

**Вівчаренко Олег Антонович,**  
доктор юридичних наук, доцент, доктор  
Українського вільного університету,  
заступник директора юридичного інституту  
Прикарпатського національного  
університету ім. В. Стефаника

## СТАН ТА ПРОЯВИ ПРОБЛЕМАТИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

Стаття присвячена правовому регулюванню суспільних відносин щодо охорони земель і ґрунтується на нормативно-правовій базі, яка визначає правові норми у сфері прав на землю, майнових та інших прав на землю, в основу якої покладено європейські стандарти, орієнтовані на пріоритет забезпечення охорони земель. Формування та вдосконалення правового регулювання відносин щодо охорони земель належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, визначених Законом України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», який розроблений з метою формування та вдосконалення розвитку нових видів відносин, посилення регулювання відносин щодо земельних ділянок, забезпечення відповідності та гармонізації із законодавством.

**Ключові слова:** правова охорона земель, земельне законодавство.

**Вівчаренко О. А.**

**Состояние и проявления проблематики исследования правовой охраны земель Украины.**

Статья посвящена правовому регулированию общественных отношений по охране земель, базируется на создании в Украине нормативно-правовой базы, которой определены правовые нормы в области прав на землю, имущественных и иных прав на землю, в основу которых положены европейские стандарты, ориентированные на приоритет обеспечения охраны земель. Формирование и совершенствование правового регулирования отношений по охране земель относится к приоритетным сферам адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, определенным Законом Украины «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза», который разработан с целью формирования и совершенствования развития новых видов отношений, усиление регулирования отношений по земельным участкам, обеспечения соответствия и гармонизации с законодательством.

**Ключевые слова:** правовая охрана земель, земельное законодательство.

**Vivcharenko O.**

**State and manifestations research issues of legal protection of land Ukraine**

The article is devoted to legal regulation of relations for land protection and it is based on the creation in Ukraine the legal framework, which defines legal standards in the area of rights to land, property and other rights to land, which are based on European standards, focused on the priority of ensuring the safety of land. Formation and improvement of legal regulation of relations on protection of lands belonging to the priority areas of adaptation of Ukraine to the EU legislation by the Law of Ukraine «On State Program of Adaptation of Ukraine to the European Union,» which is designed to shape and improve the development of new relations, strengthening regulation of relations on land, ensure compliance and harmonization of legislation.

The structure and main provisions of the draft law take full account of the content and requirements. Draft Law provides:

- Ensuring land rights;
- Provisions that will develop new types of legal protection of land.

Draft Law promotes:

- The protection of rights and conditions for ensuring rights to land;
- Respect for the public interest and participation of all stakeholders in the activities associated with government regulation of land relations.

**Keywords:** Legal protection of lands, land legislation.

А земля не буде продаватися назавжди, бо  
Моя та земля, бо ви приходьки та осілі в Мене  
( книга Мойсеєва, III гл. 25, 23 заповідь)

Історична доля України зумовлена її природними, насамперед земельними ресурсами. Ні Україну (етнос, мову, націю, державу, культуру, ментальність), ні українця (характер, долю) не можна зрозуміти

поза географічними межами. Вони були протягом століть ареною нашої національної історії, тут гартувалась мужність нашого народу, зроста його слава, вирішувалось його майбутнє.

**Актуальність статті.** З давніх часів до сьогодення Україна вражає і чужинців, і співвітчизників своїми розмірами та якісними характеристиками природи. Досить згадати, що Україна охоплює майже 25 відсотків чорноземів світу з найбагатшими ґрунтами. Для регулювання земельних відносин в нашій державі вироблялися різноманітні правила і норми – від прадавніх звичаїв і традицій «Руської правди», козацьких універсалів, Березневих статей Б. Хмельницького, Конституції П. Орлика, універсалів і Конституції Центральної Ради до законодавства більшовицьких часів. Але жодного разу ці норми не могли бути зреалізовані в умовах відсутності української державності. Після проголошення у 1990 р. Декларації про державний суверенітет України Законом «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. запроваджено три форми власності: державну, колективну, індивідуальну (особисту і приватну трудову). Вважаючи першочерговим завданням молодій державі зміцнення села, Верховна Рада прийняла Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу» від 15 травня 1992 р., поставивши мету «відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури, а високий рівень соціального розвитку села – основною умовою продовольчого і сировинного забезпечення країни, її економічної незалежності».

