

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Татьяна ЛИСОВАЯ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

The article focuses on the complex analysis of actual issues of legal regulation of protection and recovery of agricultural lands. Emphasis is placed on the qualitative state of agricultural lands. Represented problems in the use of agricultural lands. Features of protection and recovery of agricultural lands are considered in the article. In this article concluded that terms of “recovery” and “reproduction” are not identical. The comparative analysis of recovery and reproduction of lands is carried out. The article concludes that it is appropriate to talk about the recovery of lands and reproduction of soil fertility. Attention is paid to the main activities in the field of land recovery: reclamation, preservation, consolidation of agricultural land.

Key words: recovery, measures, reproduction, protection, lands, soils, landed resources.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена комплексному исследованию актуальных вопросов правового обеспечения охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Сделан акцент на качественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения. Обозначаются проблемы в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения. Рассматриваются особенности охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Уделяется внимание основным мероприятиям в сфере восстановления земель: рекультивации, консервации, консолидации земель сельскохозяйственного назначения. Осуществлен сравнительный анализ восстановления и воспроизводства земель. В статье сделан вывод о том, что целесообразно говорить о восстановлении земель и воспроизводстве плодородия почв.

Ключевые слова: восстановление, мероприятия, воспроизводство, охрана, земли, почвы, земельные ресурсы.

Постановка проблемы. Сельское хозяйство Украины – наиболее природоёмкая отрасль, которая имеет мощный природно-ресурсный потенциал, который включает 41,84 млн. га сельскохозяйственных угодий (69,3 процента территории Украины), в том числе 33,19 млн. га пашни (55 процентов), 7,63 млн. га природных кормовых угодий – сенокосов и пастбищ (12,6 процента). В расчете на одного жителя приходится 0,82 га сельскохозяйственных угодий, в том числе 0,65 га пашни, тогда как в среднем по Европе эти показатели составляют соответственно 0,44 и 0,25 га [1].

В то же время распаханность сельскохозяйственных угодий достигла 72 процентов, а в ряде регионов превышает 88 процентов. В возделывание вовлекаются малопродуктивные угодья, включая приустьевые луга и пастбища, а также склоны земли. Если Украина в Европе занимает 5,7 процента территории, то ее сельскохозяйственные угодья – 18,9 процентов, а пашня – 26,9 процентов. Эффективность использования земель в Украине значительно ниже, чем в среднем по Европе.

Согласно Основным принципам (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г., утвержденной Законом Украины от 21 декабря 2010 г. № 2818-VI, состояние земельных ресурсов в Украине близко к критическому [2].

Деграляция земель и опустынивание являются одними из наиболее серьезных вызовов для стабильного развития страны, которые влекут существенные проблемы экологического и социально-экономического характера.

Качественное состояние земельного фонда постоянно ухудшается. В отдельных районах осушения земель происходит неконтролируемое снижение уровня почвенных вод, уменьшение мощности органической массы, а в районах орошения – подтапливание и засоление почв, деграляция черноземов, что привело к негативным экологическим последствиям в районах Полесья и на юге Украины.

Актуальность темы исследования. Кризисное, а местами –катастрофическое состояние земельных ресурсов Украины и негативные явления в землепользовании, которые являются последствиями недостатков в системе правового регулирования охраны и восстановления земель в государстве, подчеркивают необходимость совершенствования правового регулирования земельных отношений в Украине. До сих пор проводились лишь фрагментарные исследования отдельных аспектов данной проблематики. Свое внимание представители земельно-правовой науки сосредотачивали обычно на проблемах использования и охраны земель. Между тем, правовые вопросы, возникающие в сфере восстановления земель, прежде всего сельскохозяйственного назначения, требуют специального анализа.

Состояние исследования. Правовые проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения были актуальными как в советское время, так и в современных условиях. Стоит вспомнить исследователей советской эпохи, предметом специальных исследований которых были правовые проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения. Среди них Ф.Х. Адиханов, Г.А. Аксененок, Ю.Г. Жариков, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов, Т.Т. Тагиров и др. Среди украинских ученых особенно следует выделить труды по данной тематике В.И. Андрейцева, О.А. Вивчаренко, Н.С. Гавриш, Н.В. Илькив, Т.А. Коваленко, П.Ф. Кулинича, А.Н. Мирошниченко, В.В. Носика, Т.К. Оверковской, В.И. Семчика, Н.И. Титовой, В.В. Янчука и др.

Целью и задачей статьи является исследование и анализ ряда вопросов правового обеспечения охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения.

Изложение основного материала. Земли сельскохозяйственного назначения являются наиболее ценной и общественно важной категорией. Ведь они не только являются основным природным ресурсом, но и основным средством производства сельскохозяйственной продукции. Как справедливо отмечает М.В. Шульга, земли сельскохозяйственного назначения являются основой продовольственной безопасности государства, фундаментом ее экономического развития и материального благосостояния украинского народа [3, с. 273].

