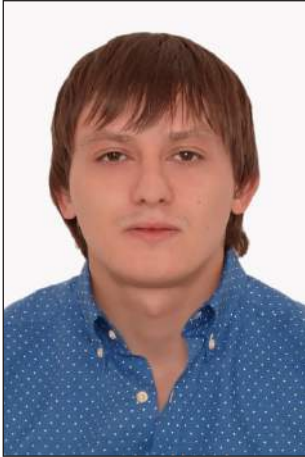


ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО



Даниленко Богдан Вікторович,
кандидат юридичних наук,
Україна, м. Харків
e-mail: danilenko1@ukr.net

УДК 349.4

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

За роки незалежності в Україні створено велику кількість нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Уряд звітує про високі показники виконання екологічних програм зі збільшення площі охоронюваних природних територій різних категорій (так званий показник заповідності території країни). Проте значна кількість створених об'єктів не має меж, встановлених у порядку, передбаченому законом. Це призводить до постійних втрат природних територій, яким законом начебто вже надано охоронюваний режим на території всієї країни. Запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, встановлення меж, проект землеустрою, суд, стає землекористування.

*Даниленко Б. В., кандидат юридических наук, Украина, г. Харьков.
e-mail: danilenko1@ukr.net*

Проблема определения границ территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины в контексте устойчивого землепользования

За годы независимости в Украине создано значительное число новых территорий и объектов природно-заповедного фонда. Правительство отчитывается о высоких показателях выполнения экологических программ по увеличению площади охраняемых природных терри-

терий разных категорий (так называемый показатель заповедности территории). Однако большое количество созданных объектов не имеет границ, установленных в порядке, предусмотренном законом. Это приводит к постоянным потерям природных территорий, которым законом якобы уже предоставлено охраняемый режим на территории всей страны. Предложены пути решения этой проблемы.

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, установление границ, проект землеустройства, суд, устойчивое землепользование.

Постановка проблеми. Однією з найбільш важливих практичних та теоретичних проблем земельного права України є проблема визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового режиму земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду України були предметом дослідження українських учених: В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, П. Ф. Кулиничча, А. М. Мірошниченка, М. В. Шульги та ін. Проте в юридичній літературі не приділялося достатньо уваги проблемі визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Формулювання цілей статті. Для того, щоб окреслити предмет дослідження, необхідно розмежувати поняття «визначення меж» та «встановлення меж», позаяк у чинному законодавстві ці поняття чітко не розмежовано. Для цілей дослідження надаємо такі визначення цих понять: встановлення меж – визначений нормами права порядок офіційного закріплення меж об'єкта, завершальний етап його формування. Визначення меж – з'ясування тим чи іншим суб'єктом дійсних меж об'єкта. Саме визначення меж об'єктів природно-заповідного фонду України і є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що встановлений законом правовий режим будь-якого просторового об'єкта немає ніякого значення, якщо не визначено межі цього об'єкта.

Незважаючи на те, що чинне законодавство на перший погляд достатньо вичерпно регулює ці суспільні відносини, юристи не можуть дійти одностайності щодо вирішення вказаної вище проблеми. Більше того, вона є предметом гострих дискусій. І небезпідставно.

Спершу наведемо норми чинного законодавства.

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [1] межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Згідно з ч. 1 ст. 25 Закону України «Про землеустрій» [2] документація із землеустрою розробляється у вигляді схеми, проекту, робочого проекту або технічної документації. Пунктом в) ч. 2 цієї статті до видів документації із землеустрою віднесено проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у вико-

ристанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів. Статтею 47 Закону України «Про землеустрій» визначено мету розроблення таких проектів землеустрою, їх зміст, підстави розроблення та склад. Відповідно до ч. 6 цієї статті межі територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон встановлюються і по суходолу, і по водному простору. Згідно із ч. 7 цієї статті рішення про затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж таких територій одночасно є рішенням про встановлення їх меж.

