

Деякі правові питання відновлення земель

Some legal issues of land recovery

Тетяна Лісова

Ключові слова:

відновлення, заходи, відтворення, охорона, землі, ґрунти, земельні ресурси.

Key words:

recovery, measures, reproduction, protection, lands, soils, landed resources.

Постановка проблеми. Відповідно до Основних принципів (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного¹. Третина орних земель еродована, втрати органічних речовин складають близько 20–30%, істотно знижуються запаси живильних речовин, локально виявляється забруднення радіонуклідами, важкими металами, а також спостерігається підтоплення, опустелювання земель². Таким чином, негативні процеси як природного, так і техногенного характеру впливають на стан земель сільськогосподарського, лісогосподарського та іншого призначення, що викликає необхідність застосування комплексу відповідних заходів їх відновлення.

У сучасних умовах правового регулювання в чинному земельному законодавстві залишаються недостатньо врегульованими суспільні відносини у сфері відновлення земель. Відновлення якісного стану порушених земель здійснюється відповідно до нормативно-правових актів різної юридичної сили, що приводить до виникнення юридичних прогалів і колізій у механізмі правового регулювання земельних правовідносин.

Стан дослідження проблеми. Правові проблеми відновлення земель є надзвичайно актуальними в сучасних умовах. Ця тематика розглянута в працях П. Кулинич, О. Куцевич, М. Максименка, А. Місінкевич, В. Носіка, А. Попова, С. Хомінець, проте комплексного дослідження питань відновлення земель так і не було проведено.

Мета статті. Отже, метою дослідження є аналіз окремих правових питань відновлення земель.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед слід зазначити, що терміни «відновлення» й «відтворення» не є тотожними. Відповідно до великого тлумачного словника сучасної української мови термін «відновлювати» означає повертати попередній вигляд чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому. Водночас термін «відтворення», зокрема «відтворення природних ресурсів» означає штучне підтримання кількості природних ресурсів на певному рівні³.

Відновлення земель можливе не тільки в межах окремої категорії. Відновлення – це й поліпшення якісного стану земель як сільськогосподарського, так і лісогосподарського призначення, які використовуються як основний засіб виробництва. Ідеться про відновлення їх якісного стану, зокрема про відтворення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель. Певна специфіка властива й відновленню земель, що особливо охороняються.

Необхідність відновлення земель викликана різними факторами. Насамперед негативний вплив на стан земель спричиняє антропогенна діяльність, проте до ерозії ґрунтів можуть призвести й природні катаклізми. Відновлення земель повинне здійснюватися в різних правових формах. Слід виокремити природне та штучне відновлення земель. Так, формою природного відновлення земель є консервація й рекультивація. Формою штучного відновлення доцільно вважати консолідацію земель.

¹ Про Основні принципи (стратегію) 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 Заришняк А. Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів : наук. доп. / А. Заришняк, С. Балюк, В. Медведєв, Р. Трускавецький. – Х. : Смугаста типографія, 2016. – С. 18.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 175.

Отже, слід підкреслити, що є попередні форми відновлення земель, наприклад, підвищення родючості ґрунтів і збереження інших корисних властивостей землі власниками та землекористувачами в процесі використання земельних ділянок. Окремо доцільно зазначити про форми відновлення земель, які мають самостійний характер. Ідеться про консервацію, рекультивацію, консолідацію земель.

Так, рекультивація порушених земель, відновлення їх ґрунтового покриву й повернення у сферу народного господарства, як наголошують учені, є однією з найважливіших проблем сучасності. На переконання М. Фролова, рекультивація земель повинна здійснюватися на ландшафтно-екологічних принципах, що передбачають оптимальне співвідношення різних напрямів удосконалення порушених територій, створення високопродуктивних ценозів, підвищення й відтворення родючості рекультивованих ґрунтів і запобігання негативному впливу техногенних утворень на довкілля⁴.

У цьому контексті буде доречно навести думку В. Петрова про те, що відтворенням охоплюється не природний об'єкт як такий (земля, надра, води, ліси і т. п.), а лише його окремі компоненти, які входять до складу конкретного природного об'єкта (ідеться насамперед про родючість ґрунтів)⁵. Отже, вищезазначене дозволяє дійти висновку, що землі відновлюються, а родючість ґрунтів відтворюється.

