

УДК 349.4(477)

ОСОБЕННОСТИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ**Татьяна ЛИСОВАЯ,**кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого**SUMMARY**

The article focuses on the analysis of recovery of lands as a legal category. Emphasis is placed on the features of the recovery of certain categories of land. Problems of land recovery are represented. Features of the protection and recovery of lands in European countries, in particular in Poland, are considered in the article. The relationship between the protection and recovery of lands are analyzed. The article concludes that it is appropriate to talk about the recovery of the land as the one of the areas of legal protection of the land. Proofs regarding the recovery of lands is the one of the substitute of legal protection are given in the article. Its features are analyzed.

Key words: recovery, protection, measures, lands, soils, landed resources, legal institute, substitute.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию восстановления земель как правовой категории. Сделан акцент на особенностях восстановления отдельных категорий земель. Обозначаются проблемы в сфере восстановления земель. Исследуются особенности охраны и восстановления земель в европейских государствах, в частности в Польше. Анализируется связь между охраной и восстановлением земель. В статье сделан вывод о том, что целесообразно говорить о восстановлении земель как одном из направлений правовой охраны земель. Приводятся доказательства относительно восстановления земель как одного из субинститутов правовой охраны земель. Анализируются его особенности.

Ключевые слова: восстановление, охрана, мероприятия, земли, почвы, земельные ресурсы, правовой институт, субинститут.

Постановка проблемы. В соответствии с Основными принципами (стратегией) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года, утвержденной Законом Украины от 21.12.2010 г. № 2818-VI, состояние земельных ресурсов в Украине близко к критическому [1]. За период проведения земельной реформы значительное количество проблем в сфере земельных отношений не только не разрешилось, но и произошло их обострение. Происходит дальнейшее уменьшение площадей пахотных земель и уменьшение землеобеспечения населения Украины. На сегодняшний день насчитывается около 16 видов деградации почв. Треть пахотных земель эродирована, потери органических веществ составляют около 20 – 30%, существенно снижаются запасы питательных веществ, локально проявляется загрязнение радионуклидами, тяжелыми металлами, а также наблюдается подтопление, опустынивание земель [2, с. 18]. Таким образом, негативные процессы как природного, так и техногенного характера влияют на состояние земель сельскохозяйственного, лесохозяйственного и другого назначения, что вызывает необходимость применения комплекса соответствующих адекватных мероприятий.

Актуальность темы. В условиях кризисного состояния земельных ресурсов в Украине в действующем земельном законодательстве остаются недостаточно урегулированными общественные отношения в сфере восстановления земель. Правовые нормы в сфере осуществления мероприятий по восстановлению качественного состояния нарушенных в результате промышленной и другой деятельности земель закреплены в нормативно-правовых актах разной юридической силы, носят преимущественно общий или декларативный характер, что приводит к возникновению юридических пробелов и коллизий в механизме правового регулирования земельных правоотношений. Кроме того, следует отметить, что в земельном законодательстве отсутствует определение восстановления земель. Правовые проблемы восстановления земель являются чрезвычайно

актуальными в современных условиях. Среди украинских ученых особенно следует выделить труды по данной тематике П.Ф. Кулинич, О.П. Куцевич, Н.А. Мельник, В.В. Носика, А.С. Попова, С.В. Хоминец, однако комплексного исследования вопросов восстановления земель так и не было проведено. В связи с вышеизложенным чрезвычайно актуальным является вопрос относительно правовой природы восстановления земель, его соотношения с правовой охраной земель.

Целью данной статьи является изучение правовой природы восстановления земель, его соотношение с правовой охраной земель.

Изложение основного материала исследования. Прежде всего следует отметить, что термины «восстановление» и «воспроизводство» не являются тождественными.

Согласно Большому толковому словарю современного украинского языка термин «восстанавливать» означает возвращать предыдущий вид чему-либо поврежденному, испорченному, разрушенному. В то же время термин «воспроизводство», в частности «воспроизводство природных ресурсов» означает искусственное поддержание количества природных ресурсов на определенном уровне [3, с. 175].