Світоглядний підхід до охорони земель в Україні полягає в її ролі у світотворенні «Спочатку Бог створив небо і землю. Земля була безформенна, пустинна і пограна у вічну теміню... І назвав Бог скопичення вод морем, а суш – землею. І повелів він тоді, щоб на землі росли різні види рослин, що дають насіння, і дерев, що родять плоди»... І насамкінець створив людину по образу та подоби своїй, щоб володів над землею, над всім, що жило та росло на землі... на вічні часи» [1, с. 9]. Ці визначальні для буття сентенції розраховані на вічність і мають бути константними, охоронятися правовими та соціальними інститутами суспільства. Проте вони постійно порушувались силами природи, нерозважливою діяльністю самої людини та споживацьким чи навіть хижацьким ставленням до землі.

**Постановка проблеми.** Дилему використання землі та знання її споживчої вартості і збереження останньої намагались вирішити визначні мудреці світу. Проте на кожному історичному, культурному та політико-правовому етапі людства виникали нові загрози для земель, які слід було долати заради збереження окремих людських спільнот та окремої людини. Тож проблема збереження земель належить до вічних і на кожному щаблі еволюції має свої територіальні, темпоральні вияви і, відповідно, засоби та способи її вирішення. Незмінною залишається суть – земля повинна бути збережена як умова та середовище існування людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Давньогрецький філософ Ксенофан вважав «Після того як земля стає грязюю і все живе, в тому числі і люди, гинуть у грязі, ця грязь потім знову надає початок народженню. Із землі все виникає та у землю все повертається» [2, с. 44]. Епікур у цьому сенсі попереджав: «Тепер земля як би исчерпала свої семена, подобно жінцине, утомленної старостю, перестала сама призводити на світ живіє существа. Етим и объясняется то, что нигде уже люди не выходят из земли самопроизвольно, а возникают лишь путем размножения» [3, с. 138].

У праксеологічному аспекті йдеться про поведінку людини щодо землі. Практикологія трактується як вчення про людську поведінку [4, с. 1060], де  $Praxeology = praxis + logos$  ( $praxis$  – застосування або використання знань або навиків; практики, як відмінність від теорії; умовність, властивість ( характерна риса) або звичка;  $logos$  – наука. Йдеться про активну людську діяльність, що має практичний характер і передбачає використання засобів для досягнення цілей, зокрема землекористування. У такому контексті можна вести мову і про нейролінгвістичне програмування поведінки як створення багатовимірної моделі структури та функцій досвіду людини, зокрема щодо земельних ділянок як раціональних програм її поведінки та дій. Ці програми закріплюються в мозку людини на нейронному рівні та є основою її нового досвіду, що досягається відбором у результаті практики найбільш ефективних дій, їх закріплення як правил-звичаїв та писаних норм права, а отже, прийняття норм права, які встановлюють обов'язок.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток земельного законодавства за становлення Української державності відбувається без врахування чи розуміння стратегічного значення землі як об'єкта та предмета: намагання відходити від пострадянських постулатів земельного права як виключно публічної галузі, у якій не було місця приватній власності на землю, а головна увага приділялася використанню і охороні земель сільськогосподарського призначення, надмірного розорювання угідь тощо до допуску приватного та розумного їх розуміння – годувальника нації. Основною парадигмою заборон у сфері земельних традицій радянської доби залишилися заборона зміни нецільового використання земель. Проте наразі змі-

ни цільового використання земель як складової речових прав, деградація ґрунтів, інші проблеми використання земельних ресурсів набувають детермінантного значення, що надає цьому інституту надзвичайної актуальності і має вагу державно-утворюючої складової. Порушення прав на земельні ділянки стали звичними для посадовців та деструктивними для населення України.

Основним є розуміння змісту охорони земель як стратегічного резерву економіки України, перехрестя майнових прав та зазіхань, об'єктивного елемента ринкових правовідносин. Сталося так, що вирішення стратегічного питання про оборотоздатність землі стало наріжним для майбуття України, і державні органи не змогли виробити національну модель регулювання правовідносин щодо землі. У центрі виявився правовий режим земель (земельних ділянок) та їх охорона публічно правового та приватноправового спрямування. За збігу засобів та способів регулювання акценти у них різні. Правова охорона земель забезпечується встановленням прав та обов'язків стосовно земельних ділянок їх власниками та/або володільцями як землекористувачами шляхом встановлення заборон, обмежень, дозволів та стимулювання дбайливих і покарання порушників. Очевидно, що основою життя й діяльності людини є земля, використання якої повинно бути таким, що забезпечує збереження екосистем, здатність бути засобом виробництва і предметом праці, основою інших видів її діяльності.