У наукових джерелах поняття рекультивації порушених і деградованих земель пропонується розглядати як законодавчо забезпечений комплекс організаційно-правових, технічних, фінансових, землепорядних та інших дій, пов'язаних із виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування, а також власниками землі й землекористувачами прав і обов'язків щодо використання й охорони земель різних категорій із метою відтворення порушеного внаслідок антропогенного впливу природного стану й функціонального призначення земель як об'єкта права власності українського народу й основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави⁶. Як зазначають фахівці, рекультивація земель – проблема комплексна й потребує реалізації екологічних, економічних і соціальних імперативів⁷.

Виходячи з викладеного вище, проведення рекультивації земель спрямоване на відновлення не лише ґрунтового покриву, а й продуктивності порушених земель, поліпшення їх стану.

Таким чином, заходами рекультивації, на відміну від консервації деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення, повинні охоплюватися не тільки землі сільськогосподарського призначення, але й землі інших категорій.

Слід зазначити, що новелою законодавства є Порядок реалізації пілотного проекту рекультивації земель лісгосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1063⁸, яким на зазначені в Порядку підприємства Держлісагентства покладено обов'язок замовити розроблення робочих проектів землеустрою з рекультивації порушених земель та/або виконання робіт із рекультивації.

Унаслідок надмірної розораності, недостатнього внесення органічних речовин, мінеральних добрив, забруднення в сучасних умовах відбувається деградація земельних ресурсів. Тому саме консервація земель є одним із дієвих заходів, який забезпечує відновлення якісного стану ґрунтів.

Доцільно відзначити, що фахівці-землепорядники розділяють консервацію земель на два різновиди: консервацію-реабілітацію й консервацію-трансформацію. Протягом консервації-реабілітації земельна ділянка після відтворення ґрунтової родючості знову використовується в сільськогосподарському виробництві як рілля. Консервація-трансформація передбачає переведення земельної ділянки зі складу ріллі до іншого виду сільськогосподарських угідь або навіть до іншої категорії земель (наприклад, лісгосподарського призначення або природно-заповідного фонду)⁹.

⁴ Фролов М. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства / М. Фролов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 76.

⁵ Петров В. Экология и право : [монография] / В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 25.

⁶ Місінкевич А. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні : [монографія] / А. Місінкевич. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. – С. 37.

⁷ Балюк С. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / С. Балюк, Л. Єтеревська, А. Травлєєв, В. Зверковський, А. Кобець та ін. – Харків : КП «Міська друкарня», 2012. – С. 34.

⁸ Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивації земель лісгосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину : постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1063 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 16. – Ст. 165.

⁹ Шквир М. Здійснення економіко-екологічної оптимізації агроландшафтів Канівського району Черкаської області / М. Шквир, С. Осипчук, С. Погурельський та ін. // Землепорядний вісник – 1999. – № 2. – С. 34.

На думку сучасних учених, консервація деградованих і малопродуктивних земель є основою оптимізації структури сільськогосподарського землекористування, як консолідація земель і контурно-меліоративна організація територій¹⁰.

В умовах утворення дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення, непридатних або малоприсадибних для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, правовою формою їх штучного відновлення є консолідація земель сільськогосподарського призначення. Фахівці-землепорядники традиційно розглядають консолідацію як інтегровану систему заходів з організації території землекористувань (землеволодінь) шляхом об'єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових та інституційних механізмів для уникнення фрагментації земель, реалізації природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базуються на засадах раціональності й економічної ефективності¹¹.

Очікуваними результатами від реалізації консолідації, як переконують науковці, є об'єднання, збільшення та покращення конфігурації земельних ділянок; отримання землевласниками й землекористувачами дорожньої мережі кращої якості; створення та покращення меліоративних систем; більш висока ринкова вартість консолідованих земельних ділянок, що сприятиме стимулюванню розвитку обігу земель¹².

Слід зауважити, що одним із наукових поглядів є те, що заходи консолідації можуть стосуватися земель, що належать до будь-яких категорій. Так А. Попов наголошує, що не слід ставити за мету консолідації виключно розвиток сільських територій і ефективність сільськогосподарської діяльності, оскільки консолідація може здійснюватися й на територіях населених пунктів¹³.