Восстановление земель возможно не только в пределах отдельной категории. Восстановление – это и улучшение качественного состояния земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения, которые используются в качестве основного средства производства. Идет речь о восстановлении их качественного состояния, в частности о воспроизводстве плодородия почв, повышении производительности земель. Определенная специфика присуща и восстановлению особо охраняемых земель. Искусственно созданные земельные участки также подлежат восстановлению.

Следует акцентировать внимание, что восстановление земель должно осуществляться в разных правовых формах.

Так, нарушенные земли нуждаются в проведении рекультивации – комплексе организационных, технических и биотехнологических мероприятий, направленных на восстановление почвенного покрова, улучшение состояния и производительности нарушенных земель.

Рекультивации подлежат все земли, которые испытали изменения в структуре рельефа, почвенном покрове, материнских породах и породах, что их подстилают, которые произошли в результате проведения горнодобывающих, гидротехнических, геологоразведочных, строительных и других работ. Прежде всего, мероприятиями рекультивации охватываются земли сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения. Однако для земель жилой и общественной застройки, промышленности, рекреационного и оздоровительного назначения также при наличии определенных оснований является необходимым восстановление их качественного состояния, почвенного покрова. Следует отметить, что в действующем земельном законодательстве недостаточно урегулированы вопросы относительно особенностей проведения рекультивации земельных участков на разных категориях земель.

Активная разработка месторождений полезных ископаемых, их переработка приводят, во-первых, к изменению свойств и состава почв, ведь пользование недрами является невозможным без использования земельного участка, во-вторых, – к ухудшению качества подземных и поверхностных вод. Сама бесконтрольная добыча подземных вод тянет за собой проседание земной поверхности.

В современных условиях избыточная распаханность, недостаточное внесение органических веществ, минеральных удобрений, загрязнение вызывает деградацию земельных ресурсов.

В связи с вышеизложенным уместно вести речь о консервации сельскохозяйственных земель (деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных). По мнению ученых, внедрение консервации земель позволит уменьшить избыточную распаханность земельного фонда, что, в свою очередь, в известной мере остановит процессы деградации земель и почв, создаст условия для восстановления почвенного плодородия на законсервированных земельных участках [4, с. 93].

В контексте вышеуказанного возникает вопрос, обязаны ли соответствующие субъекты осуществлять определенные мероприятия в сфере восстановления земель или же осуществляют их по собственной инициативе. Если вести речь о консервации деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель, то при получении предписания (распоряжения) уполномоченных органов собственники земельных участков или землепользователи обязаны в течение 30 дней инициировать проведение работ по консервации земель. Как видим, отмеченное положение свидетельствует о том, что инициатива собственников земельных участков и землепользователей относительно консервации земельных участков носит принудительный характер.

Работы по снятию, складированию, сохранению и нанесению почвенной массы на нарушенные земельные участки осуществляются за счет физических и юридических лиц, по инициативе или вине которых нарушен почвенный покров, а работы по нанесению снятой почвенной массы на малопродуктивные земли осуществляются по желанию собственников или землепользователей, в том числе арендаторов, этих земельных участков за их счет.

В условиях образования мелких земельных участков сельскохозяйственного назначения, непригодных или малопродуктивных для ведения товарного сельскохозяйственного производства, правовой формой их восстановления сле-

дует считать и консолидацию земель сельскохозяйственного назначения.

По мнению П.Ф. Кулинича, консолидация земель как правовая категория представляет собой урегулированную нормами земельного и некоторых других отраслей права деятельность субъектов земельных отношений, направленную на формирование оптимальных по размерам, другим производственным характеристикам и природно-экологическим критериям земельных участков и землевладений, что создает благоприятные условия для ведения прибыльного производства сельскохозяйственной продукции, сохранения и повышения плодородия сельскохозяйственных угодий, экологическую устойчивость сельских территорий и агроландшафтов, а также повышение качества сельских территорий как места обитания человека [5, с. 190].

Следует заметить, что в последнее время в научных кругах появилась позиция, что мероприятия консолидации могут касаться земель, которые принадлежат к любым категориям. Так, по мнению А.С. Попова, не следует считать целью консолидации исключительно развитие сельских территорий и эффективность сельскохозяйственной деятельности, поскольку консолидация может осуществляться и на территориях соответствующих населенных пунктов [6, с. 150]. Ученый приводит пример Японии, Германии, Швеции, Австралии и других стран, которые широко используют механизм консолидации земель при планировании и развитии населенных пунктов. Однако такая консолидация имеет другую цель по сравнению с консолидацией земель сельскохозяйственного назначения, которая, по его мнению, представляет собой мероприятия по землеустройству относительно регулирования структуры прав собственности путем координации действий между собственниками и пользователями земельных участков сельскохозяйственного назначения с целью формирования стабильного сельскохозяйственного землепользования [7, с. 35].

