



ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Виктор ШВЕЦ,

соискатель Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The value of recovery of lands for guaranteeing sustainable use of lands or in accordance with their purpose is considered. The definition of recovery of a land as a part of mechanism of administrative and legal protection of subjects of land is provided. Based on the analysis of current legislation of Ukraine in part of protecting rights and legitimate interests of land users author has offered to consolidate in legislation a duty of an individual to carry out activities directed on recovery quality indicators of a land that existed prior to commission of the relevant offence.

Key words: protection of rights of land users, offences in land field, quality of lands, recovery of lands, reclamation of lands.

* * *

Рассмотрено значение восстановления земельных участков для обеспечения стабильного пользования земель или в соответствии с их целевым назначением. Дано определение восстановления земельного участка как элемента механизма административно-правовой защиты субъектов землепользования. На основании анализа норм действующего законодательства Украины в части защиты прав и законных интересов землепользователей предложено законодательно закрепить обязанность лица осуществить мероприятия по возобновлению качественных показателей земельного участка, которые существовали до совершения соответствующего правонарушения.

Ключевые слова: защита прав землепользователей, земельные правонарушения, качество земель, восстановление земель, рекультивация земель.

Постановка проблемы. Главный принцип земельных отношений, закрепленный в статье 14 Конституции Украины, заслуженно определяет землю основным национальным богатством, которое находится под особой охраной государства. Однако следует всегда считаться с тем, что земля является одним из элементов окружающей природной среды и во многих случаях исполняет роль пространственной базы для существования естественных объектов. Человечеству уже давно понятно, что сохранение или восстановление безопасной, благоприятной для существования человека окружающей среды нуждается в достаточно больших усилиях и ресурсах, а последующее сбалансированное развитие требует значительных капиталовложений в охрану окружающей природной среды для компенсации последствий производственной деятельности. Сегодняшняя экономия на природоохранных мероприятиях может завтра обернуться значительными потерями или даже экологическими катастрофами [1, с. 10]. Особо актуальна проблема восстановления природных ресурсов именно для земли, ведь одной из основ-

ных ценностей земли являются ее почвы.

Восстановление почв занимает особое место в механизме обеспечения существования земель как природного ресурса, который является основным национальным богатством Украины. Для каждого землепользователя важна стабильность высокого качества почвенного покрова земельного участка, следовательно, восстановление качества земель явно относится к элементам защиты прав субъектов землепользования.

Актуальность темы исследования. Проблеме восстановления почв были посвящены труды таких ученых, как В.А. Рябчий, В.А. Заяц, Т.П. Галаган, О.Б. Кишко-Ерли, И.В. Лазарева, Г.О. Зайцева, Л.В. Моторин, Н.М. Буевский, Р.М. Панаас, А.Л. Мисинкевич и др. Однако недостаточно рассмотренным остается вопрос характеристики механизма административно-правовой защиты субъектов землепользования.

Целью статьи является изучение способов реализации субъектом землепользования своего права на осуществление самостоятельного ведения хозяйства на земельном участке, особенно земель сельскохозяйственного назначения, вос-

становление как элемент механизма административно-правовой защиты субъектов землепользования в количественном и качественном контексте.

Изложение основного материала. Эффективность реализации субъектом землепользования своего права на осуществление самостоятельного ведения хозяйства на земельном участке, особенно земель сельскохозяйственного назначения, в значительной мере зависит от качества почв. Повышать плодородие почв и сохранять другие полезные свойства земли – одна из основных обязанностей землепользователя. Однако повышать плодородие земли возможно только в условиях отсутствия отрицательного природного или антропогенного воздействия на соответствующие земли, что будет требовать, скорее всего, не повышения плодородия земель, а их восстановления. Как справедливо отмечает О.О. Ласло, экологическое состояние почв страны в последние годы в значительной мере ухудшилось и в результате вредного ведения хозяйства, и из-за их загрязнения промышленными выбросами и отходами, а также в результате различного рода техногенных аварий [2].



Определенная часть административных правонарушений, связанных с посягательством на экологическую безопасность земель, неприкосновенность почв и тому подобное, как правило, приводит к последствиям, при которых необходимо совершить определенные активные действия, направленные на восстановление состояния земель. Так, Закон Украины «Об охране земель» [3] называет такие возможные последствия отрицательного воздействия на почвы: деградация почв – ухудшение полезных свойств и плодородия почвы вследствие воздействия природных или антропогенных факторов; деградация земель – естественное или антропогенное упрощение ландшафта, ухудшение состояния, состава, полезных свойств и функций земель и прочих органически связанных с землей природных компонентов; загрязнение почв – накопление в почвах веществ, которые отрицательно влияют на их плодородие и другие полезные свойства.