Отже, чинним законодавством встановлено спосіб визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду України – їх межі встановлюються за проектами землеустрою.

На практиці всі проблеми виникають тому, що дуже часто проекти землеустрою на відповідні об'єкти просто відсутні. Це зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. До об'єктивних належить великі обсяги робіт із землеустрою, значна складність, висока вартість. До суб'єктивних – велике небажання осіб, які мають реальний доступ до земельних ресурсів, обмежувати себе у розпорядженні цим ресурсом сьогодні чи в майбутньому.

У разі будь-якого спору щодо таких земель кожна з сторін спору намагається довести, що межі існують або ж не існують, залежно від того, що відповідає її інтересам. Судова практика у таких справах суперечлива. Нерідко суди, що розглядають спори, які виникли з одних і тих же правовідносин, приймають протилежні рішення.

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Отже, у разі відсутності проекту землеустрою, межі можуть визначатися відповідно до проекту створення.

Останніми роками в Україні створюється велика кількість національних природних парків. Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» створення національного природного парку складається з багатьох етапів. Зазвичай після оголошення національного природного парку та до визначення меж у натурі (тобто затвердження проекту землеустрою) минає декілька років. Упродовж цього періоду вчиняються численні порушення їх режиму. Більше того, за свідченнями екологів, саме в цей час порушники активізуються, оскільки знають, що найближчим часом межі парку буде встановлено.

Первісна редакція Закону України «Про природно-заповідний фонд» не регулювала ці відносини. Але відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 21 січня 2010 р. № 1826-6 [3] ст. 7 Закону була доповнена ч. 4, відповідно до якої межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій

та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Існує судова практика застосування цієї норми права.

Так, 2010 р. до кримінальної відповідальності було притягнуто С. за ч. 1 ст. 248 Кримінального кодексу України [4] «Незаконне полювання». Відповідно до чинного законодавства за порушення правил полювання винна особа може бути притягнута до адміністративної чи кримінальної відповідальності. До кримінальної відповідальності така особа може бути притягнута лише за порушення правил полювання, які передбачені ст. 248 Кримінального кодексу. Зокрема, відповідно до ч. 1 цієї статті передбачена кримінальна відповідальність за незаконне полювання в заповідниках або інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду. Отже, в такому випадку обвинувачення має надати докази того, що браконьєрські дії вчинені в межах природно-заповідного фонду. Під час розгляду кримінальної справи судом встановлено, що 27 серпня 2010 р. на відстані 200 м від с. Суха Гомільша Зміївського району Харківської області на річці Гомільшанка, на території господарської зони національного природного парку «Гомільшанські ліси», С. знайшов стежки диких тварин та поставив саморобний капкан з металевого тросу. Наступного дня до капкану потрапила самка дикого кабана, яку С., що не мав дозволу на полювання, незаконно добув. У судовому засіданні захист наполягав на тому, що межі НПП «Гомільшанські ліси» не встановлені в натурі, тому формально не можна довести, що порушення правил полювання було вчинене на його території.

Відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території провадяться відповідно до Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього середовища. Відповідно до ч. 4 ст. 7 цього Закону до встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. На відміну від проекту організації території, розроблення проекту створення національного природного парку не потребує великих затрат часу. Проект створення виконує роль обґрунтування заснування парку та разом з іншими документами подається органу влади, до повноважень якого входить прийняття рішення про його заснування.

У рішенні суду серед доказів вини С. зазначено проект функціонального зонування національного природного парку «Гомільшанські ліси», відповідно до якого місце, в якому С. незаконно добув самку дикого кабана, віднесено до території господарської зони національного природного парку «Гомільшанські ліси». При цьому мається на увазі саме проект створення, оскільки на момент вчинення злочину проект організації території ще не було розроблено. Саме завдяки цьому документу було доведено вини С. у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 248 Кримінального кодексу [5].

Як уже було сказано, первісна редакція Закону України «Про природно-заповідний фонд» не містила норми, що була застосована судом у кримінальній справі. Більш того, в ній не було й норми, відповідно до якої межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. Чи може це означати, що до набрання чинності останньою правовою нормою межі не обов'язково мали визначатися в натурі відповідно до законодавства, тобто за проектом землеустрою? На нашу думку, так. Відповідно до ч. 7 ст. 47 Закону України «Про землеустрій» рішення про затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон одночасно є рішенням про встановлення меж таких територій. Проте Закон України «Про землеустрій» набув чинності 4 липня 2003 р. (з дня опублікування). А чинна редакція ст. 47 була прийнята Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» від 2 червня 2015 р. № 497-VIII [6]. Отже, принаймні до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 21 січня 2010 р. № 1826-6 (тобто до 16 лютого 2010 р. – дати опублікування), якою було визначено порядок встановлення меж, такі межі могли визначатися й іншим способом.

Такий підхід має велике практичне значення, адже, як відомо, земельна ділянка як об'єкт цивільних прав та обов'язків характеризується тривалістю існування в часі. Тому спори щодо цього об'єкта часто виникають із правовідносин, що почалися багато років тому.

Найбільш відомим екологічним земельним скандалом м. Києва є історія ландшафтної заказника місцевого значення «Жуків острів». З 1923 по 1934 рр. на південь від тодішньої межі Києва, на заплавах Дніпра, існував один з перших в Україні заповідників, який називався «Конча-Заспа». Улітку 1934 р., разом із багатьма іншими радянськими заповідниками, «Конча-Заспа» ліквідували. Після цього територію заплави розділили під сінокоси між чотирма колгоспами Києво-Святошинського району Київської області. У 1957 р. територія «Конча-Заспа» увійшла до складу м. Києва [7].

Рішенням Київської міської ради «Про оголошення природних об'єктів пам'ятками природи та заказниками місцевого значення у м. Києві» від 2 грудня 1999 р. № 147/649 [8] оголошено ландшафтний заказник місцевого значення острів Жуків. У додатку до рішення у формі таблиці було визначено загальну характеристику об'єктів, зокрема, і острова Жуків. Місце розташування: м. Київ, острів Жуків. Власники і користувачі природних об'єктів: лісопаркове господарство «Конча-Заспа», колективне с/г підприємство «Хотівське». Характеристика: в урочищі збереглося виняткове багатство тваринного, рослинного світу, цінні нерестилища, незаймані луки. Наступними рішеннями Київської міської ради було визначено площу заказника – 1794,6 га [9].

У 2001 р. біля південної околиці Києва почався масовий гідронамив у заплаві Дніпра та будівництво елітного малоповерхового житла. У дуже короткий час вартість земельних ділянок тут стала вищою, ніж на південному узбережжі Криму. Надзвичайно висока вартість маєтків на суміжних із заказником землях швидко породила бажання забудувати і «Острів Жуків» [7].

І влада відреагувала на цю суспільну потребу. Рішенням Київської міської ради «Про питання створення ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів» від 22 серпня 2007 р. № 162/1996 [10] схвалено Схему меж ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів». Відповідно до схеми площа заказника – 196 га [11].

Отже, останнім рішенням площу заказника було зменшено майже вдесьтеро. Очевидно, таке рішення було прийнято не в інтересах територіальної громади міста Києва. У лютому 2008 р. заступник прокурора м. Києва звернувся до господарського суду м. Києва з позовною заявою, у якій просив визнати недійсним п. 1 рішення Київської міської ради № 162/1996 від 22 серпня 2007 р. «Про питання створення ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів». Справа розглядалась господарськими судами неодноразово. Постановою Вищого господарського суду України від 19 травня 2010 р. у справі № 36/131-21/64 у задоволенні позову відмовлено повністю [12]. Суд встановив, що з норм законодавства України випливає, що встановлення меж ландшафтного заказника місцевого значення «Острів Жуків» можливо лише при затвердженні Радою відповідного проекту землеустрою з організації та встановлення меж. Проте матеріали справи не містять доказів, які б свідчили, що Рада затверджувала такий проект [12]. Цим рішенням було завершено судовий спір про встановлення меж заказника «Острів Жуків» і створено сприятливі умови для знищення унікальної природної території.

Чи дійсно межі заказника неможливо було визначити відповідно до рішення Київської міської ради 1999 р.?

Законом України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Відповідно до ч. 2 ст. 51 цього Закону клопотання має містити обґрунтування необхідності створення чи оголошення території або об'єкта природно-заповідного фонду певної категорії, характеристику природоохоронної, наукової, естетичної та іншої цінності природних комплексів та об'єктів, що пропонуються для заповідання, відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання, власників та користувачів природних ресурсів, а також відповідний картографічний матеріал [1]. На практиці складається наукове обґрунтування. Підставою для прийняття рішення Київської міської ради «Про оголошення природних об'єктів пам'ятками природи та заказниками місцевого значення у м. Києві» від 2 грудня 1999 р. № 147/649 у частині ландшафтного заказника «Острів Жуків» стало «Наукове обґрунтування необхідності оголошення території центральної частини колишнього заповідника «Конча-Заспа» ландшафтним заказником місцевого значення», складене на

біологічному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка [13]. Відповідно до цього документа обрис території, яка пропонується під заказник, має досить складну конфігурацію і тому потребує детального опису. Північна межа – північний край острова Жуків на рівні будинків 92-94 по вул. Набережно-Корчуватській. Західна межа обумовлюється річкою Коник до селища Чапаєвка; далі межа визначається течією річки Віта і іде на південь по межі лісу, яка збігається з земельними ділянками численних установ відпочинку, що розмістилися саме на цій межі. Далі майбутній заказник обмежується правим берегом оз. Конча, за винятком території існуючого локального заказника, до складу якого не ввійшла акваторія озера Конча, а лише відрізок лівого берега. Межа заказника правим берегом озера Конча, із включенням до заказника прилеглих лучно-лісових формацій, простягається до межі земель, що входять до складу Київської області. Ця ж адміністративна лінія визначає й південний край майбутнього заказника. Східні кордони заказника обумовлюються береговою лінією правого берега Дніпра здовж островів Ольжин та Козачий, до північного краю острова Жуків [13, с. 1].

Отже, межі заказника були визначені із точністю, достатньою для прийняття рішення Київською міською радою про надання земельних ділянок під забудову.

А от при прийнятті рішення 2007 р. наукове обґрунтування не складалося.

Господарський суд міста Києва в рішенні від 25 листопада 2009 р. у справі № 36/131-21/64 цілком обґрунтовано встановив, що зміна меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду проводиться згідно із ч. 1 ст. 54 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» відповідно до статей 51-52 вказаного Закону, тобто на підставі наукового обґрунтування. Оскаржуваним рішення Київська міська рада схвалила Схему меж ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів», розроблену комунальним об'єднанням «Центр містобудування та архітектури» у складі детального плану території острова Жуків.

Відповідно до п. 21 Положення про комунальну організацію виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) організація «Центр містобудування та архітектури» створена з метою ведення господарської діяльності та надання платних послуг юридичним, фізичним особам у сфері містобудування і архітектури. Отже, при розробці детального плану території острова Жуків КП «Центр містобудування та архітектури» діяло відповідно до укладеного договору як суб'єкт господарювання, а отже висновок, на підставі якого було прийнято оскаржуване рішення, не може вважатися науковим обґрунтуванням та таким, що відповідає нормам статей 51-53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Суд дійшов висновку, що відповідач зменшив площу заказника без дотримання встановленого законодавством порядку створення чи оголошення таких територій та об'єктів природно-заповідного фонду [14]. Площа заказника була

встановлена на підставі досліджених судом доказів. Так, в генеральному плані розвитку м. Києва до 2020 р., затвердженому рішенням Київради від 28 березня 2002 р. № 370/1804, загальна площа ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів» зазначена 1794,6 га. Дане підтверджується і відповіддю на запит суду № 367 від 18 листопада 2009 р. ДП «Інститут генерального плану міста Києва», відповідно до якої діючому Генеральному плану м. Києва відповідає встановлений розмір Заказника «Жуків острів» – 1794,6 га [14].

На жаль, рішення Господарського суду міста Києва від 25 листопада 2009 р. у справі № 36/131-21/64 було скасоване судами вищих інстанцій. Остаточне рішення у цій справі було прийнято вказаною вище постановою Вищого господарського суду України від 19 травня 2010 р. Прокуратура оскаржувала і на цей час продовжує оскаржувати в різних судових провадженнях рішення Київської міської ради, якими було надано земельні ділянки в межах ландшафтного заказника «Острів Жуків» приватним особам.

У рішенні Господарського суду м. Києва від 30 квітня 2014 р. у справі № 910/3725/14 [11] суд наголосив на тому, що єдиним належним доказом, що підтверджує межі заказника «Острів Жуків», виходячи з яких можна встановити факт знаходження спірних земельних ділянок в цих межах, є затверджений проект землеустрою щодо організації і встановлення меж ландшафтного заказника місцевого значення «Острів Жуків». Також суд встановив, що рішення Київської міської ради від 2 грудня 1999 р. № 147/649 було в частині заказника «Острів Жуків» прийнято без обґрунтованих клопотань із картографічним матеріалом, без розробленого проекту створення заказника. Вказаним рішенням не встановлені межі та конкретна площа цього заказника. Прокуратура надавала наукове обґрунтування, проте судом не було дано оцінки цьому доказу.

Ця справа цікава тим, що судом було дуже ємно викладено в рішенні підхід «немає проекту землеустрою – немає об'єкта». Як встановлено судом, ландшафтний заказник місцевого значення Жуків Острів не створено, що виключає знаходження будь-якої земельної ділянки в його межах [11].

Проте, на нашу думку, судом було неправильно застосовано норми Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (у редакції, чинній на момент прийняття рішення про оголошення заказника). Порядок створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначено Розділом VII Закону. Статтею 53 визначено порядок прийняття рішень про створення чи оголошення територій, об'єктів природно-заповідного фонду та їх охоронних зон. Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається обласними, міськими (міст республіканського підпорядкування) Радами народних депутатів.

Порядок відведення земельних ділянок природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним ландшафтним паркам, а також ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам визначається Земельним кодексом України.

Заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва й інші територій та об'єкти природно-заповідного фонду, які створюються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України з оформленням охоронного зобов'язання [1].

Отже, заказники створюються шляхом їх оголошення без вилучення земельних ділянок. Заказники місцевого значення оголошуються органами місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1 рішення Київської міської ради від 2 грудня 1999 р. № 147/649 оголошено природні об'єкти пам'ятками природи місцевого значення згідно з додатком. Пункт 14 додатку – Ландшафтний заказник місцевого значення острів Жуків.

Таким чином, заказник створено з моменту прийняття рішення про оголошення. Суд вказує на те, що при прийнятті оспорюваного рішення не було дотримано порядку його прийняття (без обґрунтованих клопотань із картографічним матеріалом, без розробленого проекту створення заказника). У той же час він зазначає, що правомірність та законність цього рішення не можуть бути поставлені під сумнів під час розгляду даної справи. Отже, висновки суду не відповідають обставинам справи, встановленим судом [11].

Суд не збентежив також той факт, що земельна ділянка, яка була предметом спору, передана ОКЖК «Харчомашівець» за рахунок частини земель сільськогосподарського товариства з обмеженою відповідальністю Агрокомбінат «Хотівський» – правонаступника колективного сільськогосподарського підприємства «Хотівське». У додатку до спірного рішення Київської міської ради 1999 р. визначені власники і користувачі природних об'єктів ландшафтного заказника місцевого значення – лісопаркове господарство «Конча-Заспа» та колективне сільськогосподарське підприємство «Хотівське». Державне управління екології та природних ресурсів в м. Києві видало цим суб'єктам охоронне зобов'язання № 4-2-8 від 20 грудня 2002 р. [12].

