

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ ПІД СМІТТЄЗВАЛИЩАМИ

І. О. СІРИЙ, аспірант

кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука

(науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент М.А. Дейнега)
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: ivans888@ukr.net

Анотація. Стаття присвячена аналізу законодавчого закріплення правового режиму земель, зайнятих сміттєзвалищами. Аналізуючи ст. 19 ЗК України, автор приходить до висновку, що законодавець не виділяє окрему категорію земель для влаштування сміттєзвалищ. Разом з тим у статті звертається увага, що остання, дев'ята із запропонованих у Кодексі категорій земель за основним цільовим призначенням, містить вказівку на те, що до неї входять землі «іншого призначення». На підставі системного аналізу законодавства у даній сфері автор припускає, що теоретично саме до даної категорії і належать землі, призначені для розміщення сміттєзвалищ. Автор узагальнює, що ЗК України не регламентує детально правовий режим земель, зайнятих сміттєзвалищами, відводячи їм місце серед земель іншого призначення, правовий режим яких також не наповнений реальним нормативним змістом. Такий стан речей, на переконання автора, не є задовільним, особливо з огляду проголошення Кодексом обов'язку землевласників та землекористувачів забезпечувати використання землі за її цільовим призначенням.

Ключові слова: правовий режим земель, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, правовий режим земель, зайнятих сміттєзвалищами

Актуальність.

Питання правового режиму земель, зайнятих сміттєзвалищами, до сих пір не було предметом глибокого наукового аналізу. Разом із тим, не виникає сумнівів, що в останні роки у нашій державі існує тенденція щодо збільшення кількості утворення твердих побутових відходів. Окрім того, значна кількість цих від-

ходів представляє собою сміття, що не піддається швидкому розкладу. Безперечно, основний стратегічний вектор політики у галузі управління відходами має орієнтуватися на попередження утворення або хоча б зменшення обсягу утворення відходів, збільшення їх повторного використання тощо.

Однак на сучасному етапі розвитку нашої держави використання су-

часних технологій обробки та утилізації відходів доводиться відкладати на майбутнє, та, зважаючи на брак сміттєпереробних заводів в Україні, тверді побутові відходи підлягають захороненню. Безперечно, для розміщення і сміттєпереробних заводів, і полігонів/звалищ для твердих побутових відходів необхідний відповідний просторовий базис, яким виступають відповідні земельні ділянки. Саме тому проблеми поводження з побутовими відходами підлягають вирішенню, у тому числі і засобами земельного законодавства, що визначає правовий режим земель, зайнятих під сміттєзвалищами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Спеціальних наукових досліджень проблем характеристики правового режиму земель під сміттєзвалищами нами виявлено не було. Окремі питання цієї проблеми розглядалися вченими лише у межах дослідження власне категорії «правовий режим земель» та правового режиму земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Метою цієї статті є визначення місця земель, зайнятих сміттєзвалищами, серед запропонованих законодавцем категорій земель України за основним цільовим призначенням, а також аналіз проблем законодавчого закріплення правового режиму земель під сміттєзвалищами.

Результати.

Проаналізувавши численні нормативно-правові акти, які є джерелами земельного права, не важко помітити,

що вони оперують такою категорією як «правовий режим». Однак, ані джерела земельного права, ані джерела інших галузей права не розкривають змісту даного поняття.

Відмітимо, що власне термін «режим» у буквальному перекладі з латинської означає «управління, командування, керівництво, керування». Онтологічним описом терміна «режим» є: 1) державний лад, сукупність засобів та методів здійснення влади; 2) строго встановлений порядок життя (праці, відпочинку, лікування, сну тощо); 3) система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності (наприклад, землекористування, мореплавства, рибальства та ін.); 4) певний стан, положення, статус когось-будь чи чого-небудь (звідси вираз «режимне виробництво») [1]. Використання терміна «правовий режим» властиве джерелам права різних галузей, зокрема, адміністративному, сімейному, фінансовому, господарському тощо.

