



19. Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І. Голосніченка. Київ, 2003. 270 с.

20. Штефан М. Цивільний процес : підручник. Київ, 2001. 244 с.

21. Голосніченко Д. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ, 2009. 356 с.

22. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / С. Ківалов та ін. ; за ред. С. Ківалова, О. Пасенюка, О. Харитонові. Київ, 2009. 656 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кропивна Екатерина Алексеевна – аспирант кафедры административного и хозяйственного права Национального технического университета Украины «Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kropivna Ekaterina Alekseevna – Postgraduate student at the Department of Administrative, Financial and Business Law of National Technical University of Ukraine “Kyiv Polytechnic Institute named Igor Sikorsky”

golosnichenko@ukr.net

УДК 349.4(477)

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КОНСЕРВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ КАК ОСНОВНОГО ПРАВОВОГО МЕРОПРИЯТИЯ ИХ ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Татьяна ЛISOVAYA,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры земельного и аграрного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование актуальных вопросов проведения консервации земель как одного из основных мероприятий в сфере восстановления земель. Сделан акцент на особенностях консервации земель как одного из основных правовых мероприятий в сфере восстановления земель. Обозначаются проблемы правового регулирования в сфере проведения консервации земель. Исследуются стадии проведения консервации земель. Анализируются виды консервации земель. Особое внимание в статье уделяется консервации техногенно загрязненных, а именно – радиоактивных земель. Изучаются термины «деградация земель» и «деградация почв». Анализируются проблемы качественного состояния почв. Исследуются показатели качественного состояния земель, которые предполагают проведение консервации. В статье сделан вывод о том, что восстановление качественного состояния земель целесообразно проводить, основываясь на данных агрохимической паспортизации.

Ключевые слова: консервация, земли, восстановление, охрана, мероприятия, почвы, качественное состояние, деградация.

THEORETICAL ISSUES OF CONSERVATION OF LANDS AS THE MAIN LEGAL MEASURE OF THEIR RESTORATION

Tatiana LISOVAYA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Docent at the Department of Land and Agrarian Law

of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article focuses on the theoretical study of topical issues of land conservation as one of the main activities in the field of land restoration. Emphasis is placed on the peculiarities of land conservation as one of the main legal measures in the area of land restoration. Denotes problems of legal regulation in the field of land conservation. The stages of land conservation are investigated. The types of conservation of land are analyzed. Special attention is paid in the article to the conservation of technogenically contaminated, namely radioactive lands. The following terms are being studied “land degradation” and “soil degradation”. The problems of the qualitative state of the soil are analyzed. The indicators of the qualitative state of the land, which imply conservation, are investigated. The article concluded that the restoration of the qualitative state of the land should be carried out based on the data of agrochemical certification.

Key words: conservation, land, restoration, protection, measures, soil, quality condition, degradation.

Постановка проблемы. Современное использование земельных ресурсов, как отмечают специалисты, не соответствует требованиям сбалансированного природопользования в связи с нарушением экологически допустимого соотношения площадей пашни, природных кормовых угодий, лесных насаждений [1, с. 39–40]. Значительная

часть производительных почв утратила плодородие. В связи с недостаточным внесением органических, минеральных удобрений, загрязнением в современных условиях происходит деградация земельных ресурсов [1, с. 40].

В Украине обострение проблем деградации земель и опустынивания происходит из-за быстрых темпов



изменения климата, что сопровождается повышением среднегодовых температур, интенсивностью экстремальных погодных явлений, в том числе засух, которые охватывают раз в 2–3 года до 30% территории страны, а раз в 10–12 лет от 50 до 70% ее общей площади. В результате деградации земель в течение 1986–2010 гг. содержание гумуса уменьшилось на 0,22% и составляет 3,14% [2].

В настоящее время значительная часть земель сельскохозяйственного назначения разрушается в результате деградационных процессов – солнечной, ветровой эрозии, а также антропогенных нагрузок. Количество земель в Украине, поврежденных водной эрозией, достигло 32% от общей площади. Из них 68 000 га полностью потеряли гумусный горизонт [3, с. 14].