Як слушно зазначають фахівці, основною умовою забезпечення стабільного розвитку агропромислового комплексу є збереження та відновлення родючості ґрунтів сільськогосподарських угідь¹⁴. Саме ґрунтова родючість є основою продуктивності земель сільськогосподарського призначення, що впливає на ефективність виробництва сільськогосподарської продукції та її собівартість. На жаль, родючість земель сільськогосподарського призначення знаходиться в катастрофічному стані. Крім того, відбуваються якісні зміни гумусу – зменшується кількість гумінових кислот, пов'язаних із кальцієм¹⁵.

У такому контексті виникає цілком логічне запитання щодо того, ким і за чиї кошти мають здійснюватися заходи із відновлення земель. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV роботи зі зняття, складування, збереження та нанесення ґрунтової маси на порушені земельні ділянки здійснюються за рахунок фізичних і юридичних осіб, з ініціативи або вини яких порушено ґрунтовий покрив, а роботи з нанесення знятої ґрунтової маси на малопродуктивні землі здійснюються за бажанням власників або землекористувачів (зокрема орендарів цих земельних ділянок) за їхній рахунок¹⁶.

Порядок консервації земель устанавлюється законодавством України. Зокрема, Порядок консервації земель було затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства від 26 квітня 2013 р. № 283¹⁷. Консервація земель, які перебувають у власності чи користуванні юридичних або фізичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок і землекористувачів після отримання клопотання, припису (розпорядження) уповноважених органів. Зазначене положення свідчить про те, що ініціатива власників земельних ділянок і землекористувачів щодо консервації земельних ділянок має при-

¹⁰ Максименко М. 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. Максименко. – К., 2013. – С. 9.

¹¹ Ткачук Л. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : [монографія] / Л. Ткачук. – Львів : Вид-во Львівського НАУ, 2009. – С. 12.

¹² Попов А. Оцінка ефективності проведення консолідації земель / А. Попов // Землепорядний вісник. – 2015. – № 11. – С. 23.

¹³ Попов А. Зміст консолідації земель у межах населених пунктів / А. Попов // Вісник Львівського НАУ: економіка АПК. – 2012 – № 19 (2). – С. 150.

¹⁴ Краснолуцький О. Система заходів щодо охорони родючості ґрунтів та попередження їх деградації в Київській області / О. Краснолуцький, О. Шевченко // Землепорядний вісник. – 2015 – № 10. – С. 24.

¹⁵ Андрієнко В. Функції ґрунту в біосфері й суспільстві ніхто й ніщо не замінять / В. Андрієнко // Землепорядний вісник. – 2016 – № 11. – С. 18.

¹⁶ Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

¹⁷ Про затвердження Порядку консервації земель : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства від 26 квітня 2013 р. № 283 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 1525.

мусовий характер. Якщо на земельні ділянки, які підлягають консервації, не оформлено право власності або користування, подання про їх консервацію здійснюється за ініціативою уповноваженого органу. Слід акцентувати увагу на тому, що для земель іншого (несільськогосподарського) цільового призначення реабілітація полягає у відновленні децю інших властивостей землі. Наприклад, стосовно земель оздоровчого призначення, до яких належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей, ідеться про відновлення їхніх природних лікувальних властивостей.

Землям історико-культурного призначення також притаманна певна специфіка. Як слушно зазначає А. Мірошниченко, землями історико-культурного призначення є земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти, включені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України¹⁸. Отже, відновлення земель історико-культурного призначення слід розглядати в тісному зв'язку з реабілітацією, ремонтом, реставрацією розташованих на них пам'яток культурної спадщини.

Специфіка відновлення земель природно-заповідного фонду полягатиме у відновленні їх особливої природоохоронної, екологічної, наукової, естетичної, рекреаційної цінності, через яку вони й були в установленому порядку оголошені територіями й об'єктами природно-заповідного фонду України.

Відновлення земель рекреаційного призначення полягає у відновленні їхніх властивостей для забезпечення організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

Певні особливості має й відновлення земель промисловості. Розміри земельних ділянок, що надаються для відповідних цілей, визначаються відповідно до затверджених в установленому порядку державних норм і проектної документації, а відведення земельних ділянок здійснюється з урахуванням черговості їх освоєння. Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, проводиться після оформлення в установленому порядку прав користування надрами й відновлення земель згідно із затвердженим відповідним робочим проектом землеустрою на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

Доцільно наголосити, що процеси відновлення земель певною мірою впливають на стан навколишнього природного середовища. Таким чином, відновлення земель повинне справляти позитивний вплив на інші природні ресурси. Так, проведення рекультивції порушених земель лісгосподарського призначення повинне забезпечувати поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості.

