
ЕКОНОМІКА ТА ЕКОЛОГІЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

УДК 332.3

ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕЖИМУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ І ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Третяк В.М., доктор економічних наук, завідувач кафедри екології
та економіки землекористування

Юрченко А.Д., кандидат економічних наук, професор кафедри
екології та економіки землекористування

Лобунько Ю.В., здобувач

*Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
Мінприроди України*

*Встановлено, що основною проблемою встановлення та дотримання режиму
землекористування територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого
значення є відсутність землепорядних документів щодо формування обмежень у
використанні земель та інших природних ресурсів, що тісно пов'язані із землею та
їх державної реєстрації в державному земельному кадастрі.*

Ключові слова: режим землекористування, природно-заповідний фонд, обме-
ження прав, обмеження у використанні земель.

Постановка проблеми

В Україні налічується 7388 тери-
торій та об'єктів природно-
заповідного фонду місцевого значен-
ня. Їх загальна площа становить 1,5
млн. га. Відповідно до норм ст. 26, 28,
31, 34, 36, 38, 42 Закону України «Про
природно-заповідний фонд України»
території та об'єкти природно-
заповідного фонду місцевого значен-

ня – ботанічні сади, дендрологічні
парки, зоологічні парки, парки-
пам'ятки садово-паркового мистецтва,
частина заказників, пам'яток приро-
ди, заповідних урочищ, регіональних
ландшафтних парків не вважаються
природоохоронними установами і
забезпечення режиму охорони та
збереження їх територій покладається
на власників або користувачів земе-
льних ділянок, в межах яких знахо-

дяться ці території та об'єкти. Визначення режимів охорони та збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється у формі охоронних зобов'язань. Відповідно до статті 8 вказаного закону збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом: встановлення заповідного режиму; організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання; додержання вимог щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, розробки проектної і проектно-планувальної документації, землепорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічних експертиз; запровадження економічних важелів стимулювання їх охорони; здійснення державного та громадського контролю за додержанням режиму їх охорони та використання; встановлення підвищеної відповідальності за порушення режиму їх охорони та використання, а також за знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення широкого міжнародного співробітництва у цій сфері; проведення інших заходів з метою збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Згідно статті 14 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) - це сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, хара-

ктер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів. Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається відповідно до вказаного Закону з урахуванням їх класифікації та цільового призначення. З метою визначення та обґрунтування заходів щодо провадження відповідно до законодавства та вимог міжнародних договорів природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об'єктів, які передбачається здійснити протягом п'яти років, а також стратегії розвитку об'єкта природно-заповідного фонду на десять років розробляється проект організації території об'єкта природно-заповідного фонду. Такими проектами повинні бути встановлені обмеження у використанні земель та інших природних ресурсів, що розміщені на земельних ділянках і зареєстровані в державному земельному кадастрі. Разом з тим, на більш як 90% територіях ПЗФ такі обмеження не пройшли державної реєстрації і не доведені до власників земельних ділянок та землекористувачів. А відповідно статті 111 Земельного кодексу України обмеження є чинними з моменту державної реєстрації.

Мета статті є вивчення проблем встановлення та дотримання режиму землекористування територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Результати досліджень

1. Обмеження (обтяження) прав на землях ПЗФ. Ще з часів римського права [1] відомі обмеження права власності на земельні ділянки. Так,

право власності на публічні дороги обмежувались правом будь-кого пересуватись по них, переміщувати вантажі, переганяти худобу. Власники земельних ділянок були зобов'язані влаштовувати навколо будівель вільні протипожежні розриви, допускати сусідів, збирати плоди дерев, що ростуть на сусідніх ділянках. Норми римського права щодо обмеження прав на землю були відтворені у Цивільному кодексі Наполеона (1804 р.), а також у Цивільному положенні Германської імперії (1896 р.) [2]. У частині першій ст. 110 ЗКУ встановлено, що «на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження (обтяження) правами інших осіб в обсягах, передбачених законом або договором [3]. Носік В.В. вважає, що обмеження права власності на земельну ділянку є самостійним видом земельних правовідносин, які виникають на підставі юридичних фактів, визначених у законі чи у договорі у випадках, передбачених законом. Обмеження стосуються суб'єкта права на землю і спрямовані на вчинення ним певних дій або утримання від них з метою забезпечення прав третіх осіб. На його думку, обтяження права власності на землю стосуються земельної ділянки як об'єкта права, встановлюються з метою забезпечення інтересів третіх осіб у такій ділянці в порядку, передбаченому законом чи договором, поєднуються з правами третіх осіб на цю ділянку, що ускладнює, затрудняє, перешкоджає власнику вільно здійснювати свої правомочності, накладає на власника тягар зайвих обов'язків, пов'язаних з використанням земельної ділянки [4].