Поняття «правовий режим» також використовується у різних аспектах, щодо різних об'єктів. Не винятком є і галузь земельного права, в якій досить часто вживається поняття правовий режим щодо такого об'єкта земельних відносин як земля.

Переглянувши чинні нині джерела земельного права, помітимо, що жоден нормативно-правовий акт не дає легальної дефініції поняття «правовий режим земель». Втім, поняття «правовий режим земель» існує ще з радянських часів, але і в той період законодавство не розкривало зміст даної категорії. Разом із тим, дана категорія неодноразово вживається у чинному вітчизняному законодавстві.

Так, Земельний кодекс України

(далі – ЗК України) вживає зазначену конструкцію у таких аспектах: «категорії земель України мають особливий правовий режим» (ч. 2 ст. 18 ЗК України); «Україна за межами її території може мати на праві державної власності земельні ділянки, правовий режим яких визначається законодавством відповідної країни» (ч. 3 ст. 18 ЗК України); «правовий режим земель охоронних зон визначається законодавством України» (ч. 2 ст. 112 ЗК України); «правовий режим земель зон санітарної охорони визначається законодавством України» (ч. 3 ст. 113 ЗК України); «правовий режим земель санітарно-захисних зон визначається законодавством України» (ч. 3 ст. 114 ЗК України); «розмір та правовий режим прикордонної смуги встановлюються відповідно до закону» (ч. 3 ст. 115 ЗК України). Окрім того, ст. 132 ЗК України, яка присвячена правому регулюванню змісту угод про перехід права власності на земельні ділянки, закріплює, що такі угоди повинні містити положення про предмет угоди (земельна ділянка з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо) [2].

В.Д. Сидор справедливо зазначає, що поняття «правовий режим земель» застосовується відносно земель (земельного фонду), окремих категорій земель і видів земель. Таке положення є досить традиційним для земельного права [3]. Зважаючи на таке, категорія «правовий режим земель» має важливе не лише теоретичне, але й практичне значення.

Частина 2 ст. 18 ЗК України акцентує увагу, що категорії земель України мають особливий правовий

режим. Відмітимо, що відповідно до ст. 19 ЗК України землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісгосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Не заглиблюючись на характеристиці поглядів науковців щодо категорії «правовий режим земель», відмітимо, що доктрині земельного права категорія «правовий режим» властива для характеристики різних категорій земель, виявляючи тим самим специфіку правового регулювання, притаманну кожній окремо взятій категорії земель. У зв'язку з цим категорія правового режиму набула в земельному праві універсального значення. Під правовим режимом земель слід розуміти такий порядок регулювання, який виражається відповідними правовими засобами у виді дозволів, зобов'язань та заборон, що створює особливу спрямованість регулювання відносин у галузі раціонального використання та охорони земель. Визначення правового режиму земель без сумніву можна назвати також специфічним методом науки земельного права, за допомогою якого можливо сформулювати предмет наукових пошуків. Саме тому видається важливим визначення правового режиму земель, зайнятих під сміттєзвалища.

Не можемо не звернути увагу, що Особлива частина галузі земельного права побудована за принципом розподілу правових режимів різних категорій земель. Основне цільове призначення земель є основою побудови розділу II ЗК України, що складається з глави 4 (містить загальні положення щодо складу і цільового призначення земель України, встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок, наслідків порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель) та дев'яти глав, присвячених правовому регулюванню різних категорій земель. Така структура нормативно-правового акту є цілком обґрунтованою, адже поділ земель на категорії має об'єктивні передумови, оскільки власне землі України не є внутрішньо однорідними, вони складаються з різних категорій, що мають певне цільове призначення. Особливості правового регулювання, що слугують підґрунтям класифікації категорій земель, зумовлюють наявність спеціальних норм, що встановлюють правовий режим кожної із категорій земель. З огляду на це у рамках нашого дослідження необхідно визначити, до якої саме із дев'яти категорій земель слід відносити землі, зайняті сміттєзвалищами.