Состав, а следовательно и правовой режим, земель сельскохозяйственного назначения является неоднородным. В соответствии со ст. 22 Земельного кодекса Украины землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для производства сельскохозяйственной продукции, осуществления сельскохозяйственной научно-исследовательской и учебной деятельности, размещения соответствующей производственной инфраструктуры, в том числе инфраструктуры оптовых рынков сельскохозяйственной продукции, или предназначенные для этих целей.

К землям сельскохозяйственного назначения принадлежат в первую очередь сельскохозяйственные угодья (пашня, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища).

Отметим, что в последние годы наблюдается расширение площади пашни, в том числе на склонах, несоблюдение научно обоснованных севооборотов при использовании земель, что вызвало нарушение экологически сбалансированного соотношения сельскохозяйственных угодий, лесов и водоемов и негативно отразилось на стойкости агроландшафтов.

Значительная часть малопродуктивных земель входит в состав пахотных угодий: практически каждый 5-й га пашни приходится на малопродуктивные земли.

Стоимость выращенной на таких землях сельхозпродукции не покрывает расходов на ее производство. Но такая земля остается в хозяйственном обороте. Это связано с тем, что современное использование земель в Украине до сих пор имеет тенденцию максимального увеличения площадей сельскохозяйственных угодий, прежде всего пахотных, что приводит к интенсивности деградационных процессов.

Основными причинами указанного является не только бесхозяйственное отношение к земле, несовершенные технологии возделывания земли, несоблюдение научно обоснованных систем ведения земледелия, в частности, несоблюдение севооборотов, внесение недостаточного количества органических удобрений, низкий научно-технический уровень проектирования, невыполнение природоохранных, мелиоративных, противоэрозийных и других мероприятий, но и отсутствие Общегосударственной программы использования и охраны земель. Именно в данной программе необходимо было бы определить состав и объемы первоочередных и перспективных мероприятий использования и охраны земель, а также объемы и источники ресурсного обеспечения их реализации.

По данным специалистов-почвоведов, в последнее время в аграрном секторе экономики наблюдается уменьшение воспроизводства плодородия почв, что находит свое проявление в уменьшении содержания гумуса и питательных веществ в почве в результате несоблюдения оптимальных нормативов структуры посевных площадей и недостаточного количества внесенных органических и минеральных удобрений [4, с. 11].

Следует отметить, что специалистами Национального научного центра “Институт почвоведения и агрохимии имени А.Н. Соколовского” была разработана Национальная программа охраны почв Украины, одной из приоритетных задач которой является внедрение мероприятий по воспроизводству плодородия почв на техногенно загрязненных землях сельскохозяйственного назначения [5, с. 6].

Как отмечают специалисты, актуальность проблемы воспроизводства (восстановления) плодородия почв обусловлена острыми противоречиями между необходимостью обеспечения устойчивого развития аграрного сектора экономики и интенсивным развитием почвенно-деградационных процессов [6, с. 56].

Восстановление земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться в разных правовых формах.

Так, нарушенные земли нуждаются в проведении рекультивации – комплекса организационных, технических и биотехнологических мероприятий, направленных на улучшение их состояния и производительности, на воспроизводство почвенного покрова.

В контексте выше изложенного будет уместно привести мнение В.В. Петрова, что воспроизводством охватывается не природный объект как таковой (земля, недра, воды, леса и т.п.), а лишь его отдельные компоненты, которые входят в состав данного природного объекта (идет речь в первую очередь о плодородии почв) [7, с. 25].

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что земли восстанавливаются, а плодородие почв воспроизводится. Отметим, что термины “восстановление” и “воспроизводство” не являются тождественными.

Согласно Большого толкового словаря 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 [8, с. 175].

Целесообразно отметить, что рекультивация земель является одним из эффективных мероприятий по обеспечению рационального использования земельных ресурсов и решения проблемы их охраны.

В научных источниках понятие рекультивации нарушенных и деградированных земель предлагается рассматривать как законодательно обеспеченный комплекс прав и обязанностей соответствующих субъектов относительно выполнения предусмотренных законодательством организационно-правовых, технических, финансовых, землеустроительных действий, направленных на восстановление естественного состояния земли (земельного участка) как главного средства производства в сельском, лесном хозяйстве, а также как пространственно-территориального базиса и как объекта природы с имеющимися ландшафтами с целью обеспечения качественной жизненной среды общества [9, с. 9].