Встановлені щодо земельної ділянки обмеження не пов'язуються з особою землевласника чи землекористувача, а лише обумовлюють звуження меж її суб'єктивного права. Це означає, що при переході права на земельну ділянку зберігаються обмеження по відношенню до неї і будь-яка особа, яка набуде право на цю ділянку, повинна буде здійснювати це право з урахуванням встановлених обмежень [3]. Право на земельну ділянку природоохоронного призначення може бути обмежене законом або договором, зокрема:

- шляхом заборони на провадження окремих видів діяльності;
- заборони на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту та зовнішнього виду нерухомості;
- умови додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт;
- умови надавати право полювання, вилову риби, збирання дикорослих рослин на своїй земельній ділянці в установленний час і в установленому порядку.

Заборони на провадження окремих видів діяльності впливають з правового режиму охоронних і санітарно-захисних зон, зон санітарної охорони, інших територій з особливим режимом.

Обмеження щодо додержання природоохоронних вимог або виконання певних видів робіт не стосуються умов дотримання загальних положень екологічного законодавства, які є обов'язковими для будь-яких суб'єктів земельних відносин (ст. 91 і 96 ЗКУ). Разом з тим, процедура встановлення додаткових обмежень природоохоронним законодавством України не визначена. Ним передбачено здійснювати це в охоронних

зобов'язаннях на території і об'єкти природно-заповідного фонду, які оформляються відповідно до ст. 28 ЗУ «Про природно-заповідний фонд» [5] і ст. 23 ЗУ «Про охорону культурної спадщини» [6].

2. Правовий режим земель природно-заповідного фонду (ПЗФ). Відповідно до статті 19 Земельного кодексу землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії а згідно статті 18 категорії земель України мають особливий правовий режим. Термін «основне цільове призначення» стосовно диференціалізації земельних ресурсів країни, розподілу їх за категоріями, свідчить про можливість застосування декількох «основних» призначень або «основного» і «другорядних». Як синонім терміну «основне цільове призначення» у землевпорядній практиці широко вживають поняття «функціональне призначення» та «функціональне використання», а також поняття, визначені в Українському класифікаторі цільового використання земель, введеного в дію листом Держкомзему України від 24.04.98 р. № 14-1-7/1205. цей документ належним чином не затверджений і не зареєстрований у Мін'юсті, не оприлюднений в установленому порядку в силу положень ст. 57 та 117 Конституції України не є чинним, але широко використовувався при оформленні право установчих документів на землю.

Розподіл земель за категоріями постійно змінюється в останніх редакціях Земельного кодексу України, що підтверджує широко розповсюджене в наукових колах переконання про необхідність перегляду цієї класифікації. Так, не за критерієм цільового призначення відносяться до земель транспорту і до земель оборони

землі, які використовуються відповідними державними установами. За критерієм територіального розміщення визначена категорія земель житлової і громадської забудови.

Згідно з ст. 43 Земельного кодексу України до земель ПЗФ відносяться ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Віднесення до земель ПЗФ здійснюється за формальним критерієм – надання відповідного офіційного статусу, а не цінністю ділянок водного простору та суші, їх природоохоронного, екологічного, наукового, естетичного, рекреаційного статусу. Зазначимо, що на землях ПЗФ одночасно можуть бути землі історико-культурного значення (ст. 6 ЗУ «Про ПЗФ України»), лісогосподарського призначення (ст. 70, 85, 100 Лісового Кодексу України), водного фонду (ст. 5, 8, 9, 94 Водного Кодексу України). Це один із прикладів недоліків у класифікації земель, розподіл їх на категорії (ст. 18, 19 ЗКУ) за основним цільовим призначенням.

Залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками чи пам'ятками природи, мети і режиму охорони заказники поділяються на: ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні. Пам'ятки природи поділяються на: комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні.

У категорії земель ПЗФ перебувають також перебувають «землі іншого природоохоронного призначення» згідно ч.1 ст. 46 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» до земель іншого природоохоронного призначення віднесено земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність. Таке значення занадто загальне, не конкретне і не дає можливості визначити, які ж земельні ділянки можуть бути віднесені до «земель іншого природоохоронного призначення». Бланкетною є також ч.3 цієї ж статті, яка стосується порядку використання земель «іншого природоохоронного призначення».

На наш погляд, до земель «іншого природоохоронного призначення» можуть бути віднесені лише зарезервовані в установленому порядку для наступного заповідання цінні природні території, а також території водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення та для яких визначено відповідний режим використання і охорони згідно постанови Кабінету Міністрів України від 23.11.1995 № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь міжнародного значення». У 2002 році Мінприроди України затверджено структуру, зміст, і порядок ведення паспорту водно-болотного угіддя міжнародного значення.

Існуючі механізми резервування цінних природних територій, а також визначення територій водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, у розділі VII Закону «Про природно-заповідний фонд України» як і механізми (порядок) створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду недосконалі, суперечать вимогам ст. 3 і 4

глави 14 «Право власності на землю», глави 15 «Право користування землею» і глави 16 «Право земельного сервітуту» Земельного Кодексу України, а також гл. 32 «Право користування чужим майном Цивільного Кодексу України»

В сучасний період лише біля 10 відсотків територій природно-заповідного фонду мають встановлені на місцевості межі. Обмеження і обтяження у використанні земельних ресурсів визначені і зареєстровані в державному земельному кадастрі в менш ніж для 1 % конкретних територій природно-заповідного фонду.

Більшість земель територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення не вилучається у землекористувачів і власників землі. Частиною п'ятою ст. 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено, що управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти. Законом «Про природно-заповідний фонд» (ст. 26, 28, 30, 38) власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказниками, пам'ятками природи, заповідними урочищами, парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва повинні брати на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження з оформленням охоронних зобов'язань.

У 2013 році затверджено Інструкцію щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду [8]. Цією інструкцією продовжено прак-

тику адміністрування в управлінні територіями природно-заповідного фонду місцевого значення для яких Мінприроди не створює спеціальні адміністрації. Визначення режимів охорони та збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення здійснюється у формі охоронних зобов'язань. Ця форма успадкована з часів існування виключно державної форми власності на землю та інші природні ресурси, а також домінування відмінних від ринкових соціально-економічні відносини.

Вимоги до землекористувачів щодо охорони і збереження ними територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення оформляються у вигляді охоронних зобов'язань, які готуються спеціально на те уповноваженими природоохоронними органами влади. Ці ж органи також здійснюють реєстрацію охоронних зобов'язань та розсилають їх із супровідним рекомендованим листом і повідомленням про вручення суб'єктам права на землю, на землях яких оголошено природоохоронні території. Як свідчить багаторічна практика, такі правовідносини формальні, лише імітують активну природоохоронну діяльність, шкодять як суспільним інтересам, так і інтересам місцевих жителів та територіальних громад. Поруч з цим, стабільний розвиток природоохоронної діяльності, зокрема мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення в поєднанні з розв'язанням проблем формування культурних ландшафтів в сільській місцевості в сучасних умовах створює пріоритетні умови зростання ресурсного потенціалу регіонів країни, зок-

рема можливості розвитку сільського (зеленого туризму).

Режим охорони і збереження та відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів для конкретних територій та об'єктів природно-заповідного фонду не реєструються як система обмежень (обтяжень) у державному земельному кадастрі у відповідності до частини п'ятої ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Будь-яка територія природно-заповідного фонду, не передана в постійне користування спеціальній адміністрації по управлінню нею, відповідно до норм цивільного та земельного законодавства повинна розглядатись як обмеження прав.