Аналізуючи вже згадану ст. 19 ЗК України, помічаємо, що законодавець не виділяє окрему категорію земель для влаштування сміттєзвалищ. Разом із тим, остання, дев'ята із запропонованих у ЗК України категорій, містить вказівку на те, що до неї входять землі «іншого призначення». Вважаємо, що саме до даної категорії і належать землі, призначені для розміщення сміттєзвалищ. Водночас дев'ята категорія, на відміну від

інших категорій земель, є найбільш об'ємною та невизначеною за своїм складом. Складається враження, що законодавець об'єднав відповідні види земель в одну категорію за залишковим принципом. Також не можемо не помітити, що у гл. 13 розділу II ЗК України, яка присвячена правовому регулюванню земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, спеціальні норми щодо земель іншого призначення відсутні.

Натомість звернемося до законодавчої дефініції поняття земель даної категорії. Так, згідно з ч. 1 ст. 65 ЗК України землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності [2].

Отже, з даного законодавчого визначення можна виділити принаймні три юридично вагомні ознаки даної категорії земель, а саме:

- земельні ділянки даної категорії надані в установленому порядку;
- перебувають вони у використанні підприємств, установ та організацій, тобто юридичних осіб;
- основне цільове призначення полягає у здійсненні відповідної діяльності.

Крім того ч. 2 ст. 65 ЗК України містить вказівку, що порядок використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення встановлюється законом.

Законодавче визначення поняття земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення не можна вважати

досконалим. Разом з тим, його закріплення на законодавчому рівні є кроком вперед, оскільки ЗК України від 18 грудня 1990 р. № 561-ХІІ (у редакції Закону від 13 березня 1992 р. № 2196-ХІІ) взагалі не містив визначення поняття земель аналогічної категорії [4]. Дані законодавчі положення, без сумніву, стосуються і земель, призначених для розміщення сміттєзвалищ.

Залишилися поза увагою землі, призначені для розміщення сміттєзвалищ, і в Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженій наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548 [5]. Так, секція J Класифікатора, що відповідає категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, не містить відповідного підрозділу, який би позначав землі, призначені для розміщення сміттєзвалищ, або хоча б загалом так звані землі іншого призначення.

Відносин у галузі раціонального використання та охорони земель в контексті розміщення сміттєзвалищ регулюються також нормами, що містяться і в інших главах ЗК України. Так, п. «г» ч. 2 ст. 61 ЗК України забороняє влаштування звалищ сміття у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах; п. «а» ч. 1 ст. 62 ЗК України забороняє влаштування полігонів побутових та промислових відходів у прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах; п. «в» ч. 1 ст. 211 ЗК України передбачає цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність для громадян та юридичних осіб за засмічення земель

промисловими, побутовими та іншими відходами (тобто створення так званих несанкціонованих і неконтрольованих сміттєзвалищ).

Отже, ЗК України не регламентує детально правовий режим земель, зайнятих сміттєзвалищами, відводячи їм місце серед земель іншого призначення, правовий режим яких також не наповнений реальним нормативним змістом. Такий стан речей, на нашу думку, не є задовільним, особливо з огляду проголошення ЗК України обов'язку землевласників та землекористувачів забезпечувати використання землі за її цільовим призначенням.

Разом із цим норми, які закріплюють правовий режим земель, зайнятих сміттєзвалищами, містяться в інших нормативно-правових актах, які є джерелами одночасно й інших галузей права. Так, серед таких нормативно-правових актів в першу чергу варто згадати Закон України «Про відходи», відповідно до ч. 11 ст. 3511 якого захоронення побутових відходів дозволяється тільки на спеціально обладнаних для цього полігонах/звалищах [6].

Крім того, правовий режим земель, зайнятих сміттєзвалищами, визначений ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування», які поширюються на проектування нового будівництва, реконструкцію, технічне переоснащення й рекультивуацію полігонів твердих побутових відходів [7]. Що стосується власне правового режиму земель, зайнятими сміттєзвалищами, то зазначені будівельні норми визначають загальні вимоги щодо розміщення полігонів, здійснення внутрішнього та зовнішнього зонування таких земельних

ділянок, рекультивації земель після закриття полігону тощо.