«Восстанавливать» определяется Толковым словарем украинского языка, как «придавать исходный вид чему-либо поврежденному, испорченному, разрушенному; приводить в исходное состояние» [4, с. 611]. Восстановление земель рассматривают, как комплекс мероприятий, которые обеспечивают возврат землям плодородия, нарушенного деятельностью человека или естественными процессами [5, с. 28].

Восстановление земельного участка, как мера административно-правовой защиты субъектов землепользования, может быть рассмотрено в двух значениях: во-первых, как мероприятие, направленное на возврат качественных характеристик земельного участка, в том числе приведение ее поверхностного слоя в состояние пригодности для использования соответствующего земельного участка по его целевому назначению; во-вторых, восстановление количественной характеристики земельного участка, возвращение самовольно занятой части земельного участка субъекту землепользования.

Так, в соответствии со статьей 107 Земельного кодекса Украины [6] основанием для восстановления границ служат данные земельно-кадастровой документации. В случае невозможности выявления действительных границ, их установление осуществляется по фактическому использованию земельного участка. Если фактическое использование участка невозможно установить, то каждому выделяется одинаковая по размеру часть спорного участка. В случаях, когда определенные таким способом границы не согласуются с выявленными обстоятельствами, в частности, с установленными размерами земельных участков, то границы определяются с учетом данных обстоятельств. Как справедливо замечают В.А. Рябчий и В.В. Рябчий, подтвердить, что границы земельного участка изменились или не изменились, могут только результаты математической обработки геодезических измерений. Из этого следует, что одной из важнейших функций восстановления границ земельных участков является проверка, контроль использования земельного участка [7].

До сих пор не достигнуто согласие относительно единого толкования термина (понятия) «установление границ земельных участков», поэтому он нуждается в усовершенствовании ради достижения четкого понимания и развития единой системы терминологии земельного законодательства Украины. По мнению В.А. Заяц, целесообразнее было бы не выводить единое определение данного термина, а разделить понятия «установление границ» и «геодезическое установление границ» и детализировать процедуру осуществления последних [8]. Восстановление границ земельного участка на местности в литературе обычно называют особо важным видом кадастровых съемок, ведь именно этот вид работ должен обеспечивать реальное гарантирование прав на землю и решение земельных споров благодаря геодезическому воссозданию в натуре (на местности) утраченных поворотных точек

границ земельного участка в соответствии с официальными данными Государственного земельного кадастра. Такое воссоздание происходит согласно требованиям ряда нормативно-правовых актов, в том числе Закона Украины «О землеустройстве» [9] и «Инструкций об установлении (возобновлении) границ земельных участков в натуре (на местности) и их закреплении межевыми знаками» [10].

Если возобновление границ земельных участков в механизме административно-правовой защиты является вопросом, который можно решить в достаточно короткие сроки с помощью технических и математических мероприятий геодезического измерения земельных участков и установления соответствия результатов правоудостоверяющим документам, то восстановление качественных характеристик земельных участков является весьма сложной, в некоторых случаях довольно длительной процедурой.

Значительное количество нарушений прав субъектов землепользования связано с отрицательным воздействием на состояние земельных участков, как части окружающей природной среды. Речь идет именно о порче или загрязнении сельскохозяйственных и прочих земель, нарушении правил их использования, нарушении условий обращения с почвами и т. п. Как справедливо отмечает Т.П. Галаган, прекращение деградации и нерационального использования земель не только открывает значительные резервы увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции и улучшения социального состояния граждан, но и обеспечивает существенное оздоровление экологических условий жизни [11, с. 19]. Поэтому особо важным становится вопрос обеспечения восстановления качественного состояния земель, которые испытали отрицательное воздействие в результате нарушения земельного законодательства.

Одним из распространенных последствий земельных правонарушений, связанных с отрицатель-



ным антропогенным воздействием на земли, есть загрязнение и засорение земель. В соответствии с «Методикой определения размеров ущерба, вызванного загрязнением и засорением земельных ресурсов из-за нарушения природоохранного законодательства» засорение земель – это наличие на территории земельных участков посторонних предметов и материалов; загрязнение земель рассматривается как накопление в почвах и грунтовых водах вследствие антропогенного воздействия пестицидов и агрохимикатов, тяжелых металлов, радионуклидов и прочих веществ, содержание которых превышает природный фон, что приводит к их количественным или качественным изменениям [12]. Борьба с такими отрицательными последствиями в качественном состоянии земель может продолжаться в течение довольно длительного промежутка времени и требует значительных расходов. К сожалению, на сегодняшний день в Украине довольно велико количество земель, которые не могут быть использованы по целевому назначению вследствие многих причин как естественного, так и антропогенного характера.