Специалистами была разработана стратегия эколого-экономического обоснования рекультивации нарушенных земель, их использования и охраны с целью преодоления негативных последствий производственной деятельности человека, прежде всего в горнодобывающей промышленности [10, с. 18 – 19]. Так, первый (подготовительный) этап призван обеспечить окультуривание верхнего слоя отработанного участка карьера путем внедрения культур технических и химических мелиораций в зависимости от того, в какой отрасли экономики используется этот участок. Продолжительность данного этапа составляет 5-8 лет, в течение которого прекращаются основные просадочные явления горных пород. Во время второго (агротехнического) этапа, который длится 1-3 лет, улучшаются физико-технические характеристики восстанавливаемых земель, повышается

уровень их плодородия. На техническом этапе производится съемка и складирование гумусного слоя почвы и потенциально плодородных пород, выравнивают поверхность отработанной части карьера, рвы, при необходимости проводят химическую мелиорацию почвы, которая осталась на месте разработки, формируют рекультивационный слой из привозной почвы и потенциально плодородных пород, строят дороги, специальные гидротехнические сооружения [11, с. 33]. Третий этап – агроэкологический характеризуется внедрением специальных фитомелиоративных севооборотов. В течение четвертого (экономического) этапа определяется отрасль дальнейшего использования рекультивированных земель.

Рекультивации подлежат все земли, которые претерпели изменения в структуре рельефа, почвенном покрове, материнских породах и породах, что их подстилают, в результате проведения горнодобывающих, гидротехнических, геологоразведочных, строительных и других работ.

Таким образом, следует отметить, что мероприятиями рекультивации, в отличие от консервации деградированных и малопродуктивных земель сельскохозяйственного назначения, должны охватываться не только земли сельскохозяйственного назначения, но и земли других категорий (водного фонда, лесохозяйственного назначения, жилой и общественной застройки, рекреационного назначения, оздоровительного назначения, промышленности и др.).

Так, выделяется рекреационное направление рекультивации земель – создание на нарушенных землях объектов отдыха; лесохозяйственное направление – создание на нарушенных землях лесных насаждений различного типа и назначения [12, с. 10 – 11; 33].

Современное использование земельных ресурсов, как убеждают специалисты, не отвечает требованиям сбалансированного природопользования в связи с нарушением экологически допустимого соотношения площадей пашни, природных кормовых угодий, лесных насаждений [13, с. 39 – 40]. В следствие избыточной распаханности, недостаточного внесения органических веществ, минеральных удобрений, загрязнения, в современных условиях происходит деградация земельных ресурсов.

Целесообразно отметить, что специалисты-землеустроители разделяют консервацию земель на две разновидности: консервацию-реабилитацию и консервацию-трансформацию. В течение консервации-реабилитации земельный участок после восстановления почвенного плодородия снова используется в сельскохозяйственном производстве в качестве пашни. Консервация-трансформация предусматривает перевод земельного участка из состава пашни в другой вид сельскохозяйственных угодий, или

даже в другую категорию земель (например, лесохозяйственного назначения или природно-заповедного фонда) [14, с. 34].

Консервация земель осуществляется при наличии: нарушения поверхности земельных участков вследствие землетрясений, оползней, карстообразования, наводнений; эродированных земель, переувлажненных земель с повышенной кислотностью или засоленностью почв, загрязненных химическими веществами и другими видами загрязнений, опасных для здоровья людей; малопродуктивных земель, почвы которых характеризуются отрицательными природными свойствами, низким плодородием; радиационно опасных, радиоактивно загрязненных земель или загрязненных тяжелыми металлами и другими химическими элементами.

В связи с выше изложенным, целесообразно вести речь о консервации деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель. В условиях настоящего времени именно консервация земель является одним из действенных мероприятий, которое обеспечивает восстановление качественного состояния почв. По мнению современных ученых, консервация деградированных и малопродуктивных земель является основой оптимизации структуры сельскохозяйственного землепользования, как и консолидация земель и контурно-мелиоративная организация территории [15, с. 9].

В условиях образования мелких земельных участков сельскохозяйственного назначения, непригодных или малопригодных для ведения товарного сельскохозяйственного производства, правовой формой их восстановления, если идет речь в первую очередь о количественном выражении, следует считать и консолидацию земель сельскохозяйственного назначения.

Целесообразно всесторонне поддержать позицию П.Ф. Кулинича, что отношения в сфере консолидации земель являются принципиально новым видом земельных отношений в Украине [16, с. 188]. Ученый убедительно доказывает, что действующее земельное законодательство Украины не содержит достаточно эффективного механизма обеспечения консолидации земель и требует усовершенствования. С целью обеспечения консолидации земель сегодня назрела необходимость разработки и принятия Закона Украины “О консолидации сельскохозяйственных земель”, который бы комплексно регулировал вышеупомянутые общественные отношения [17, с. 45 – 50].

Основой проведения консолидации земель в Украине является необходимость устранения их чрезмерного дробления.