Висновки і перспективи.

Таким чином, землі, призначені для розміщення сміттєзвалищ, займають особливе місце серед інших категорій земель. Саме дана категорія земель становить просторову базу розташування місць захоронення відповідних відходів. Однак законодавче регулювання правового режиму даної категорії земель навряд чи можна назвати задовільним у вітчизняному законодавстві. Так, зокрема, законодавець, текстуально формулюючи перелік категорій земель за основним цільовим призначенням лише теоретично відносить землі для даних цілей до земель іншого призначення в межах категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Спеціальних норм щодо визначення правового режиму земель, призначених для розміщення сміттєзвалищ, Кодекс майже не містить. Натомість, правове регулювання даного питання здійснюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які є джерелами не лише земельного права, а й інших галузей національного права.

Список використаних джерел

1. Мінка Т.П. Онтологічна характеристика правового режиму. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 124–127.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Урядовий кур'єр від 15 листопада 2001 р. № 211.
3. Сидор В.Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. *Адвокат*. № 8 (119). 2010. С. 28–33.

4. Земельний кодекс України: Закон України від 18 грудня 1990 р. № 561-XII. *Голос України* від 11 січня 1991 р.
5. Класифікація видів цільового призначення земель: наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. Офіційний вісник України. 2010. № 85. Ст. 3006. Код акта 53279/2010.
6. Про відходи: Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *Голос України* від 14 квітня 1998 р.
7. ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування». Київ: Держбуд України, 2005. 31 с.

References

1. Minka, T.P. (2012). Ontologichna kharakterystyka pravovoho rezhymu [Ontological characteristic of the legal regime]. *Pravo i suspilstvo*, 3, 124–127.
2. Zemelny kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine] (2001): Zakon Ukrainy 25.10.2001 № 2768-III. *Uriadovyi kurier*, 211.
3. Sydor, V.D. (2010). Pravovyi rezhym zemel v zemelnomu zakonodavstvi Ukrainy [Legal regime of land in the land legislation of Ukraine]. *Advokat*, 8 (119), 28–33.
4. Zemelny kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine] (1991): Zakon Ukrainy 18.12.1990 № 561-XII. *Holos Ukrainy*.
5. Klasyfikatsiia vydiv tsilovoho pryznachennia zemel [Classification of types of purpose land use] (2010): nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy iz zemelnykh resursiv 23.07.2010. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 85, 3006, 53279/2010.
6. Pro vidkhody [About Waste] (1998): Zakon Ukrainy 05.03.1998 № 187/98-VR. *Holos Ukrainy*.
7. DBN V.2.4-2-2005 «Polihony tverdykh pobutovykh vidkhodiv. Osnovni polozhennia proektuvannia» [Polygons of solid household waste. Basic design points] (2005). Kyiv: Derzhbud Ukrainy, 31.

I. O. Siryi (2019). General characteristics of the legal regime of lands under waste deposits. *Law. Human. Environment*, 10(2): 113–119, <https://doi.org/10.31548/law2019.02.014>.

Summary. *The article deals with the analysis of the legislative consolidation of the legal regime of lands occupied by waste deposits. Analyzing art. 19 of the Land Code of Ukraine, the author comes to the conclusion, that the legislator does not allocate a separate category of lands for the arrangement of waste deposits. At the same time, the attention in the article is drawn to the fact, that the last, the ninth of the land categories suggested in the Code according to the main intended use, contains an indication that it includes the lands of «other intended use». On the basis of the system analysis of the legislation in this area, the author assumes that theoretically, this very category includes lands intended for the allocation of waste deposits. The author generalizes that the Land Code of Ukraine does not regulate in detail the legal regime of lands occupied by waste deposits, giving them a place among the lands of other intended use, the legal regime of which does not have a real regulatory content either. Such state of affairs, in the author's opinion, is not satisfactory, especially in the light of declaring by the Code the obligation of the landowners and land users to ensure the use of land according to its intended use.*

Keywords: *legal regime of lands, land of industry, transport, communication, energy, defense and other purposes, legal regime of lands under waste deposits*