Обмеження у використанні земель (крім обмежень, безпосередньо встановлених законом та прийнятим відповідно до них нормативно-правовими актами) підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі у порядку, встановленому законом, і є чинними з моменту проведення реєстрації (ст. 111, 112 Земельного Кодексу України). Відомості про обмеження у використанні земель, які реєструються у Державному земельному кадастрі, об'єднуються у проектах землеустрою щодо відведення земельних ділянок, у технічній документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки, у кадастрових планах земельних ділянок, в іншій документації із землеустрою, яка схвалюється в тій чи іншій формі. Обтяження прав на земельні ділянки (крім обтяжень безпосередньо встановлених законом) підлягають державній реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у порядку, встановленому Законом.

Постає питання, яким чином обмеження у використанні земель безпосередньо встановлених законом та прийнятим відповідно до них нормативно-правовими актами доводяться до власників землі та землекористувачів, якщо вони не підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі.

За Інструкцією щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду [8] ключове місце в охоронному зобов'язанні відведено переліку зобов'язань, які покладаються на землекористувача (землевласника) стосовно забезпечення ним режиму охорони і збереження відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду. На наш погляд, перераховані у пункті 3 Додатку до Інструкції зобов'язання не можуть бути обов'язковими для конкретних суб'єктів права на землю, оскільки вони лише декларуються і не конкретизуються для природних умов відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду не реєструються як система обмежень (обтяжень) у державному земельному кадастрі та не приходять державну реєстрацію.

Охоронне зобов'язання по суті є одностороннім договором, відповідно до якого землевласник чи землекористувач (перша сторона) повинен взяти на себе обов'язки перед другою стороною (уповноваженим органом влади) вчиняти певні дії або утриматись від них, а друга сторона – уповноважений орган виконавчої влади, наділяється лише правом вимоги, без виникнення зустрічних обов'язків щодо першої сторони.

Сучасні охоронні зобов'язання не містять конкретних умов, узгоджених сторонами. Так, декларуються зо-

бов'язання «дотримуватись встановленого режиму для території об'єкта природно-заповідного фонду; не здійснювати забороненої господарської діяльності; вживати заходів щодо попередження і ліквідації екологічних наслідків аварій та шкідливого впливу; забезпечити охорону та збереження цінних природних комплексів». Для конкретних територій природно-заповідного фонду місцевого значення, залежно від їх походження, ландшафтної структури, є притаманні лише кожній з них специфічні об'єкти збереження, для яких повинен встановлюватись відповідний режим охорони.

Форма і зміст охоронного зобов'язання суперечать нормам цивільного і земельного законодавства. На наш погляд, відносини уповноважених органів влади з конкретними суб'єктами права на землю повинні будуватись на договірних засадах шляхом укладання двосторонніх договорів. При цьому істотні умови договору мають визначатись на розсуд сторін і погоджуватись ними та бути обов'язковими для виконання цими сторонами. У договорі також повинні мати місце умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства. У договорах щодо забезпечення охорони і збереження території природно-заповідного фонду місцевого значення необхідно визначати строки їх дії, умови настання чинності, обставини зміни прав та обов'язків, підстави для зміни або розірвання зобов'язань.

Виконання зобов'язань суб'єктів права на землю щодо забезпечення природоохоронного режиму і збереження цінних природних комплексів, які мають місце на природоохоронній території, обумовлює обмеження

права землекористувача (землевласника) на здійснення ефективної прибуткової господарської діяльності, зменшує вартість земельної ділянки, викликає необхідність витрачання коштів на попередження шкідливого зовнішнього впливу на територію (об'єкт) природно-заповідного фонду та його охорону. У зв'язку з цим, у двосторонньому договорі мають передбачатись фінансові умови його реалізації.

Адже, сутність економічних та екологічних відносин природоохоронного землекористування змінила-

ся в умовах ринкової економіки і її можна сформулювати як ефективність організації сукупності відповідних видів суспільної життєдіяльності, які здійснюються на конкретній території із залученням земельного та фактора інших природних ресурсів, що тісно пов'язані із землею в тій чи іншій формі та на відповідних правах, у різних масштабах і з різним функціональним змістом у процес економічних, екологічних та рекреаційних відносин суб'єктів землекористування (рис.).