Вирішення наукового завдання має починатися аналітичною частиною дослідження і репрезентацією його виявів фактологічного спрямування та нормативного забезпечення. Зокрема, аналіз технічних (фізичних) складових системи правової охорони земель показує, що упродовж 2010–2012 р., за даними Державного агентства земельних ресурсів України, здійснено певні дії з охорони земель. Так, проведено обстеження земельних ресурсів, що потребують заходів з охорони.

Визначено, що загальна площа земель, які потребують консервації, в Україні становить 1,1 млн. га, з них 644 тис. га – деградовані, 435,4 тис. га – малопродуктивні і 11,9 тис. га – техногенно забруднені землі. Упродовж 2012 р. здійснено консервацію 2,5 тис. га земель, з яких 1,3 тис. га – шляхом залісення та 1,2 тис. га – шляхом залуження. У попередньому періоді, упродовж 2010 р. – 2,2 тис. га земель. Привертає увагу те, що загальна площа порушених земель в Україні становить 144,5 тис. га, з яких було рекультивовано 683,5 га, з них більше 86% (589,6 га) становлять сільськогосподарські угіддя. У 2011 р. було рекультивовано 571,1 га порушених земель, що є дещо більше, ніж у попередньому 2010 р. – 477,9 га.

Упродовж 2012 р. в Україні, як звітує Держагенство з питань земельних ресурсів, поліпшено 2,1 тис. га малопродуктивних угідь, у 2011 р. – 1,9 тис. га та у 2010 р. – 3,9 тис. га. Загалом потребують поліпшення 269,1 тис. га малопродуктивних земель.

Слід зазначити, що для проведення заходів з охорони земель необхідно у найближчий час здійснити будівництво (реконструкцію) близько 550 протиерозійних ставок, 198 споруд терасування схилів. Крім того, необхідно забезпечити захист земель, зокрема сільськогосподарського призначення, від ерозійних та інших несприятливих природних процесів на загальній площі 1,7 тис. га, протяжністю 36,7 км. Упродовж 2012 р. було здійснено будівництво (реконструкцію) протиерозійних гідротехнічних споруд протяжністю 13,9 км на загальній площі 779,8 га, в 2011 р. – протяжністю 10,2 км на площі 6,7 га. Як зазначається на сайті Держземагенства, фінансування та проведення робіт з охорони земель і за рахунок державного, і за рахунок місцевих бюджетів здійснюється вкрай повільно. Держбюджетом України кошти на охорону земель на 2012–2013 р. не передбачалися [5].

До того додається надзвичайно висока розорюваність земель, мала залежність території, помітний техногенний вплив на земельні ресурси. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафтів. Розораність земель є найвищою у світі й досягає 57% території країни та майже 80% сільськогосподарських угідь. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель зумовлює зменшення родючості ґрунтів у зв'язку з їх переуцільненням, втратою грудкувато-зернистої структури, водопроникністю та аераційною здатністю з усіма екологічними наслідками. Із ґрунтом кожного року виноситься 11 млн. т гумусу, 0,5 млн. т азоту, 0,4 млн. т фосфору й 0,7 млн. т калію [6, с. 29].

Землі треба охороняти не лише від необґрунтованого зменшення кількості, а й від зниження їхньої родючості та інших корисних властивостей. Тільки внаслідок забруднення земель побутовими відходами і стічними водами кожен рік вилучається близько 50 тис. га орних земель [7, с. 5]. Найбільш важливою є охорона верхнього, найбільш родючого шару земної кори – ґрунту, що забезпечує нормальний розвиток рослинного покриву, є живильним середовищем для зернових та інших сільськогосподарських культур. Тож його належить охороняти від усіляких негативних процесів, передусім від водної та вітрової ерозії та «хижацького» використання. Так, ерозія згубна ще й тому, що продукти змиву замулюють річки. Вітрова ерозія призводить до виснаження земель, заносу польових посівів, виноградників і лугів.