Полезный опыт правового обеспечения консолидации земель содержится в законодательстве Королевства Норвегия, в котором отмечается, что земельная консолидация проводится в случаях сложности эффективного использования земельной собственности в имеющемся виде в неблагоприятных условиях использования земельных участков [8, с. 9]. Консолидация земель проводится в принудительном и добровольном порядке земельным консолидационным судом, который утверждает план консолидации.

Следует акцентировать внимание на том, что для земель иного целевого назначения восстановление заключается в восстановлении других свойств земли.

Так, в случае с землями оздоровительного назначения речь идет о восстановлении их природных лечебных свойств.

Землям историко-культурного назначения присуща также определенная специфика. Как справедливо отмечает А.Н. Мирошниченко, землями историко-культурного назначения являются земельные участки, на которых расположены объекты, включенные в Государственный реестр недвижимых памятников Украины [9, с. 317]. Вышеуказанное следует из содержания Закона Украины «Об охране культурного наследия» от 8 июня 2000 № 1805-III [10].

Важно то, что, как убедительно утверждает О.В. Донец, указанные земли выступают носителем информации исторического, археологического, культурного или научного характера, а также используются для организации туризма, проведения научно-исследовательских, археологических работ в целях получения определенных знаний исторического, археологического, научного или культурного характера. Итак, восстановление земель историко-культурного назначения следует рассматривать в тесной связи с реабили-

литацией, ремонтом, реставрацией расположенных на них памятников культурного наследия [11, с. 6].

Восстановление земель рекреационного назначения, как это следует из содержания ст. 50 Земельного кодекса Украины, заключается в восстановлении их свойств для обеспечения организации отдыха населения, туризма и проведения спортивных мероприятий.

Однако в определенных случаях идет речь и о воспроизводстве земель как составляющей их восстановления. Так, о воспроизводстве земель идет речь в случае возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

В соответствии со ст. 207 Земельного кодекса Украины потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства включают: а) потери сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников; б) потери, нанесенные ограничением в землепользовании и ухудшением качества земель; в) потери сельскохозяйственных угодий (пашни, многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ), лесных земель и кустарников как основного средства производства в сельском и лесном хозяйстве в результате изъятия (выкупа) их для потребностей, не связанных с сельскохозяйственным и лесохозяйственным производством; г) потери, нанесенные ограничением прав владельцев земли и землепользователей, в том числе арендаторов; г) потери, нанесенные ухудшением качества угодий в результате негативного влияния, вызванного деятельностью граждан, юридических лиц, органов местного самоуправления или государства; д) потери, нанесенные в связи с исключением сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников из хозяйственного обращения в результате установления охранных, санитарных и других защитных зон.

Как отмечается в научных трудах, правовой режим земель сельскохозяйственного назначения призван в первую очередь обеспечить почвенное плодородие земель, то есть охрану качества сельскохозяйственных угодий (качественный аспект), и во-вторых, сохранение и предотвращение уменьшения площадей этих земель (идет речь о количественном аспекте) [12].

Если первое задание решается осуществлением комплекса мероприятий сохранения и повышения плодородия почв, защиты земель от эрозии, селей, подтапливания, заболачивания; других процессов, которые приводят к деградации земель (мелиорации), то второе задание обеспечивается другим путем (как правило, регулированием предоставления и изъятия (выкупа) этих земель, установкой ограничений для их перевода в несельскохозяйственные) [13, с. 264].

Одним из актуальных вопросов на сегодня выступает соотношение восстановления и охраны земель. Анализ земельного законодательства свидетельствует о неразрывной связи восстановления и правовой охраны земель, которая в соответствии с Законом Украины «Об охране земель» от 19 июня в 2003 г. № 962-IV, будучи одним из центральных институтов земельного права, представляет собой систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд, защиту от вредного антропогенного влияния, воспроизводство и повышение плодородия почв, повышение производительности земель лесного фонда, обеспечение особого режима использования земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения [14].

Кроме того, в ст. 54 данного Закона идет речь о воспроизводстве плодородия почв как цели мониторинга земель и почв.

Значительное внимание в содержании вышеупомянутого Закона уделяется системе мероприятий в сфере охраны земель. Отдельные статьи посвящены консервации, рекультивации земель, которые являются формами восстановления земель. Следовательно, можно сделать вывод о том, что восстановление земель является одним из направлений охраны земель.

Целесообразно отметить, что для сравнения, в польском законодательстве проблема почв, как и в европейском, регулируется не одним законом, а некоторыми нормативно-правовыми актами. Особенно важно отметить: Закон о лесах (Ustawa o lasach) [журнал Законы. 1991 г., № 101, п. 444], Право геологическое и горное (Prawo geologiczne i gornicze) [журнал Законы. 1994 г., № 27, п. 96], Закон о защите сельскохозяйственных земель и лесов (Ustawa o ochronie gruntow rolnych i lesnych) [журнал Законы. 1995 г., № 16, п. 78], Закон об охране окружающей среды (Prawo ochrony srodowiska) [журнал Законы. 2001 г., № 62, п. 627] (в соответствии с законом вышло Положение о стандартах качества почвы и стандарты качества земли [журнал Законы. 2002 г., № 165, п. 1359]) и Закон о предотвращении и ликвидации последствий ущерба в окружающей среде (Ustawa o zapobieganiu szkodom w srodowisku i ich naprawie) [журнал Законы. 2007 г., № 75, п. 493] [15, с. 50].

В целом процессы деградации земельных ресурсов, и почв в частности, являются всемирной проблемой. Принятая Советом Европы Карта почв призвала Европу к пропаганде политики охраны почв. Международные проекты в виде Мировой карты почв (FAO, 1982) и Мировой почвенной политики (UNEP, 1982) вызвали развертывание международного сотрудничества в сфере рационального использования почвенных ресурсов [16]. В течение последних десятилетий вопросы охраны почв и глобальных экологических функций почв нашли отображение в ряде независимых программ. Например, программа борьбы с опустыниванием (United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD, 1994), к которой присоединились все государства ЕС; Протокол о защите почвы согласно с Альпийской конвенцией (Alpine Convention, 1991), которая призывает к сохранению экологических функций почвы, предотвращению ее деградации и к рациональному использованию почвенных ресурсов в горных регионах. Кроме того, в положениях Киотского протокола (Kyoto Protocol, 1997) в рамках Конвенции ООН об изменении климата (Convention on Climate Change, 1992) отмечено, что почва является главным резервуаром углерода, который должен быть максимально сохранен и, где возможно – увеличен [17, с. 218].

В связи с вышеупомянутым чрезвычайно актуальным является вопрос относительно правовой природы восстановления земель.

Общезвестно, что правовые нормы образуют соответствующую отрасль права через отдельные правовые институты. В теории права общепризнанной является позиция, что правовой институт – обособленный комплекс правовых норм, которые являются специфической частью отрасли права и регулируют определенный вид общественных отношений [18, с. 292]. Правовой институт объединяет нормы, которые регулируют лишь часть отношений определенного вида. Эти нормы действуют в составе отрасли права, однако отличаются от других отраслевых норм определенным своеобразием. Общетеоретической доктриной установлено, что правовой институт как базовый уровень объединения норм права определяется следующими признаками: регулирует определенный вид однородных общественных отношений; является составляющей отрасли права; является выделенной, относительно автономной совокупностью норм отрасли; его главная функция заклю-

чається в забезпеченні самостійного, цілісного правового регулювання определенного вида общественных отношений; характеризується особым предметом, статусом субъектов, специфическими понятиями, законодательными конструкциями [19, с. 184–185].

Не вызывает возражений тот факт, что правовая охрана земель характеризуется всеми признаками правового института. Однако, как отмечается в правовой доктрине, в составе больших по объему правовых институтов могут образовываться особые подразделы – субинституты, которые являются совокупностью относительно обособленных в пределах правового института норм права [20, с. 184–185]. В соответствии с теорией права субинститут права представляет собой упорядоченную совокупность юридических норм, которые регулируют конкретную разновидность общественных отношений и находятся в пределах определенного института права [21, с. 352].