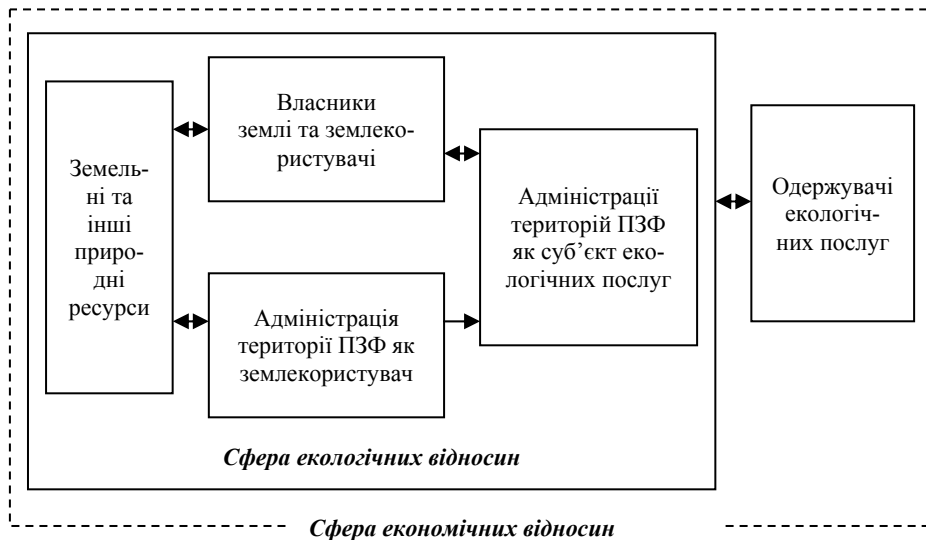


Рис. Логічно-смысловая модель сутності економічних та екологічних відносин природоохоронного землекористування

Висновки

1. Запроваджений наказом Мінп-рироди від 25.02.13 № 65 механізм оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду не узгоджується з сучасними ринковими соціально-економічними відносинами, супере-

чить нормам цивільного і земельного законодавства.

2. Відносини уповноважених природоохоронних органів влади з суб'єктами права на землю, де розташовані території і об'єкти ПЗФ місцевого значення щодо забезпечення режиму їх охорони і збереження цінних природних комплексів повинні визначатись законодавчо-

нормативними актами шляхом офіційного встановлення в процесі землеустрою та державної реєстрації у державному земельному кадастрі територіальних природоохоронних обмежень (обтяжень) у використанні земель та інших природних ресурсів, що тісно пов'язані із землею а також зазначених у двосторонніх договорах відповідно до норм цивільного законодавства.

Список літератури

1. Законы XII. Конституция Гая. Дигесты Юстиниана. – М. : Зерцало, 1997. - 608 с.
2. Курс Германского гражданского права: Введение и общая часть. Пер. с нем. Гравек А. – М. : Инсль. Лит. 1949. - 436 с..
3. Земельний кодекс України [Електрон. ресурс] Закон від 25.10.2001. № 2768-III. (ред. станом на 06.09.2014) – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2768-14.
4. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 445 с.
5. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [Електрон. ресурс]. Документ 2456-12, (ред. станом на 26.04.2014), Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-12.
6. Закон України «Про охорону культурної спадщини» // ВВР-2000. – № 39 – СБ. 333.
7. Український класифікатор цільового використання земель, затв. Держкомзем України 24.04.98 р., № 14-1-7/1205.

8. Інструкція щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України 25.02.2013 № 65. [Електрон. ресурс] Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/z0404-13

* * *

Установлено, что основной проблемой установления и соблюдения режима землепользования территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения является отсутствие землеустроительных документов по формированию ограничений в использовании земель и других природных ресурсов, которые тесно связаны с землей и их государственной регистрации в государственном земельном кадастре.

Ключевые слова: режим землепользования, природно-заповедном фонде, ограничения прав, ограничения в использовании земель.

* * *

It was established that the main problem setting and adherence land area and natural reserve of local significance is the lack of land use planning documents on forming restrictions on the use of land and other natural resources that are closely linked to land and land as state land cadastre.

Keywords: mode of land use, natural areas, restriction of rights, restrictions in land use.