Невиправдане відчуження продуктивних земель для несільськогосподарських потреб і прогресуюча деградація ґрунтів у сільському господарстві призводить до втрат земельних ресурсів і є головною екологічною проблемою сучасності. Охороні підлягають не тільки ці землі, а й інші землі державного земельного фонду України: землі населених пунктів, промисловості, транспорту, природоохоронного, оздоровчого та іншого призначення. Значне місце землі як складової соціально-економічного розвитку України та її окремих регіонів відображене у посиленнях Президента України до Верховної Ради України [8].

У 2014 р. виникла проблема оборони земель у зв'язку із анексією Криму, зазіханнями на східні та інші землі держави. Крім цього, проблема виникла внаслідок природних причин і зміни русел Прип'яті, Дніпра, Дністра та інших прикордонних рік не на користь України. З боку Угорщини проводяться укріплення їхнього берега, внаслідок чого русло Тиси міняється штучно у бік України. Правда, ці вияви проблематики перебувають поза об'єктом нашого дослідження і можуть стати предметом іншого.

Проблема охорони земель – світова. За 10 тис. років використання людиною земельних ресурсів для виробництва сільськогосподарської продукції, площа придатних земель зменшилася на 2 млрд. га. Людство щорічно втрачало в середньому приблизно 20 тис. га. продуктивних земель [9, с. 27]. Не потрібен прискіпливий аналіз причин такої тенденції, щоб стверджувати, що переважна частина нинішніх пустель є наслідком господарської діяльності людини: за останні 1,0 – 1,5 тис. років площа пустель на нашій планеті збільшилася утричі за рахунок прилеглих до них продуктивних сільськогосподарських угідь. Високопродуктивні земельні ресурси перетворювалися у непридатні, що характеризувалися зруйнованим ґрунтовим покривом, докорінно видозміненим рельєфом. Землі, зруйновані гірничими розробками, відпрацьованими торфовищами, вугільними, залізрудними та іншими кар'єрами, зайняті золівдвалами, промисловими та господарсько-побутовими відходами, териконами тощо.

Методологія правової охорони земель має два рівні складності. Перший рівень – це різна спрямованість складових, що утворюють її матрицю (структуру складових правового контенту), другий – різнорідна природа інституцій, відповідальних за її реалізацію (структура інституцій, що мають землеохоронну юрисдикцію). Отже, потрібно вести мову про соціальну, інституційну, історичну, соціально-психологічну обумовленість правової охорони земель. Правова охорона має підтримувати і необхідну мотивацію захисту соціально значущих інтересів, і виконання правових обов'язків, зокрема вимог охорони, що закономірно існує як похідна потреба в узгодженні конфліктних соціальних інтересів і в подальшому стає умовою порядку у сфері земельних правових відносин. Така охорона має покладати край хаосу у реалізації земельної реформи, вона має протидіяти загрозам безправ'я у цій сфері.

Треба дотримуватися найважливішого положення, що корелюється із принципом правової безпеки: здійснення прав і свобод однієї людини не повинно порушувати права і свободи інших осіб. Не можна захищати право одного, якщо це зумовлює порушення прав інших. Права конкретної особи не можуть бути вищими за права будь-якої спільноти, діяльність котрої не заборонена законом. Тому необхідно запобігати випадкам, коли особа, всупереч інтересам спільноти або інших осіб, звертаючись до державних органів, вирішує власні корисливі питання (наприклад, одержання коштів, переваг за рахунок власних зв'язків в органах землеустрою, підбір правостановлюючих документів тощо).

Ідея охорони земель повинна доносити до масової свідомості аргументи порядку як сукупного суспільного інтересу, який підтримується й охороняється державою у часі, просторі та за колом правових адресатів. З методологічної точки зору термін «регулювати» означає «встановлювати межі, кордони, масштаби у поведінці людей, вносити в суспільні відносини стабільність, систему, порядок і тим самим спрямовувати їх у певному напрямку».

Продовжуючи методологічне входження в проблему, зазначимо, що будь-яке регулювання за складом правового інструментарію має організаційне, охоронне і, власне, регулятивне призначення, оскільки не тільки організує, координує, а й забезпечує суб'єктів таких правових відносин. Заборони, дозволи, приписи, зобов'язання, обмеження у структурі механізму регулювання можуть мати не лише власне регулюючий характер, а й охоронний характер, оскільки вони забезпечені правомірним примусом.