Закон Украины «Об экологической сети» [13] вводит в обращение понятие восстанавливаемых территорий, к которым законодатель относит территории, представляющие собой поврежденные земли, деградированные и малопродуктивные земли и земли, которые ощутили воздействие отрицательных процессов и стихийных явлений, другие территории, важные с точки зрения формирования пространственной целостности экосети.

В правовой литературе все чаще встречаются предложения касательно необходимости выделения новой категории земель – «земли, которые нуждаются в восстановлении». При этом предлагается отметить, что такие земли могут одновременно принадлежать сразу к нескольким категориям с целью введения особого режима их использования и восстановления [14, с. 300]. Земли, поврежденные в результате совершения ряда ад-

министративных правонарушений, также могут быть отнесены к названным выше территориям, однако важно применение средств восстановления, направленных на обеспечение использования поврежденных земель субъектами землепользования по их целевому назначению.

Среди средств восстановления качества поврежденных земельных участков выделяют консервирование и рекультивацию земель. Так, в соответствии с Порядком консервирования земель, определенным Министерством аграрной политики и продовольствия Украины [15], консервирование земель осуществляется путем прекращения их хозяйственного использования на определенный срок и ошелачивания или олеснения при наличии: повреждения поверхности земельных участков вследствие землетрясений, сдвигов, карстообразования, наводнений; эродированных земель, переувлажненных земель с повышенной кислотностью или засоленных, и почв, загрязненных химическими веществами и другими видами загрязнений, опасными для здоровья людей; радиационно опасных, радиоактивно загрязненных земель или загрязненных тяжелыми металлами и другими химическими элементами.

Однако консервирование земель очевидно является крайней мерой, которая применяется исключительно в случае крайней необходимости. Более оперативным мероприятием по восстановлению качественных характеристик земельного участка является ее рекультивация. Во многих странах она рассматривается, как комплексная междисциплинарная проблема реконструкции ландшафтов и восстановления их производительности, экологической сбалансированности, хозяйственной и эстетичной ценности [16, с. 6]. В отечественной литературе термин «рекультивация территорий» впервые встречается в труде И.В. Лазаревой, где был проанализирован зарубежный опыт рекультивации, а данная проблема рассматривалась как использование поврежденных промышленностью территорий для

целей градостроения [17, с. 10]. По оценке Н.М. Бувеского, рекультивация (восстановление) территорий, поврежденных открытыми или подземными горнодобывающими работами, позволяет восстановить земельные ресурсы, которые выбыли из сельскохозяйственного использования, и улучшить санитарно-гигиенические условия жизни и деятельности человека в горнопромышленных районах [18, с. 5–7]. Г.О. Зайцев и Л.В. Моторина рассматривали рекультивацию земель, как сложный, комплексный процесс, который имеет несколько этапов и ряд направлений в зависимости от вида целевого использования земель [19, с. 3]. С позиции сельскохозяйственной науки, рекультивация рассматривается, как проведение разнообразных мероприятий, основная цель которых не только частичное преобразование естественных территориальных комплексов, поврежденных промышленностью, но и создание на их месте еще более производительных и рационально организованных элементов культурных, антропогенных ландшафтов, улучшение условий окружающей природной среды [20, с. 213].

В соответствии со статьей 166 Земельного кодекса Украины рекультивация поврежденных земель – это комплекс организационных, технических и биотехнологических мероприятий, направленных на восстановление почвенного покрова, улучшение состояния и производительности поврежденных земель. По мнению А.Л. Мисинкевич, такое определение является неполным и не освещает юридический аспект осуществления земельных правоотношений касательно рационального использования и охраны поврежденных земель после проведения промышленных и горнодобывающих работ. Упомянутый автор определяет понятие рекультивации земель как юридически закрепленный комплекс горнотехнических, мелиоративных, сельскохозяйственных, лесохозяйственных и инженерно-строительных работ, которые направлены на восстановление плодородия почв юридическими и



физическими лицами в процессе добытия полезных ископаемых и проведения всех видов строительных, мелиоративных и прочих работ, определенно связанных с нарушением поверхностного почвенного покрова [21, с. 87].

Закон Украины «Об охране земель» [3] в статье 52 отмечает, что рекультивация земельных участков осуществляется путем послойного нанесения на малопродуктивные земельные участки или участки без почвенного покрова снятой почвенной массы, а в случае необходимости – и материнской породы в порядке, который обеспечивает наибольшую производительность рекультивированных земель. Работы по снятию, складированию, сохранению и нанесению почвенной массы на поврежденные земельные участки осуществляются за счет физических и юридических лиц, по инициативе или по вине которых был поврежден почвенный покров, а работы по нанесению снятой почвенной массы на малопродуктивные земли осуществляются по желанию владельцев или землепользователей, в том числе арендаторов, этих земельных участков за их счет.

