



Шарапова Світлана Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: sv.vetasharapova@gmail.com
ORCID 0000-0001-6731-7772

doi: 10.21564/2414–990x.139.109166
УДК 349.4

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Системний аналіз законодавства у сфері управління в галузі використання та охорони земель лісогосподарського призначення дозволяє стверджувати, що воно перебуває на етапі становлення і потребує вдосконалення. Правові заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення набувають принципового значення, оскільки створення ефективної системи заходів є одним із ключових способів реалізації державної політики у галузі охорони земель.

Ключові слова: охорона; землі; заходи; земельні ресурси.

Шарапова С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедри земельного и аграрного права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков. e-mail: sv.vetasharapova@gmail.com ; ORCID 0000-0001-6731-7772

Правовое обеспечение охраны земель лесохозяйственного назначения

Системный анализ законодательства в сфере управления использованием и охраны земель лесохозяйственного назначения позволяет утверждать, что оно находится на этапе становления и нуждается в усовершенствовании. Правовые меры по охране земель лесохозяйственного назначения приобретают принципиальное значение, поскольку создание эффективной системы мероприятий является одним из ключевых способов реализации государственной политики в области охраны земель.

Ключевые слова: охрана; земли; мероприятия; земельные ресурсы.

Вступ. Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Станом на 1 січня 2017 р. земельний фонд України становить 60,3 млн га, або близько 6 % території Європи. У структурі земельних ресурсів країни та землекористуванні спостерігаються значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу навколишньому природному середовищу та життєвому середовищу, а також ефективності господарської діяльності, стійкому розвитку національної економіки в цілому. В Україні для господарського використання залучено понад

92 % території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 % (у розвинутих країнах Європи не перевищує 35 %). Фактична лісистість території України становить лише 16 %, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середній показник європейських країн – 25–30 %). Надмірна розораність земель (понад 54 % земельного фонду України), у тому числі на схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу [1].

Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження. У зв'язку з різким погіршенням екологічного стану земель особливе значення мають питання правового забезпечення охорони земель лісогосподарського призначення. Сьогодні для ринкової економіки характерним є посилення економічних методів регулювання суспільних відносин у галузі використання та охорони земель, що негативно відображається на якісному та кількісному стані земель. Таким чином, принципової ваги набувають правові заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення, оскільки створення ефективної системи заходів є одним із ключових способів реалізації державної політики у галузі охорони земель. Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах таких науковців, як М. В. Шульга (M.V. Shulha), П. Ф. Кулинич (P.F. Kulynych), В. В. Носік (V.V. Nosik), Т. В. Лісова (T.V. Lisova), О. П. Чопик (O.P. Chopyk) та ін.

Мета публікації. Головною метою статті є дослідження актуальних питань правової охорони земель лісогосподарського призначення в умовах сучасної земельної реформи.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 164 ЗК України зміст охорони земель складають: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; 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; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Як відомо, землі лісогосподарського призначення виступають засобом виробництва у лісовому господарстві, таким чином, їх охорона спрямована на збереження не тільки якостей землі, а й збереження природних якостей лісів, які на них знаходяться, тим самим поліпшуючи лісову продукцію й лісогосподарське виробництво. У цьому полягає головна особливість правової охорони земель лісогосподарського призначення.

З метою охорони земель власники земельних ділянок та землекористувачі зобов'язані: забезпечувати використання землі за цільовим призначенням;

додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату тощо.

Крім цього, Законом України «Про охорону земель» [2] закріплені вимоги до власників і землекористувачів земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності; при застосуванні нових технічних засобів і технологій; при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної зі зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів тощо. Згідно зі ст. 41 зазначеного Закону при веденні лісового господарства лісочористувачі, незалежно від форми власності і господарювання, забезпечують збереження та підвищення родючості ґрунтів, їх належний екологічний стан відповідно до вимог законодавства України. Заготівля деревини на схилах повинна проводитися на основі екологічнобезпечних та ґрунтозахисних технологій, які зводять до мінімуму руйнування ґрунтового покриву земельних ділянок.

Проте для реалізації мети та виконання завдань з охорони земель, зокрема й охорони земель лісгосподарського призначення, недостатньо тільки встановлення відповідних обов'язків землекористувачів і власників земельних ділянок. Також необхідна участь органів державної влади і органів місцевого самоврядування у забезпеченні охорони земель лісгосподарського призначення.