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 исследования. В условиях кризисного состояния земельных ресурсов в Украине правовые проблемы восстановления земель являются чрезвычайно актуальными. Среди украинских ученых особенно следует выделить труды по данной тематике Н.С. Гавриш, М.А. Дейнеги, П.Ф. Кулинич, А.Л. Мисинкевич, В.В. Носика, С.В. Хоминец, М.В. Шульги, однако комплексного исследования вопросов восстановления земель так и не было проведено. В связи с выше изложенным чрезвычайно актуальным является вопрос относительно теоретических вопросов, возникающих в сфере проведения консервации земель как одного из основных правовых мероприятий их восстановления.

Целью и задачей статьи является изучение ряда теоретических вопросов в сфере проведения консервации деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель.

Изложение основного материала. Определение консервации земель содержится в ст. 1 Закона Украины «Об охране земель» от 19 июня 2003 г. № 962-IV. Согласно данному Закону, консервация земель заключа-

ется в прекращении хозяйственного использования на определенный срок и залужении или залесении деградированных и малопродуктивных земель, хозяйственное использование которых является экологически и экономически неэффективным, а также техногенно загрязненных земельных участков, на которых невозможно получать экологически чистую продукцию, а пребывание людей на этих земельных участках является опасным для их здоровья [4].

В современных условиях именно консервация земель является одним из действенных мероприятий, которое обеспечивает восстановление качественного состояния почв. По мнению ученых, консервация деградированных и малопродуктивных земель является основой оптимизации структуры сельскохозяйственного землепользования наравне с консолидацией земель и контурно мелиоративной организацией территории [5, с. 9]. Ведь с целью обеспечения высокоэффективного, экологически безопасного использования земельных ресурсов необходимо оптимизировать структуру посевных площадей, поскольку именно она определяет не только уровень экономической эффективности отрасли растениеводства, но и уровень технологической нагрузки на сельскохозяйственные угодья [6, с. 52].

В соответствии с научными источниками, 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 самовосстановления почвенного плодородия на законсервированных земельных участках [7, с. 93].

Что касается понятия деградации земель, то следует отметить, что наиболее научно обоснованным определением деградации земель сельскохозяйственного назначения является предложенное Е.В. Конышевой. Так, деградация земель сельскохозяйственного назначения представляет собой потерю пригодности плодородного покрова данных земель относительно использования их по целевому назначению, как в результате действия стихийных природных явлений, так и в результате антропогенной деятельности человека [8, с. 152].

Как отмечают почвоведы, природные факторы, как правило, непосредственно связаны с антропогенной деятельностью. Идет речь о нерациональном ведении хозяйства на пахотных землях, уничтожении леса и другой природной растительности, избыточном использовании растительности для бытовых нужд, избыточном выпасании скота, токсичных выбросах из промышленных предприятий, урбанизации, переработке отходов, движении транспорта, всех видах загрязнения как из локализованных, так и из распространенных источников [9, с. 464].

Как отмечалось ранее, консервации подлежат техногенно загрязненные, малопродуктивные и деградированные земли. Понятие техногенно загрязненных земель содержится в ст. 169 Земельного кодекса Украины. Согласно данной статье, техногенно загрязненные земли – это земли, загрязненные в результате хозяйственной деятельности человека, которая привела к деградации земель и ее негативному влиянию на окружающую среду и здоровье людей [10].

Как отмечают специалисты, восстановление плодородия техногенно загрязненных почв является одной из наиболее сложных проблем охраны агро- и экосистем. В современных условиях в результате избыточной концентрации промышленного производства, высокой урбанизации в Украине образовались зоны опасного уровня загрязнения окружающей среды, техногенные геохимические аномалии. В отдельных случаях техногенная нагрузка достигла экстремальных показателей, как предупреждают ученые, особенно если идет речь о Донецко-Приднепровском регионе, в частности Запорожской области [11, с. 11].