Система правової охорони землі є міжгалузєвою інтегрованою системою норм конституційного, адміністративного, земельного, кримінального і цивільного законодавства, як основи цілісного механізму правової охорони і забезпечення функціонування землі, захисту окремих об'єктів землекористування, визначає правові вимоги до суб'єктів земельних правових відносин. Система державного забезпечення охорони землі повинна включати визначення функцій системи правової охорони землі. Вони покликані слугувати принципам верховенства права, законності, інтегрованої відповідальності держави й інших суб'єктів

земельних правовідносин. Система правової охорони землі має будуватися на презумпції активного регуляторного впливу держави як суб'єкта публічної відповідальності за стан, використання й охорону землі.

Система правової охорони землі України має декілька важливих аспектів, з яких, на жаль, домінуючим наразі є політичний. Він полягає в тому, що згідно зі ст.13 Конституції України [193], земля визначена як об'єкт права власності українського народу. Проте декларативне положення не працює, і насправді народ відсторонений від вільного доступу до неї, особливо стосовно прибережних земель річок та морів. Фактично ні імперативи щодо охорони прибережних земель, ні запобіжні заходи із передачі їх у власність та в користування не спрацювали. Передача таких земель у довгострокову оренду чи у право власності фактично блокує можливість здійснення сервітутних прав.

Закріплена і приватна власність на землю: спочатку Законом України «Про форми власності на землю» [10] ще 30 січня 1992 р., який втратив силу, а потім під його впливом і в Законі України «Про власність», що також втратив силу. У подальшому вона закріплена іншими актами законодавства, але залишена тієї ідеологічної та правової основи, яка започаткована цими актами. Відбувся певний розрив між правосприйняттям, що зумовлене еволюційним розвитком відносин власності в Україні та реальним захопленням земель окремими представниками суспільства.

У Земельному кодексі України [11], прийнятому 25 жовтня 2001 р., в перелік суб'єктів земельних відносин були включені громадяни (виділено автором – О. В.), юридичні особи, органи місцевої самоврядування й органи державної влади. Термін «громадяни» звужує коло їх суб'єктів, і тут слід вказати «фізичні особи», що: 1) відображає фактичний стан присвоєння земельних ділянок іноземцями, зокрема через спадкування та інші способи набуття права власності в обхід мораторію на придбання ними земельних ділянок; 2) у ст. 2 Цивільного кодексу України [12] як основного акта цивільного законодавства учасниками цивільних відносин визначено осіб (фізичних та юридичних); 3) не потрібно додаткового розширеного тлумачення; 4) відкриває можливість впливу на тих осіб, які формально залишилися поза дією зазначеного закону.

Законодавцем створені передумови для функціонування системи охорони землі, яка може бути реалізована за умови консолідації зусиль виконавчої і законодавчої галузей влади і буде спрямована на забезпечення ефективного землекористування. Її слабкість вбачається у відсутності спонукань суб'єктів охорони до виконання чи то задекларованих, чи дійсно покладених юридичних обов'язків як правових імперативів.

По-друге, не слід применшувати економічний аспект землі як засобу та предмета праці, який полягає в забезпеченні розвитку охорони земельних відносин згідно із економічними закономірностями, власне, в завершенні їх реформування з метою створення виправданих економічних умов для стимулювання довгострокової реалізації продуктивності землі, оптимізації виробництва сільськогосподарської продукції. Збільшення обороту землі в загальному складі ринку продуктивної праці вимагає підвищення відповідальності виробників за наслідки їх роботи, веде до консолідації земельної площі, збільшення продуктивної площі, підвищення врожайності, зміни ставлення суб'єктів підприємницької діяльності до питання родючості ґрунтів.

По-третє, важливим є соціальний аспект охорони землі, тобто хто саме живе на землі, хто її обробляє, а також хто отримує від цієї діяльності дохід і хто повинен її захищати і мати підтримку для забезпечення умов збереження землі. Проте публічний аудит охорони земель жодного разу не проводився, хоча органи землевпорядкування постійно фіксують незадовільні результати державного управління у сфері охорони і використання землі.