З цього приводу М. В. Шульга (M.V. Shulha) наголошує, що забезпечення раціонального використання та охорони земель — це не тільки самостійна мета правового регулювання земельних відносин, а й один з найважливіших принципів земельного законодавства. Організація раціонального використання земель як природного ресурсу, засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві і просторової основи, операційної бази для здійснення будь-якої діяльності неможливі без належної реалізації державою таких управлінських функцій щодо землі, як землеустрій, земельний кадастр, контроль за використанням земель та ін. [3, с. 189–190].

І. С. Івашчук (I.S. Ivashchuk), досліджуючи питання щодо правових проблем охорони земель сільськогосподарського призначення, підкреслює, що створення умов, необхідних для реалізації заходів з охорони земель, реалізується за допомогою системи державного управління у сфері використання та охорони земель. У цьому аспекті функції правового забезпечення охорони земель близькі за змістом до функцій державного управління. У рамках правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення потрібно створити такі умови для ефективної реалізації заходів з охорони земель: економічні, організаційні, інформаційні, науково-технічні, освітні [4, с. 238].

Для забезпечення охорони земель лісгосподарського призначення важливу роль відіграють такі основні групи правових заходів: попереджувальні (контроль за використанням та охороною земель, землеустрій, прогнозування тощо), еко-

номічні (стимулювання раціонального використання та охорони земель, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва) та група інформаційних правових заходів (моніторинг земель, стандартизація та нормування, земельний кадастр тощо).

Одним із важливих заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення, який можна віднести до інформаційної групи в межах системи заходів правового забезпечення охорони земель, є стандартизація і нормування.

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про охорону земель» стандартизація та нормування в галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель. До нормативних документів із стандартизації у галузі охорони земель відповідно до Закону належать: терміни, поняття класифікації; методи, методики і засоби визначення складу та властивостей земель; вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів; вимоги щодо раціонального використання та охорони земель; технічні умови щодо процесів і послуг у сфері охорони земель; метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт; інші нормативні документи із стандартизації у галузі охорони земель.

Як зауважує П. Ф. Кулинич (P.F. Kulynych), за допомогою стандартів забезпечується організація виконання робіт, які необхідні для забезпечення охорони та належного використання земель. Однак самі по собі вони не визначають результати такої діяльності, не формують її кількісні та якісні кінцеві показники. Стандарти визначають зміст діяльності як засобу досягнення позитивних результатів у сфері землекористування. Проте для того, щоб такі засоби були ефективними, необхідно визначити цілі, які ставляться перед діяльністю з використання та охорони земель. Такі цілі мають визначатися нормативами у галузі охорони земель [5, с. 575].

Як зазначається в літературі, одним з основних принципів державної політики у сфері стандартизації є адаптація стандартів до сучасних досягнень науки з урахуванням стану національної економіки та задоволення потреб суспільства в нормативних документах задля його загальної вигоди. Необхідність розроблення системи нормативного забезпечення у сфері охорони земель визначається загостренням екологічної та ресурсної ситуації в Україні, проявом різного роду деградаційних явищ і процесів, необхідністю розв'язання невідкладних проблем охорони та раціонального використання земель [6, с. 130].

Наведені обставини зумовлюють проведення робіт з коригування та подальшого вдосконалення нормативного забезпечення охорони земель у державі шляхом розроблення концептуальних підходів та програми розвитку стандартизації, які забезпечать механізм реалізації окремих статей відповідних нормативно-правових актів, коригування існуючих нормативних документів і розробку нових нормативів, правил, норм та вимог у даній галузі. Створювана система нормативного забезпечення в сфері охорони земель повинна ґрунтуватися на

таких принципах: системне обґрунтування підходу до створення комплексів стандартів щодо охорони та якості ґрунтів; відповідність стандартів чинному законодавству; використання міжнародного досвіду шляхом гармонізації і прямого впровадження міжнародних стандартів, правил та директив; відкритість та прозорість процедур планування, розроблення і прийняття стандартів, доступність стандартів та інформації щодо них для користувачів тощо [6, с. 131].

З цього приводу підтримуємо Т. Оверковську (Т. Overkovska), яка переконує, що стандартизація та нормування у галузі охорони земель є дієвими правовими засобами охорони якісного стану земель України, важливими чинниками правового регулювання відносин щодо запобігання антропогенного навантаження на земельні ресурси, яке б не перевищувало певний пороговий рівень [7, с. 158].