Как справедливо указывается в научных трудах, субинститутом четко определена совокупность правовых норм внутри значительного правового института, который регулирует отдельные особенности, специфику видовых общественных отношений [22, с. 86]. К признакам субинститута относятся следующие: они являются совокупностью правовых норм, элементами системы права. Они должны обладать свойствами элемента, находиться во взаимосвязи с другими структурными подразделениями системы. Кроме того, субинститут – это определенная совокупность норм, то есть в пределах данной правовой категории могут быть расположены несколько норм, между которыми должно существовать четкое взаимодействие, поскольку это единственная, целостная и завершенная правовая конструкция [23, с. 53]. Одним из признаков субинститутов также является специфика общественных отношений, которые регулируются соответствующим субинститутом права. Как отмечают ученые, субинститут должен функционировать в пределах отдельного правового института, выполняя функцию относительного регулирования определенных аспектов общественных отношений [24, с. 53].

Выводы. Следовательно, можно сделать вывод, что правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сфере восстановления земель как одного из направлений охраны земель можно считать субинститутом института правовой охраны земель. Данный субинститут, функционируя в пределах самостоятельного правового института правовой охраны земель, выполняет функцию обеспечения восстановления качественного состояния нарушенных земель.

Список использованной литературы:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – 26. – Ст. 218.
2. Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів: наук. доп. / А.С. Заришняк, С.А. Балюк, В.В. Медведєв, Р.С. Труськавський. – Х. : Смуґаста типографія, 2016. – 44 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови [ред. – уряд. Бусел В.Т.] – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
4. Хомінець. С.В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів: монографія / С.В. Хомінець ; під заг. ред. проф. М.В. Шульги. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – 169 с.
5. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
6. Попов А.С. Зміст консолідації земель у межах населених пунктів / А.С. Попов // Вісник Львівського НАУ: економіка АПК. – 2012 – № 19(2). – С. 146–151.
7. Попов А.С. Наукові підходи щодо визначення поняття консолідації земель сільськогосподарського призначення / А.С. Попов // Землепорядний вісник. – 2016 – № 3. – С. 31–35.
8. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.І. Максименко. – К., 2013. – 17 с.
9. Мірошніченко А.М. Земельне право України / А.М. Мірошніченко. – К. : Алерта, 2012. – 392 с.
10. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
11. Донець О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.В. Донець ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2010. – 20 с.
12. Жиравецький Т. Використання земель за цільовим призначенням як принцип земельного права / Т. Жиравецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.Lawyer.org.ua/?wt&i&d595>.
13. Мельник Н.О. Сучасні правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 108. – С. 263–270.
14. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
15. Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів: реком. / А.В. Кучер, О.В. Анісімова, І.В. Казакова, Л.В. Гапєєв ; за ред. чл.-кор. АЕНУ А.В. Кучера. – Харків : Смуґаста типографія, 2015. – 112 с.
16. Kwapisz J. Gleby [Електронний ресурс] / J. Kwapisz. – Режим доступу : http://www.ecoportal.gov.pl/informacje_o_srodowisku/informacje_o_stanie_srodowiska_w_polsce/Gleba.html.
17. Коритнюк (Гончарова) Н.М. Правове регулювання захисту ґрунтів за законодавством ЄС: досвід для України / Н.М. Коритнюк (Гончарова) // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 217–220.
18. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений / В.Н. Хропанюк ; под ред. В.Г. Стрекозова. – М. : издательство «Интерстиль», «Омега –Л», 2006. – 382 с.
19. Олейников С.М. Система права / С.М. Олейников // Теория держави і права: підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
20. Олейников С.М. Система права / С.М. Олейников // Теория держави і права: підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
21. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
22. Киримова Е.А. Правовой институт (Теоретико-правовое исследование) : дис. ...канд. юрид. наук / Е.А. Киримова. – Саратов, 1998. – 170 с.
23. Орехов И.В. Понятие и признаки субинститута права: настоящее и будущее / И.В. Орехов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 3. – С. 51–55.
24. Орехов И.В. Понятие и признаки субинститута права: настоящее и будущее / И.В. Орехов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 3. – С. 51–55.