Выводы. Таким образом, восстановление как элемент механизма административно-правовой защиты субъектов землепользования следует рассматривать в количественном и качественном контексте. В количественном – восстановление заключается в приведении размера и места расположения земельного участка в соответствие с документально подтвержденным правом субъекта землепользования относительно соответствующего земельного участка, в том числе возврат самостоятельно занятых земель титульному пользователю. В качественном измерении восстановление земель можно рассматривать, как активные действия самого нарушителя или кого-либо за его счет, направленные на приведение земельного участка в состояние, пригодное для использования его по целевому назначению на основании реализации субъектом землепользования права самостоятельного ведения хозяйства

на соответствующем земельном участке.

Привлечение виновных к административной ответственности за порчу земель и за повреждение почвенного покрова не тянет автоматического устранения со стороны виновного отрицательных последствий его противоправного деяния. К сожалению, в Земельном кодексе Украины [6] отсутствуют прямые указания на обязанность нарушителя непосредственно или за собственный счет осуществить мероприятия по восстановлению качественных показателей земельного участка, которые существовали до совершения соответствующего правонарушения, что можно считать определенным пробелом действующего законодательства. Представляется целесообразным дополнить нормы Земельного кодекса Украины, а именно главу 37, посвященную ответственности за нарушение земельного законодательства, статьей, посвященной обязанности правонарушителя, который вызвал ухудшение качества земель, лично или за собственный счет осуществить работы по приведению поврежденного земельного участка в состояние, существовавшее до повреждения, но не ниже, чем для обеспечения использования земельного участка по его целевому назначению.

Литература:

1. Патица В.П. Наукова концепція сталого розвитку агросфери України / В.П. Патица // Агроекологічний журнал. – 2002. – № 2. – С. 10–14.
2. Ласло О.О. Збереження та відновлення земельних ресурсів як базис сталого розвитку України. – [Електронний ресурс] / О.О. Ласло. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/ecology/2008/81-68-31.pdf>.
3. Про охорону земель : Закон України : від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
4. Словник української мови : в 11 томах : [Том 1]. – К. : Наукова думка, 1970. – 799 с.
5. Словник-довідник з економічної географії : [9–10 класи] / Т.В. Буличева, К.О. Буткалюк та ін.; [за наук. ред. В.Г. Щабельської]. – Харків : Вид. група «Основа», 2004. – 112 с.
6. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
7. Рябчий В.А. Проблеми відновлення меж земельних ділянок. – [Електронний

ресурс] / В.А. Рябчий, В.В. Рябчий. – Режим доступу : <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/29085D.pdf;jsessionid=5A16E959FE44BF68BB3C11608522DF4E?sequence=1>.

8. Заєць В.А. Проблеми встановлення та користування межами земельних ділянок. – [Електронний ресурс] / В. А. Заєць. – Режим доступу : http://3222.ua/article/problemi_vstanovlennya_ta_koristuvannya_mejami_zemelno_dlyanki.htm.

9. Про землеустрій : Закон України : від 22.05.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1178.

10. Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів : від 18.05.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 46. – Ст. 1519.

11. Галаган Т.П. Проблема раціонального та ефективного використання земельних ресурсів в Україні / Т.П. Галаган // Наукові аспекти геодезії, землеустрою та інформаційних технологій : матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 10–13 травня 2011 р.; коледж інформаційних технологій та землевпорядкування Національного авіаційного університету) / редкол. В.Г. Бурачек та ін. – К. : Нац. авіац. ун-т, 2011. – 176 с.

12. Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища : від 27.10.1997 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – Ст. 664.

13. Про екологічну мережу : Закон України : від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

14. Кишко-Єрлі О.Б. Землі, що потребують відновлення, як нова категорія земель України / О.Б. Кишко-Єрлі // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 297–300.

15. Порядок консервації земель : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 26.04.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 1525.

16. Чернова Н.М. Экологические основы рекультивации земель / Н.М. Чернова. – М. : Наука, 1985. – 184 с.

17. Ступаков В.П. Рекультивация земель после промышленного пользования / В.П. Ступаков. – Кишинев, 1981. – 76 с.

18. Буевский Н.М. Рекультивация земель, нарушенных горными работами / Н.М. Буевский, Л.Ф. Зорин. – Донецк : Донбасс, 1969. – 221 с.

19. Лесная рекультивация / под ред. Г.А. Зайцева, Л.В. Моторина, В.Н. Данько. – М. : Лесная промышленность, 1977. – 128 с.

20. Панас Р.М. Рациональне використання та охорона земель / Р.М. Панас. – Львів : Новий Світ, 2008. – 352 с.

21. Місінкевич А.Л. Поняття рекультивції земель як юридичної категорії / А.Л. Місінкевич // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 559. – С. 83–88.