Суттєве значення для правового забезпечення охорони земель лісогосподарського призначення має стимулювання раціонального використання та охорони земель. Економічне стимулювання використання та охорони земель лісогосподарського призначення повинно забезпечувати як збереження площ земель відповідної категорії, так й збереження їх якісних характеристик.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про охорону земель» держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони й використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом:

- надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;
- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивациі, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;
- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель;
- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

В основному більшість заходів економічного стимулювання стосується земель сільськогосподарського призначення. На нашу думку, необхідно закріпити в законодавстві спеціальні правові норми щодо економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель саме для суб'єктів використання земель лісогосподарського призначення, з урахуванням особливостей правового режиму даної категорії земель. Що стосується оподаткування земельних ділянок, наданих на землях лісогосподарського призначення (незалежно від місцезнаходження), земельним податком, то Податковим кодексом

України [8] це питання регулюється окремою нормою. Так, відповідно до ст. 273 ПК України податок за лісові землі справляється як складова рентної плати, що визначається податковим законодавством.

Ставки податку за один гектар нелісових земель, які надані у встановленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства, встановлюються у розмірі не більше 3 % від їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування – не більше 1 % від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 % та не більше 1 % від їх нормативної грошової оцінки.

Як неодноразово підкреслювалося в літературі, фактично жоден з перелічених заходів економічного стимулювання в сфері охорони і використання земель на практиці не застосовується. Адже правова база такого стимулювання до цього часу не сформована [5, с. 590].

Державний контроль за використанням та охороною земель відіграє провідну роль у забезпеченні охорони земель лісогосподарського призначення. Основні завдання державного контролю визначені в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [9], і полягають у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобіганні порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, у своєчасному виявленні таких порушень і вжитті відповідних заходів щодо їх усунення; забезпеченні додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобіганні забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Відповідно до законодавства організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [10].

Так, за даними Держгеокадастру з початку 2017 р. станом на 1 червня його територіальні органи в рамках повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель провели 1 931 перевірку дотримання вимог земельного законодавства. За їх результатами було встановлено 1 090 порушень. Першочергово було заплановано проведення перевірок використання (надання) земель природно-заповідного фонду, у тому числі на території об'єктів загальнодержавного значення. Всього було проведено 73 таких перевірки, за результатами яких встановлено 34 порушення вимог земельного законодавства.

Пріоритетними об'єктами для проведення державного контролю також визначено землі запасу, резервного фонду, які не надані у власність чи користування, землі, які винесені на земельні аукціони, землі державної власності, надані в оренду. Усього було нараховано 14,65 млн гривень відшкодування за

самовільне зайняття земельних ділянок, нецільове використання земель та зняття родючого шару ґрунту. Крім того, за результатами перевірок фахівці винесли 359 постанов про накладення адміністративних стягнень на суму 98,3 тис. гривень. На думку фахівців, встановлення порушень у більш як у кожному другому випадку – це наслідок фактичної відсутності контролю за використанням землі протягом тривалого часу. Приведення статусу фактичного використання земель до офіційно заявленого у підсумку сприятиме збільшенню доходів місцевих бюджетів у частині їх земельної складової, а на національному рівні позитивно позначиться на збереженні продуктивності ґрунтів [11].

Результативність здійснення заходів щодо охорони земель лісогосподарського призначення залежить від системи державного управління земельним фондом. Суб'єктом управління у галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які відповідно до чинного законодавства здійснюють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення використання та охорони земельних ресурсів. Повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування в галузі охорони земель визначені земельним та іншими галузями законодавства України.

На жаль, існуюча система управління в галузі використання та охорони земель має певні недоліки, які полягають у дублюванні деяких функцій управління, що роздроблені між окремими органами виконавчої влади. Забезпечення здійснення заходів з охорони земель лісогосподарського призначення повинно бути першочерговою задачею управління у сфері використання та охорони земель даної категорії.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, треба зазначити, що система заходів правового забезпечення охорони земель лісогосподарського призначення є складною за змістом і містить у собі правові норми щодо охорони земель, а також економічні, інформаційні та інші заходи. Розглянуті у статті деякі заходи щодо охорони земель лісогосподарського призначення не відповідають сучасним вимогам та завданням державного управління. Також без реалізації державою належним чином управлінських функцій щодо землі неможливе й виконання заходів з охорони земель лісогосподарського призначення.