Отже, заказник місцевого значення створено у встановленому законом порядку. Рішення про його створення визнано судами правомірним. Після його створення землевласникам (землекористувачам) видано охоронне зобов'язання, як додаткова правова гарантія дотримання особливого режиму заказника. І врешті-решт виявляється, що заказник не створено, його площу визначити неможливо, а тому будь-яка земельна ділянка не може перебувати в його межах. І рішення про надання земельних ділянок під забудову за рахунок земель юридичної особи, яка підписала охоронне зобов'язання, також правомірне.

Постановою Вищого господарського суду України від 7 серпня 2014 р. у цій справі скасоване рішення судів першої та апеляційної інстанцій та направлено на новий розгляд до Господарського суду міста Києва. Рішенням Господарського суду міста Києва від 25 листопада 2014 р. позов заступника Генерального прокурора України в інтересах держави задоволено [15]. Цікаво, що позов задоволено не з тих підстав, що земельна ділянка надана під забудову у межах заказника, що суперечить режиму заказника. Основною підставою стали вади правосуб'єктності відповідача – житлового кооперативу «Харчомашовець». Ми повністю погоджуємося з рішенням суду в цій частині.

Суд також вказав на те, що рішенням Київської міської ради № 806/3381 від 19 липня 2005 р. регламентовано утриматися до встановлення меж ландшафтного заказника місцевого значення острів Жуків від розгляду відведення земельних ділянок, які відповідно до рішення 1999 р. можуть бути включені до складу заказника. Також суд посилався на охоронні зобов'язання та висновки органів державної влади щодо погодження проекту землеустрою, в яких указувалось на розміщення спірних земельних ділянок на території заказника.

Таким чином, суд уникає вирішення проблеми встановлення меж заказника.

На нашу думку, викладене вище дає підставу для таких можливих способів визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду: 1) наукове обґрунтування. Як було продемонстровано вище, в науковому обґрунтуванні межі об'єкта можуть визначатися досить детально; 2) перелік власників (користувачів) земельних ділянок. Визначення у рішенні про створення об'єкта повного переліку власників та користувачів земельних ділянок дає можливість точно окреслити межі, оскільки межі цих земельних ділянок вже визначені документацією із землеустрою; 3) містобудівна документація.

Переважна більшість юристів-практиків глибоко переконана в тому, що єдиним способом встановлення меж може бути лише проект землеустрою. Цю думку неофіційно поділяють навіть представники органів державної влади, які під час захисту суспільних інтересів в суді вимушені займати протилежну позицію. Основний аргумент, який наводять на користь цієї позиції – без проекту землеустрою ніякий суб'єкт не може визначити межі об'єкта. Отже, не може знати, чи порушує він ці межі, чи ні. На нашу думку, такий підхід дуже обмежений і викликаний професійною деформацією його прибічників.

Розглянемо це на конкретних прикладах. Коли особа приватизує земельну ділянку, що може входити у межі об'єкта природно-заповідного фонду, розробляється проект землеустрою, який погоджується компетентними органами державної влади. Дійсно, на стадії погодження органи влади (зокрема, органи земельних ресурсів) мають доступ до проекту землеустрою, і на підставі проекту дають позитивний чи негативний висновок. Таку ситуацію і мають на увазі більшість юристів.

Проте можуть бути й інші ситуації. Звідки сільському мисливцю знати про те, що межі національного природного парку встановлюються окремим видом проекту землеустрою? Більше того, він не має права доступу до

такого проекту, навіть якщо (!) здогадається його подивитись. Так само, чи дивитиметься проект землеустрою міський турист, що безтурботно збирає гриби на території заповідника? Тут ми бачимо всю абсурдність твердження про те, що будь-який суб'єкт може визначити межі об'єктів природно-заповідного фонду лише за проектом землеустрою.