Функції системи правової охорони землі охоплюють декілька напрямів (регуляторний і його підвид – наглядовий, охоронний, стимулюючий) впливу на учасників земельних правовідносин. Слід зазначити, що проблема об'єкта правовідносин активно досліджується вченими як у галузі загальної теорії держави і права, так і в окремих галузях юридичної науки. Водночас наразі ще недостатньо досліджені земельні ресурси як об'єкт правової охорони, що породжує безліч непорозумінь практичного (в діяльності Держземресурсу) і наукового (не розбіжні доктринальні визначення) характеру. Відсутність чітких, науково визначених та обґрунтованих критеріїв визначення земельних ресурсів як об'єкта відповідних відносин призводить до зниження ефективності правових заходів охорони таких ресурсів. Тому необхідно виділити в системі охорони землі єдиний міжгалузевий інститут, який має включати охоронні, захисні і регулюючі відносини. Така інтеграція представляється оптимальною, оскільки до складу системи правової охорони землі входить важлива екологічна складова – екологічна безпека держави.

У контексті досліджуваного питання привертає увагу техногенна переважаність території України, що призводить до зростання ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, надмірного використання мінерально-сировинних природних ресурсів і тому подібне. Непереборними є негативні соціально-екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи, неконтрольованого ввезення

до України екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, які є збудниками хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і мікроорганізмів. Вчені-екологи й аналітики констатують застарілість і недостатню ефективність комплексів утилізації токсичних та екологічно небезпечних відходів, погіршення стану довкілля в країні, про що наголошується в аналітичних матеріалах Інформаційно-аналітичного центру Міністерства охорони природного довкілля [13, с. 245]. Тому в загальний механізм використання землі в комплексі має бути включений спеціальний охоронний механізм (його підсистема), що спрямований на збереження її стану, складу і функціональної приналежності об'єктів земельного фонду держави.

Важливу роль відіграє і консолідація землі. Зокрема, йдеться про визнання основного правовласника купівлі-продажу землі. Саме це дає змогу говорити про важливу роль консолідації землі, а не її парцеляцію. У зв'язку із цим привертає увагу питання про ринок землі, оскільки ринок землі не можна зводити лише до зміни власника. Ринок землі – це комплекс правових інститутів, а саме: міна, застава, суперфіцій, емфітевзис, оренда. Водночас повинен працювати земельний банк, який також мав би правомочність контролювати правомірність придбання, оренди, використання землі, оскільки зв'язуючи проблему земельної реформи і питання системи охорони землі, логічно визнати, що належний господар повинен не лише експлуатувати, а і охороняти землю. Водночас наразі на ринку сільськогосподарської продукції основними учасниками земельних правовідносин, як вважає В. І. Курило, є фермерські господарства та агрохолдинги [14, с. 3], що мають протилежні інтереси в контексті досліджуваної теми. Їхні комерційні інтереси переважають над вимогами щодо охорони землі і виявляються у «хижацькому» їх використанні у вирощуванні високодохідних культур (соняшник та кукурудза). Тому важливо визначити: хто з них є ефективнішим, бо організаційно-правова форма господарювання цього питання не розкриває.

Необхідно підкреслити, що постійна увага з боку держави і недержавних структур до охорони землі має бути системним показником міцності правового порядку у сфері земельного права та особливо землекористування. При цьому заслуговують на посилену увагу оптимізація суб'єктного складу системи охорони землі, формування спеціально уповноваженої служби, усунення надлишкових і дублюючих функцій, розробка єдиних критеріїв ефективності їх діяльності, орієнтація не на відомчі, а на загальнодержавні інтереси, а також організація ефективного охоронного механізму регулювання правових відносин. Так, важливим є визначення нової редакції ст. 85 Конституції України. Зокрема, до складу повноважень Верховної Ради України відносно затвердження загальнодержавної програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, необхідно включити також «використання й охорону земельних ресурсів». Відповідно, у ст. 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України мають визначатися основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, принципи регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеці, необхідно додати і «охорону земель». Так, конституційні положення як ембріони права стануть програмно координуючим напрямом розвитку законодавства.

Також доцільно інтегрувати Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною землі» з нормами Закону України «Про охорону земель» з метою уніфікації системи охорони землі. Для аргументації цієї пропозиції слугують наступні підстави. По-перше, є потреба більш чіткого розмежування понять «охорона землі», «охорона ґрунтів», «охорона земельних ресурсів», їх функціональних особливостей, державного фінансування тощо. По-друге, важливо уточнити склад і повноваження органів, на які покладена функція контролю в даній сфері. По-третє, також важливо уточнити механізм правової охорони земельних ресурсів. По-четверте, необхідно чіткіше визначити обсяг компенсації витрат сільськогосподарських виробників при виконанні заходів щодо охорони землі, зокрема підвищення родючості ґрунтів, нормативів родючості ґрунтів тощо.

