу); планування використання земель як основи ландшафту; організаційно-правового забезпечення регулювання відносин щодо «ландшафтних перетворень» та охорони ландшафтних об'єктів культурної спадщини; проведення ландшафтних рубок з метою формування лісопаркових ландшафтів; моніторингу земель; обмеження прав на землю; державної статистичної звітності із земельних ресурсів; картографування ландшафту, ведення державного реєстру земель, індивідуалізації ландшафту (інвентаризації) тощо.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що впродовж 20 років незалежності Україна утворює правову, демократичну державу, приймаючи закони та інші нормативно правові акти з різних сфер суспільного життя Українського народу. Не є винятком і сфера використання земель, здійснення прав на землю, збереження довкілля тощо. Прийняті за часи незалежності України нормативно-правові акти складають досить значний законодавчий масив. За кількісними показниками структура земельного законодавства України налічує понад 80 законів, серед яких правову основу формування юридичної природи інституту ландшафтного використання та охорони земель складають близько 10, за допомогою яких термін ландшафт згадується понад 100 разів.

У результаті проведеного аналізу законодавчих і нормативних актів з питань ландшафтного використання та охорони земель встановлено, що у чинному законодавстві України переважають норми, які мають декларативний характер і не відтворюють особливостей правового режиму земель з точки зору їх ландшафтного використання, збереження довкілля, права на екологічну безпеку, забезпечення реалізації конституційного принципу – «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [13, ст. 14] тощо.

У цілому вважаємо, що це не дозволяє твердити про ефективність норм, закріплених у Земельному кодексі України щодо забезпечення ландшафтного

підходу до регулювання земельних відносин. Перспективним у цьому контексті вбачається приведення Кодексу у відповідність з принципами та загальними підходами, викладеними у нормах екологічного законодавства, зокрема у законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки», «Про екологічну мережу України», через призму об'єкта правового регулювання (землі та земельної ділянки як основи ландшафту) шляхом встановлення переліку основних обмежень і приписів щодо використання земельних ділянок, а також процедур їх реалізації через планування земель, зокрема в порядку зонування, районування та ландшафтного підходу, гармонізації правових приписів законодавства України із законодавством ЄС, зокрема у сфері ландшафтного підходу до регулювання використання та охорони, участі громадськості у прийнятті рішень з планування територій, а також урахування основних тенденцій сучасного права ЄС щодо збереження ландшафтного різноманіття тощо.

Список літератури:

1. Про схвалення Концепції проекту Земельного кодексу України у новій редакції : проект розпорядження Кабінету Міністрів України, підготовлений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1230-р «Деякі питання удосконалення та забезпечення виконання законодавства у сфері земельних відносин» / Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України (заявлена дата 03.11.2010 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/dlia-livoho-meniu/45-land-legislation/za-tyramy-normatyvno-pravovoho-aktu/draft-legal-documents/95689-proekt-rozporjadchennya-kabinetu-ministriv-ukrayyny-pro-shvalennya-konceptsiyu-proektu-zemelnogo-kodeksu-ukrayyny-u-noviy-redakciyu.html>
2. Європейська ландшафтна конвенція, ратифікована Законом України від 07.08.2005 р. № 2831-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547.
3. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. В. Єлькін. – К., 2012. – 247 с.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения : ГОСТ 17.8.1.01-86, затверджений постановою Держстандарту СРСР від 19.12.1986 р. № 4182. – М. : Держстандарт СРСР, 1986. – 10 с.
6. Охрана природы. Ландшафты : Государственный стандарт Союза ССР. Классификация ГОСТ 17.8.1.02-88. Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 13.05.1988 г. № 1329 // Издание официальное. – М. : Изд-во стандартов. – 1989. – 10 с.

7. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки : Закон України від 21.09.2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

8. Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

9. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 164 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 13. – Ст. 613.

10. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

11. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів : наказ Міністерства охорони здоров'я України № 173 від 19.06.1996 р. / Офіційний веб-сайт Верхов. Ради України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0379-96&c=1#Public>.

12. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

Елькин С. В. Законодательное обеспечение ландшафтного использования и охраны земель в Украине.

В статье проведено исследование законодательного обеспечения ландшафтного использования и охраны земель, определены основные периоды развития законодательства по теме исследования: до 01 июля 2006 года, т.е. вступления для Украины Европейской ландшафтной конвенции и в настоящее время.

Ключевые слова: земельный участок, ландшафт, ландшафтное использование и охрана земель.

Elkin S. Legislative landscape maintenance and use of land in Ukraine.

The paper studied the legal landscape of land use and protection, the basic periods of legislation on research: the July 1, 2006, that the entry into force for Ukraine European Landscape Convention and the present.

Key words: lot land, landscape, landscape use and protection of land.