Відновлення земель у межах населених пунктів повинне здійснюватися в процесі благоустрою населених пунктів. Як слушно зазначає Т. Ситнік, правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, слід розглядати як установлений нормами законодавства порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких розміщена деревна, чагарникова, квіткова, трав'яна рослинність та інші об'єкти рослинного світу природного й штучного походження, як щодо об'єктів права власності, користування, управління, відтворення, збереження й охорони з метою їх використання для забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності людини, виконання такими об'єктами санітарно-гігієнічних, рекреаційних, декоративних та інших функцій¹⁹. Отже, відновлення земель під зеленими насадженнями сприятиме забезпеченню ефективного здійснення ними їхніх захисних функцій, позитивному впливу на стан навколишнього природного середовища, зокрема атмосферного повітря.

Висновки. Відновлення земель полягає в системі заходів, спрямованих на відновлення порушених земель різних категорій шляхом їх рекультивції, консолідації, консервації деградованих і малопродуктивних земель. Сьогодні назріла необхідність розроблення та прийняття окремого Закону «Про відновлення земель», у якому доцільно передбачити особливості відновлення земель різних категорій.

¹⁸ Мірошниченко А. Земельне право України : [навч. посіб.] / А. Мірошниченко. – К. : Алерта, 2012. – С. 317.

¹⁹ Ситнік Т. Правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Т. Ситнік. – Харків, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2017. – С. 3.

Анотація

У статті розглядаються деякі правові питання відновлення земель. Аналізується співвідношення відтворення та відновлення земель. Зроблено висновок, що землі відновлюються, а родючість ґрунтів відтворюється. Проаналізовано основні форми відновлення земель. Зроблено висновок про необхідність розроблення та прийняття окремого Закону «Про відновлення земель».

Summary

The article focuses on the analysis of some legal issues of recovery of lands. The relationship between the protection and recovery of lands is analyzed. 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 lands. The conclusion about the necessity of development and adoption of a special law «About recovery of lands» is made in the article.

Використана література:

1. Андрієнко В. Функції ґрунту в біосфері і суспільстві ніхто й ніщо не замінить / В. Андрієнко // Землевпорядний вісник. – 2016 – № 11. – С. 18–22.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 1728.
3. Балюк С. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / С. Балюк, Л. Єтеревська, А. Травлєєв, В. Зверковський, А. Кобець та ін. – Харків : КП «Міська друкарня», 2012. – 51 с.
4. Краснолуцький О. Система заходів щодо охорони родючості ґрунтів та попередження їх деградації у Київській області / О. Краснолуцький, О. Шевченко // Землевпорядний вісник. – 2015 – № 10. – С. 24–33.
5. Максименко М. 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. Максименко. – К., 2013. – 17 с.
6. Мірошниченко А. Земельне право України : [навч. посіб.] / А. Мірошниченко. – К. : Алерта, 2012. – 392 с.
7. Місінкевич А. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні : [монографія] / А. Місінкевич. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. – 140 с.
8. Заришняк А. Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів : наук. доп. / А. Заришняк, С. Балюк, В. Медведєв, Р. Трускавецький. – Х. : Смуґаста типографія, 2016. – 44 с.
9. Петров В. Екологія и право : [монографія] / В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
10. Попов А. Зміст консолідації земель у межах населених пунктів / А. Попов // Вісник Львівського НАУ: економіка АПК. – 2012 – № 19 (2). – С. 146–151.
11. Попов А. Оцінка ефективності проведення консолідації земель / А. Попов // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 11. – С. 22–27.
12. Ситнік Т. Правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Т. Ситнік. – Харків, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2017. – С. 3.
13. Ткачук Л. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : [монографія] / Л. Ткачук. – Львів : Вид-во Львівського НАУ, 2009. – 249 с.
14. Фролов М. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства / М. Фролов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 73–79.
15. Шквир М. Здійснення економіко-екологічної оптимізації агроландшафтів Канівського району Черкаської області / М. Шквир, С. Осипчук, С. Погурельський та ін. // Землевпорядний вісник – 1999. – № 2. – С. 34.

Тетяна Лісова,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного й аграрного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого