

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:349.415

ДО ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

IMPLEMENTATION OF ALLOCATION OF LAND AFFECTED BY COUNTER-TERRORIST OPERATION REGIME

Горіславська І.В.,
к.ю.н., доцент кафедри цивільного та господарського права
Національний університет біоресурсів та природокористування України

Яценко В.Г.,
студентка III курсу юридичного факультету
Національний університет біоресурсів та природокористування України

У статті висвітлено окремі правові категорії, що стосуються охорони земель, що постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції. Проаналізовані нормативно-правові акти, що регулюють питання охорони земель. Розкриваються проблемні питання відновлення земель Східної України, пропонується удосконалення правового регулювання охорони земель шляхом здійснення операцій з розмінування, організації безпечного зберігання боєприпасів, очищення територій від вибухонебезпечних предметів здійснювати за рахунок коштів Державного бюджету України.

Ключові слова: охорона земель, земельна ділянка, розмінування території, антитерористична операція, консервація земель.

В статье освещены отдельные правовые категории, касающиеся охраны земель, пострадавших в результате проведения антитеррористической операции. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы охраны земель. Раскрываются проблемные вопросы восстановления земель Восточной Украины, предлагается усовершенствование правового регулирования охраны земель путем осуществления операций по разминированию, организации безопасного хранения боеприпасов, очистки территорий от взрывоопасных предметов осуществлять за счет средств Государственного бюджета Украины.

Ключевые слова: охрана земель, земельный участок, разминирование территории, антитеррористическая операция, консервация земель.

Active human intervention and uncontrolled use of natural resources have greatly increased, so rational use and protection of land is one of the most important and most urgent problems. The study of some issues regarding the quality of land in Ukraine has always been paid comprehensive attention. A number of monographs and dissertations, numerous scientific articles were devoted to it.

As a result of military conflicts between states and within them there is degradation of natural systems over large areas, which result in the need for their spatial and temporal analysis, identifying patterns of major changes in natural systems and comprehensive study of measures to restore disturbed land. Most of the antiterrorist operation zone is occupied by farmland, fields, pastures and meadows. The Concept of the State program of development of the agricultural sector by 2020, has also been identified as one of the objectives of the implementation of measures to combat the degradation of agricultural land and desertification, including monitoring and agrochemical certification, conservation of low productive and technologically contaminated lands, provision of energy-saving technologies and modern power supply systems, recovery and development of land reclamation.

Analysis of p. 1 of Procedure defines the organizational principles on degraded and unproductive land, commercial use of which are environmentally hazardous and economically inefficient, as well as technologically contaminated land on which it is impossible to get ecological products, and it is dangerous for people's health. This fact gives reason to believe that the vast majority of the land of special designation consisting of 10 sections and 19 species [8], goes beyond the Procedure, that prevents the procedure of conservation of the land affected by activities in the area of anti-terrorist operations.

Key words: protection of land, land, demining of territory, antiterrorist operation, conservation of land.

Активність людства у втручанні та безконтрольному використанні природних ресурсів набуває дедалі загрозливіших масштабів, відтак раціональне використання та охорона земель є однією з найголовніших та найактуальніших проблем. Дослідженням окремих проблем якісного стану земель в Україні завжди приділялась всебічна увага. Їм були присвячені низка суттєвих монографічних і дисертаційних робіт, численні наукові статті.

Слід відзначити, що питання правового режиму техногенного забруднення земель не були предметом окремих комплексних наукових досліджень і розглядалися переважно в контексті охорони земель у цілому у працях як українських, так і російських вчених у галузі земельного права. Теоретичною основою нашого дослідження стали роботи таких відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. В їхніх працях досконало проаналізовано важливі

земельно-правові аспекти, що мають неабияке теоретичне й практичне значення щодо охорони земель в Україні [1].

Метою статті є дослідження окремих питань правового регулювання здійснення охорони земель, що постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції (далі – АТО).

Земля перебуває під пильною увагою як держави в цілому, так і окремих її структурних підрозділів. Правовій охороні землі як основного національного природного ресурсу «присвячено» чимало нормативно-правових актів, підзаконних актів. Відтак законодавець, приділяючи значну увагу землі, хоче донести до відома населення, що цей природний ресурс потребує збереження та раціонального використання.

В результаті військових конфліктів між державами та всередині їх відбувається деградація природних комплексів на значних площах, що обумовлює необхідність їх просторового і часового аналізу, виявлення основних за-

кономірностей зміни природних комплексів та всебічного обґрунтування заходів по відновленню порушених земель. Переважна частина зони АТО зайнята сільськогосподарськими угіддями: полями, пасовищами та сіножатями. Проте подальше використання значної частини цих земель у найближчому майбутньому є неприпустимим до проведення детального обстеження і запровадження ґрунтоохоронних заходів у вигляді чи то консервації, чи рекультивативі.

Ситуація, яка склалася на Сході України та продовжується протягом останніх трьох років, не оминула і земельних ділянок, які перебувають в комунальній та приватній власності. Питання подальшої долі земельних ділянок в зоні проведення АТО так і залишається невирішеним. Законодавці, приймаючи у вересні 2014 р. Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» та із подальшими його поправками стосовно земель, визначив лише звільнення суб'єктів господарювання від податків та плати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності в населених пунктах [2]. Проте в Законі взагалі не згадується охорона тих земель, які піддаються тиску військових дій, які проходять на цих же земельних ділянках. І тому залишається тільки припускати подальшу долю таких земельних ділянок.

У зв'язку з цим виникає необхідність звернення до законодавства, яке визначає охорону всіх земель України. Закон України «Про охорону земель» визначає охорону земель як систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [3]. Відповідно це поняття слугує орієнтиром для того, аби землі, які зазнають негативного впливу в силу природних чи інших умов, були оздоровлені та приведені в екологічно безпечний стан. Але цей Закон обмежує перелік тих факторів, які негативно впливають на земельні ділянки та потребують правової охорони, як з боку держави, так і тих суб'єктів, на праві власності в яких вони знаходяться.

Концепцією Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. також визначено одним із завдань здійснення заходів боротьби з деградацією сільськогосподарських земель та опустелюванням, включаючи проведення моніторингу та агрохімічної паспортизації, консервації малопродуктивних і техногенно забруднених земель, запровадження енергозберігаючих та енергоощадних технологій, а також сучасних систем живлення, відновлення та розвитку систем меліорації [4].

18 січня 2017 р. було утворено Постановою Кабінету Міністрів України Координаційну раду з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням, на яку покладається обов'язок проводити аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі формування та реалізації державної політики з питань сталого використання та охорони земель, боротьби з деградацією земель [5]. Але в даній Постанові не визначено частку земель, яка страждає від проведення АТО. Вона обмежується лише поняттям «деградація земельних ділянок».

Одним із заходів відновлювального та оздоровчого характеру є консервація земель. Поняття консервації та її застосування визначено спеціальним законодавством. Так, Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження порядку консервації земель» (далі – Порядок) визначає, що консервація земель застосовується до забруднених важкими металами та іншими хімічними елементами земельних ділянок [6].

В нашому випадку земельні ділянки в зоні проведення АТО є забрудненими важкими металами внаслідок постійних обстрілів, мінування та ін. Крім того, Порядок чітко визначає норму обов'язковості для виконання органами виконавчої влади, власниками земельних ділянок та землекористувачами і лише для органів місцевого самоврядування має рекомендаційний характер.

Процедура консервації по своїй суті є негативним явищем саме для тих осіб, за якими закріплено право власності на такі земельні ділянки, адже цією процедурою дискримінується їх право на здійснення підприємницької діяльності.

Ми бачимо, що консервація земель вимагає припинення господарської діяльності, проте як в умовах проведення АТО змусити суб'єктів підприємницької діяльності дотриматися цих вимог? Адже спеціального законодавства, яке б визначало порядок консервації саме в таких умовах, просто не існує. І чи будуть гарантії тим підприємцям у поверненні цих земельних ділянок? Після закінчення військових дій велика кількість земельних ділянок буде непридатною навіть для проведення такого заходу оздоровлення, як консервація. Це буде пояснюватися тим, що деякі земельні ділянки ще залишатимуться замінованими, і проводити консервацію буде просто неможливо і до того ж створюватиме загрозу для життя.

Згідно пп. 4, 5 Порядку, консервація земель здійснюється за ініціативи власників землі, землекористувачів, у т. ч. орендарів, а також за поданням місцевих землевпорядних або природоохоронних органів. Власник землі або землекористувач, у т. ч. орендар, подає заяву або клопотання до відповідної державної адміністрації (сільської, селищної, міської ради) за місцезнаходженням земельної ділянки, указуючи причини необхідності проведення консервації земель. До заяви або клопотання додаються у т. ч. матеріали власних спостережень (фотознімки), таблиці динаміки врожайності сільськогосподарських культур тощо. З цього слідує, що, крім окремих випадків (наприклад, утворення яружних систем та урвищ), консервація земель не прийнятна для сіножатей і пасовищ, оскільки вона застосовується лише щодо орних земель [7]. Аналіз п. 1 Порядку визначає організаційні засади щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Це дає підстави стверджувати, що переважна більшість видів цільового призначення земель, що складаються з 10 секцій та 19 видів [8], залишаються поза межами дії Порядку, що унеможливує проведення процедури консервації земель, що постраждали внаслідок діяльності у зоні проведення АТО.

Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [9], серед земель України найбільшу територію займають землі сільськогосподарського призначення (71 %), 78 відсотків з яких є ріллею. На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 % території), забруднення (близько 20 % території), підтоплення (близько 12 % території). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 т на 1 га.

Тому доцільним етапом у правовій охороні таких земельних ділянок буде насамперед повне розмінування територій, які постраждали від проведення антитерористичних дій. На даний час уже багато територій є розмінованими та звільненими від окупантів. Так Піротехнічний загін ДСНС України з 06 липня 2014 р. здійснює роботи із гуманітарного розмінування території та об'єктів інфраструктури Донецької та Луганської областей. Першо-

чергово здійснюють розмінування населених пунктів, зокрема дитячих дошкільних і навчальних закладів, промислових об'єктів із газо-, тепло-, енерго- та водопостачання з метою відновлення їх нормального функціонування. З початку виконання робіт піротехніки ДСНС України очистили від боєприпасів, мін та інших снарядів понад 1650 га території та 38 га акваторії водних об'єктів, розмінували понад 1 тис. житлових будівель та промислових споруд [10].

На початку березня 2016 р. піротехніки ДСНС на прохання аграріїв розпочали розмінування сільськогосподарських ділянок на Донбасі. За заявками аграріїв було виконано роботи з обстеження сільськогосподарських угідь у Волноваському, Першотравневому й Артемівському районах Донецької області. Щодня на цих територіях піротехніки знаходять від 5 до 10 одиниць вибухонебезпечних предметів [11].

Таким чином, пропонуємо доповнити Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» ст. 6-1 «Здійснення операцій з розмінування, організації безпечного зберігання боєприпасів, очищення територій від вибухонебезпечних предметів» такого змісту: «Здійснення операцій з розмінування, організації безпечного зберігання боєприпасів, очищення територій від вибухонебезпечних предметів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України за поданням Координаційної ради для боротьби з деградацією земель, яка під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськістю». На часі питання розширення сфери дії Порядку не лише щодо земель, що використовуються для господарського використання, а й тих, що постраждали внаслідок проведення антитерористичних дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисанець О. С. Правові засади охорони земель від забруднення та псування / О. С. Лисанець // Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 2 (6) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63340/58756>.
2. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02 вересня 2014 року № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.
3. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
4. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1437-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 45. – Ст. 147.
5. Про утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 20 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 20. – Ст. 125.
6. Про затвердження Порядку консервації земель : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 року № 283 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13.7>. Василюк О. В. Консервація деградованих земель та формування екомережі : правовий аспект / О. В. Василюк // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : біологія. – 2014. – Вип. 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://seriesbiology.univer.kharkov.ua/ukr/20\(2014\)/pdf/229.pdf](http://seriesbiology.univer.kharkov.ua/ukr/20(2014)/pdf/229.pdf).
8. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель : Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 червня 2010 року № 548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10/page>.
9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
10. Бочковський С. Піротехнічні підрозділи ДСНС України щоденно знаходять «неприємні сюрпризи» на звільнених територіях Донбасу / С. Бочковський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cn.mns.gov.ua/news/2021.html>.
11. ДСНС : піротехніки почали розмінування сільськогосподарських ділянок на Донбасі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26927602.html>.