Чи може, ці люди побачать межові знаки? У нас виникає питання: чи багато межових знаків ви бачили на місцевості? Автор, наприклад, не бачив. Проте на основних проїздах і проходах до усіх об'єктів природно-заповідного фонду завжди можна побачити інформаційні щити із короткою текстовою і графічною характеристикою об'єкта. Саме вони наочно демонструють розмір і межі такого об'єкта.

Звичайно, багато хто не погодиться з нашим підходом. Адже запропоновані нами способи визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду не передбачені законодавством. Але варто враховувати не лише правові норми, а й принципи земельного права.

Принципи земельного законодавства сформульовані в ст. 5 Земельного кодексу України [16]. З шести принципів три мають екологічну спрямованість. У юридичній літературі підкреслюється екологічна спрямованість чинного Земельного кодексу України [17, с. 8; 18, с. 94-96].

Відповідно до п. д) ч. 1 ст. 5 Земельного кодексу України до принципів земельного законодавства віднесено принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. А. М. Мірошниченко вважає, що це принцип може бути безпосередньо застосований у багатьох випадках, коли земельним законодавством передбачено прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення. Саме цим принципом слід керуватися при вирішенні питання про надання чи ненадання погодження на проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, зміни їх цільового призначення, затвердженні землевпорядної та містобудівної документації [19, с. 43].

Окрім принципів, що прямо передбачені законом, існують ті, що прямо не визначені в законі. П. Ф. Кулинич вважає, що в земельному праві існує принцип пріоритету природоохоронного використання земель [20, с. 48]. У проведеному науковому дослідженні автор погоджується з таким висновком [21].

Виходячи із цих принципів земельного права, наші пропозиції цілком виправдані. І, що головне, вони відповідають концепції сталого розвитку, яка на сьогодні є основною ідеологією розвитку людства, визнаною Організацією Об'єднаних Націй. Адже якщо ми не збережемо природні території сьогодні, нам нічого буде залишити наступним поколінням.

Висновки. Отже, на наше переконання, основний спосіб визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду – проект землеустрою. Додатковий – проект створення. Але за їх відсутності можуть використовуватись й інші способи, прямо не передбачені законом, зокрема: наукове обґрунтування, перелік власників (користувачів) земельних ділянок, містобудівна документація.

Список літератури:

1. Про природно-заповідний фонд України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
2. Про землеустрій : Закон України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 122. – Ст. 1178.
3. Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» : Закон України від 21.01.2010 р. № 1826-6 // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 11. – Ст. 112;
4. Кримінальний кодекс України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 24. – Ст. 131.
5. Справа № 1-161/10, розглянута Зміївським районним судом Харківської області [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11730960>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою : Закон України // Голос України. – 2015. – № 113.
7. Жуків острів : Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Жуків_острів.
8. Рішення Київської міської ради від 2 грудня 1999 р. № 147/649 «Про оголошення природних об'єктів пам'ятками природи та заказниками місцевого значення у м. Києві» від 2 грудня 1999 р. № 147/649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kga.gov.ua/dp.kga.gov.ua/images/files/5_RKMR_147-649.pdf.
9. Рішення Київської міської ради від 19 липня 2005 р. № 806/3381 «Про затвердження Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 р. та концепції формування зелених насаджень в центральній частині міста» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/big/text246/pg7.htm>.
10. Рішення Київської міської ради від 22 серпня 2007 р. № 162/1996 «Про питання створення ландшафтного заказника місцевого значення «Жуків острів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kga.gov.ua/dp.kga.gov.ua/images/files/7_RKMR_162-1996.pdf.
11. Рішення Господарського суду м. Києва від 30.04.2014 р. у справі № 910/3725/14 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38579775>.
12. Постанова Вишого господарського суду України від 19 травня 2010 р. № 36131-21/64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10007063>.
13. Наукове обґрунтування необхідності оголошення території центральної частини колишнього заповідника «Конча-Заспа» ландшафтным заказником місцевого значення: поточний архів Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
14. Рішення Господарського суду міста Києва від 25.11.2009 р. у справі № 36/131-21/64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6891360>.
15. Рішення Господарського суду міста Києва від 25.11.2014 р. у справі № 910/3725/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41844807>.
16. Земельний кодекс України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
17. Кулинич П. Ф. Земельний кодекс України: п'ять років застосування / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 8. – С. 3-9.
18. Титова Н. Новий Земельний кодекс України: екологізація його норм / Н. Титова // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 7. – С. 94-96.
19. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – Київ : Алерта. – 2009. – 712 с.
20. Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45-49.
21. Даниленко Б. В. Сучасний стан еколого-правового регулювання землекористування в Україні / Б. В. Даниленко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2014. – № 919. – С. 119-124.

Danylenko B. V., Phd, Ukraine, Kharkiv, e-mail : danilenko1@ukr.net

The problem of defining the limits of protected areas in Ukraine regarding to the sustainable land management

Problem setting. Nowadays all over the world new protected areas are being created. In Ukraine this process is developed within European programs. During the years of independence many new protected areas were created. Large amount of them were included in so called Ukrainian ecological network that ought to be built in 2015. This network is connected with the European ecological network. The governmental reports show high level of the execution of the programs of developing of the protected areas. But in reality we can see that many of new protected areas do not have the determined limits. This results in dangerous human occupation of such lands. Businessmen understand that occupation will be impossible soon. And they think that such protected areas are proclaimed but yet not really exist. And most of Ukrainian courts agree with this.

Recent research and publications analyses. Research of management of protected areas through legal means in Ukraine was made by many Ukrainian scientists (V.I. Andreytsev, A.P. Hetman, M.V. Shulga, P.F. Kulynich, A.M. Myroshnychenko and others). At the same time the scientists have not paid enough attention to the problem of defining the limits of protected areas which is now really a great legal problem in Ukraine.

Paper objective is the legal problem of defining the limits of protected areas in Ukraine regarding to the sustainable land management.

Paper main body. Generally, protected areas are understood to be those in which human occupation or at least the exploitation of resources is limited. The definition that has been widely accepted across regional and global frameworks has been provided by the International Union for Conservation of Nature (IUCN) in its categorization guidelines for protected areas. The definition is as follows: "A clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values."

In Ukraine all protected areas consist of a «fund». Its name can be translated into English like «natural reserved fund». It includes areas of national and regional value. Protected areas are divided into categories. The most widespread are: nature reserve (most protected), national park, zakaznik (a type of protected area in Ukraine and some other former Soviet republics that meets World Conservation Union's (IUCN) category III, or more frequently category VI criteria).

In Ukraine there are two types of land planning: 1) land management; 2) planning of development of territories which includes city planning. The limits of each land lot are determined by special documentation within the system of land management. The main type of documentation is the project of land management. This document is also made for protected area as a separate geographical space.

According to the law the limits of each protected area are determined by the project. But very often we face the situation when there is no such project. The reasons are different. One of them is that many people are not interested in creation of a new protected area.

The amendments to the law "About natural reserved fund of Ukraine" made in 2010 give the solution of this problem. Before the land management project is contained the limits are determined by project of creation of protected area. This document is contained before the proclamation of protected area.

But lawyers often face the situation that appeared before 2010. Most of them think that the only evidence of existence of protected area is the land management project. They are so fascinated with this thing that many of them still even do not know about the project of creation of protected area. The author disagrees with them.

On the basis of analysis of laws of Ukraine and many other court rulings he offers several new ways of definition of the limits of protected areas.

Conclusions of the research. The main way to define the limits of protected areas is to make the project of land management. The additional way is to make the project of creation of protected area. If these documents do not exist other ways would be used: scientific justification, list of landowners, city planning documentation.

Key words: protected areas, definition of limits, project, court, sustainable land management.

Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.