Список літератури:

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7.06. 2017 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2017. № 51. Ст. 1569.
2. Про охорону земель: Закон України від 19.06. 2003 р. № 962-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1431.
3. Гетьман А. П., Шульга М. В. та ін. Екологічне право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Харків: Право, 2005. 383 с.
4. Івашук І. О специфіке правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення. *Теорія і практика общественного развития*. 2011. № 7. С. 238–240.
5. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

6. Балує С. А., Медведєв В. В., Величко В. А., Горін М. О. та ін. Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України. Київ: Аграр. наука, 2012. 240 с.

7. Оверковська Т. Стандартизація та нормування як правові засоби охорони земель від забруднення та псування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 6 (174). С.157–160.

8. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010, № 92. Том 1. Ст. 3248.

9. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1432.

10. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. *Офіційний вісник України*. 2015. № 7. Ст. 164.

11. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру. Головний сайт Держгеокадастру. URL: <http://land.gov.ua/info/kontrol-zavykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/>.

References:

1. Stratehiia udoskonalennia mekhanizmu upravlinnia v sferi vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti ta rozporiadzhennia nymy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7.06. 2017 r. № 413.(2017). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, Ukraine, 51. art. 1569*.

2. Pro okhoronu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06. 2003 r. № 962-IV. (2003). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 29. art. 1431*.

3. Hetman, A.P., Shulha, M.V. et al. (2005). *Ekolohichne pravo*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

4. Ivashhuk, I. (2011). O specifike pravovogo obespechenija ohrany zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitiia, 7, 238–240* [in Russian].

5. Kulnych, P.F. (2011). *Pravovi problemy okhorony i vykorystannia zemel silskohospodarskoho pryznachennia v Ukraini*. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

6. Baliuk, S.A., Medvediev, V.V., Velychko, V.A., Horin, M.O. et al. (2012). *Stratehiia zbalansovanoho vykorystannia, vidtvorennia i upravlinnia ґруntovymi resursamy Ukrainy*. Kyiv [in Ukrainian].

7. Overkovska, T. (2010). *Standartyzatsiia ta normuvannia yak pravovi zasoby okhorony zemel vid zabrudnennia ta psuvannia v Ukraini. Pidpriemnystvo, gospodarstvo i pravo, 6 (174), 157–160* [in Ukrainian].

8. Podatkovyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. (2010). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 92. Tom 1, art. 3248*.

9. Pro derzhavnyi kontrol za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 963-IV. (2003). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 29, art.1432*.

10. Pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafii ta kadastru: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.01.2015 r. № 15. (2015). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine,7, art. 164*.

11. Kontrol za vykorystanniam zemli: promizhni pidsumky realizatsii novykh povnovazhen Derzhheokadastru. Holovnyi sait Derzhheokadastru URL: <http://land.gov.ua/info/kontrol-zavykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/> [in Ukrainian].

Sharapova S. V., PhD in Law, Docent, associate professor of the Department of Land and Agrarian Law Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: sv.vetasharapova@gmail.com ; ORCID 0000-0001-6731-7772

Legal provision of protection of lands for forestry purposes

The article is devoted to the complex research of the actual issues of legal protection of lands of forestry purposes in the conditions of modern land reform. Particular attention is paid to the system of legal protection of land for forestry purposes. Fundamental importance is given to legal measures for the protection of land under forestry, since the establishment of an effective system of measures is one of the key ways of implementing state policy in the field of land protection.

System analysis of the legislation in the field of management in the field of use and protection of forestry lands allows to state that it is in the stage of formation and needs improvement. The existing management system has drawbacks that consist of duplication of management functions that are split between individual executive authorities. It is found out that without the state's proper management of land functions, it is impossible to implement measures for the protection of land for forestry purposes.

The system of measures on the guard of earths has general character, that contains such measures which behave to earths of any category in composition the landed fund of Ukraine. Consequently, the indicated measures can be named base which do not take into account a specific and features of concrete category of earths and directed on support and providing as quantitative so high-quality indexes of earths.

It is necessary to select the next groups of measures on the guard of lands of forest fund. Except for base, fastened Law of Ukraine «On the guard of earths», by the Landed code of Ukraine, it is necessary to select general measures, which touch the guard of lands of forest fund and forests, which are on them. Yes, it is the state complex system of supervision; creation of ecological network; national and regional program of the use and guard of earths development; compensation of losses of lands of forest fund production. The noted group of general measures not only touches as earths so the forests, and also has intercommunication between itself.

Keywords: measures; protection; lands; landed resources.

Надійшла до редколегії 28.08.2017 р.