В научной литературе выделяют консолидацию постоянную и временную [18, с. 189 – 190]. Примером постоянной консолидации может служить формирование одного земельного участка путем объединения нескольких смежно расположенных земельных участков, которые принадлежат субъекту на соответствующем правовом титуле постоянно (праве собственности, праве постоянного землепользования, емфитевзиса). О временной консолидации идет речь в случае аренды земельных паев и земельных участков сельскохозяйственными товаропроизводителями едиными земельными массивами. При этом, идет речь именно о временном характере использования земли.

Специалисты-землеустроители традиционно рассматривают консолидацию земель как интегрированную систему мероприятий по организации территории землепользований (землевладений) путем объединения раздробленных земельных участков в компактные массивы, созданию правовых и институциональных механизмов относительно предотвращения фрагментации земель, а также природоохранных мероприятий, осуществления необходимых улучшений для агроформирований, в частности, дренажной инфраструктуры, дорожной сети, мероприятий ведения борьбы с эрозией и улучшения естественных ландшафтов, что основывается на принципах рациональности и экономической эффективности [19, с. 12].

Проанализировав научные подходы относительно толкования термина “консолидация земель”, целесообразно выделить узкий и широкий подходы к его пониманию.

Среди сторонников узкого подхода целесообразно отметить В.В. Носика, с точки зрения которого, консолидация мелких земельных участков сельскохозяйственного назначения заключается в их укрупнении [20, с. 230].

Представителем широкого подхода является О.П. Куцевич. По мнению ученого, термин “консолидация земель” используется для обозначения сосредоточения земельных участков сельскохозяйственного назначения у одного субъекта на разных правовых титулах (в первую очередь – на праве собственности), не обязательно смежных, однако с возможностью их эффективного использования для ведения одного хозяйства [21, с. 7]. В то же время О.П. Куцевич отмечает определенные негативные социальные последствия консолидации земель как формы их концентрации.

Выводы. С учетом изложенного, следует отметить, что охрана земель сельскохозяйственного назначения обеспечивается на основе реализации комплекса мероприятий по сохранению производительности сельскохозяйственных угодий, повышения их экологической стойкости и плодородия почв, а также ограничения их изъятия (выкупа) для несельскохозяйственных нужд. Восстановление данных земель

заключається в системі заходів, направлених на відновлення порушених земель шляхом їх рекультивування, консолідації, консервації деградованих і малопродуктивних земель.

Список використаної літератури:

1. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38 – 39. – Ст. 248.

2. 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.

3. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х.: Право, 2012. – 448 с.

4. Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів: реком. / А.В. Кучер, О.В. Анісімова, І.В. Казакова, Л.В. Гапеев; за ред. чл.-кор. АЕНУ А.В. Кучера. – Харків: Смуґаста типографія, 2015. – 112 с.

5. Національна програма охорони ґрунтів України / за наук. ред. С.А. Балюка, В.В. Медведєва, М.М. Мірошніченка. – Харків: “Смуґаста типографія”, 2015. – С. 6.

6. Рациональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: колективна монографія / за ред. акад. НААН С.А. Балюка, чл.-кор. АЕНУ А.В. Кучера. – Х.: Смуґаста типографія, 2015. – 432 с.

7. Петров В.В. Экология и право: монография / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1981. – 224 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [ред. – упоряд. Бусел В.Т.] – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.

9. Місінкевич А.Л. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / А.Л. Місінкевич. – К., 2014. – 17 с.

10. Галаган Т. Еколого-економічна стратегія використання та охорони рекультивованих земель / Т. Галаган // Землевпорядний вісник. – 2013. - № 10. – С. 18 – 19.

11. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / С.А. Балюк, Єстеревська Л.В., Травляєв А.П., Зверковський В.М., Кобець А.С. та ін. – Харків: КП “Міська друкарня”, 2012. – 51 с.

12. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / С.А. Балюк, Єстеревська Л.В., Травляєв А.П., Зверковський В.М., Кобець А.С. та ін. – Харків: КП “Міська друкарня”, 2012. – 51 с.

13. Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві / С. Богатирчук-Кривко // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 12. – С. 39 – 42.

14. Шквир М. І. Здійснення економіко-екологічної оптимізації агроландшафтів Канівського району Черкаської області / М. І. Шквир, С. О. Осипчук, С. П. Погурельський та ін. // Землевпорядний вісник – 1999. – № 2. – С. 34.

15. 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.

16. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.

17. Кулинич П.Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45 – 50.

18. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.

19. Ткачук Л.В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: монографія / Л.В. Ткачук. – Львів: Вид-во Львівського НАУ, 2009. – 249 с.

20. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

21. Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / О.П. Куцевич. – К., 2014. – 17 с.