Внесення відповідних змін до вказаних вище законів обумовлене реформуванням центральних органів виконавчої влади. Для виконання Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15] необхідно активно використовувати попередній досвід реалізації системи правової охорони земель. Функція здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства була покладена на Держсільгоспінспекцію України. Йшлося про охорону земель всіх категорій і форм власності. Достовірна інформація про наявність і використання землі, дотримання вимог законодавства у процесі здійснення земельних операцій, реєстрація договорів купівлі, продажу, оренди тощо становили суть контрольних повноважень цього органу у вказаній сфері.

У нових умовах, що змінилися, контрольні повноваження обмежуються лише контролем над дотриманням стандартів і нормативів охорони землі. Водночас до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних ресурсів, повинні перейти контрольні повноваження колишніх інспекційних органів, хоча відповідно до Положення про Державне агентство земель-

них ресурсів України, що затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011 [16], цей орган виконує іншу функцію, пов'язану з контрольними повноваженнями (це, зокрема, моніторинг землі, узгодження документації щодо землеустрою тощо). Отже, контроль за дотриманням законодавства про охорону земель покладено на різні органи, а у «семи няньок, як правило, – дитя без догляду». Це основна і системна помилка в стратегії охорони земель.

**Висновки.** Таким чином, проблематика охорони земель має свої детермінанти системного та інституціонального рівнів, що зумовлені об'єктивними (різні категорії земель та їх правовий режим) та здебільшого суб'єктивними причинами. Основне, як вбачається, хронічне намагання держави перекласти тягар охорони землі на себе і відповідні державні органи чи то з мотивів збереження впливу держави на цей стратегічний напрям екологічної безпеки, чи з метою збереження посад для посадовців. Ігнорується той факт, що витрати держави повинні бути мінімізовані і основну відповідальність за охорону земель повинні нести власники земель та землекористувачі.

Правова охорона земель може розглядатися у широкому комплексному аспекті як засоби, способи та форми публічного і приватного права, які забезпечують збереження природного стану земель та їх покращення, чи у вузькому галузевому, який на рівні його норм права та методів регулювання відносин щодо земельних ділянок забезпечує їхній визначений законом стан.

### Література

1. Библия (Ветхий завет) (1-я Книга Моисеева: Бытие глава I, стихи 1–13).
2. Тараканов П. С. Мудрость трех тысячелетий П. С. Тараканов; худож. Ю. Д. Дедичкин. – М. : ООО «Фирма «Издательство АСТ», 1999. – 736 с.
3. Стокгольмська Конвенція про стійкі органічні забрудники від 22 травня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010)
4. Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=124850cat\\_id=37208/](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=124850cat_id=37208/)
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2000 році. – К. : Мінекономресурсів, 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/18421120/ekologiya/suchasniy\\_stan\\_zemelnogo\\_fondu\\_ukrayini](http://pidruchniki.ws/18421120/ekologiya/suchasniy_stan_zemelnogo_fondu_ukrayini)
6. Аграрне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти / за ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Харків : Право, 2003.
7. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошниченко – Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 19 с.
8. Леонець В. О. Екологічні наслідки сучасної деградації природних і антропогенних ландшафтів та основні напрямки охорони земель / В. О. Леонець // Землепорядний вісник. – 1998. – № 3. – С. 26–30.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011р., ВВР, – 2011. – № 10. – Ст. 68.
10. Про форми власності на землю: Закон України від 30.01.1992 № 2073-XII (Редакція станом на 08.01.2004) (втратив силу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2073-12/](http://zakon.rada.gov.ua/go/2073-12/)
11. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (із змінами) // Голос України. – 2001. – № 217.
12. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/)
13. Гуревський В. К. Правове регулювання використання земельних ресурсів / В. К. Гуревський // Природноресурсове право України : навч. посіб. / В. К. Гуревський; за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
14. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. на здобуття наук. ступеня дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. І. Курило – Ірпінь, Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2008. – 42с.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2010](http://zakon.rada.gov.ua/go/2010).
16. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України, що затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/445/2011](http://zakon.rada.gov.ua/go/445/2011).