В соответствии со ст. 170 Земельного кодекса Украины техногенно загрязненные земли сельскохозяйственного назначения, на которых не обеспечивается получение продукции, которая отвечает установленным требованиям (нормам, правилам, нормативам), подлежат исключению из сельскохозяйственного обращения и консервации.

Следует подчеркнуть, что в Земельном кодексе отдельная Глава 27 посвящена регламентации вопросов относительно использования техногенно загрязненных земель. В частности,



в ней закреплено понятие техногенно загрязненных земель, их виды и мероприятия по охране техногенно загрязненных земель сельскохозяйственного назначения (консервация), что является необходимым шагом в регулировании земельных правоотношений. В то же время, как отмечают ученые, нормам Кодекса, которые касаются использования техногенно загрязненных земель, присущ отсылочный характер в части определения особенностей режима и порядка их использования, апеллируя к применению соответствующего специального законодательства Украины, которое пока еще не сформировано [12, с. 397].

К деградированным землям в соответствии со ст. 171 Земельного кодекса Украины принадлежат: а) земельные участки, поверхность которых нарушена в результате землетрясений, сдвигов, карстообразования, наводнений, добычи полезных ископаемых и т.п.; б) земельные участки с эродированными, переувлажненными, с повышенной кислотностью или засоленностью, загрязненными химическими веществами почвами и др. [10].

Целесообразно подчеркнуть, что законодатель разграничивает термины «деградация почв» и «деградация земель». Так, в соответствии с Законом Украины «Об охране земель», деградация почв является ухудшением полезных свойств и плодородия почвы в результате влияния природных или антропогенных факторов (ст. 1). В то же время деградация земель представляет собой природное или антропогенное упрощение ландшафта, ухудшение состояния, состава, полезных свойств и функций земель и других органически связанных с землей природных компонентов (ст. 1) [4].

Специалисты рассматривают термин «деградация» как совокупность природных и антропогенных процессов, которые вызывают изменения в функциях почв, приводят к количественному и качественному ухудшению их состава, свойств, режимов и природно-хозяйственной ценности [13, с. 5].

Следует согласиться с позицией Г.И. Балюк, что проблемы деградации почв являются не только результатом изнурительных и несбалансированных технологий ведения сельскохозяйственного производства, но и несо-

вершенства правового регулирования отношений в сфере его экологизации [14, с. 26].

К малопродуктивным землям относятся сельскохозяйственные угодья, почвы которых характеризуются негативными природными свойствами, низким плодородием, а их хозяйственное использование по назначению является экономически неэффективным (ст. 171 Земельного кодекса Украины).

Ст. 172 Земельного кодекса Украины содержит общие положения относительно консервации деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель сельскохозяйственного назначения. Так, в данной статье идет речь о консервации земель путем прекращения их хозяйственного использования на определенный срок и их залужении или залесении.

Следует отметить, что Порядок консервации земель был утвержден Приказом Министерства аграрной политики и продовольствия от 26 апреля в 2013 г. № 283 [15]. В то же время, как замечает М.И. Максименко, существующий на сегодня правовой механизм консервации земель не обеспечивает должным образом их охрану и требует внесения изменений [5, с. 9].

Целесообразно отметить, что специалисты-землеустроители традиционно разделяют консервацию земель на две разновидности: консервацию-реабилитацию и консервацию-трансформацию. Во время консервации-реабилитации земельный участок после восстановления утраченного почвенного плодородия в результате его исключения на определенное время из интенсивного использования вновь вовлекается в сельскохозяйственное производство в качестве пашни.

Консервация-трансформация предусматривает перевод земельного участка из состава пашни в другой вид сельскохозяйственных угодий (сенокосы, пастбища, многолетние насаждения и т.п.) или даже в другую категорию земель (например, лесохозяйственного назначения или природно-заповедного фонда) [16, с. 47]. Следовательно, более серьезные последствия наступают в результате проведения консервации-трансформации, поскольку деградированные земли бесповоротно выводятся из состава пахотных земель, их целевое назначение изменяется [17, с. 10–12].

Проанализировав разновидности консервации, можно прийти к выводу, что проведение консервации-реабилитации обеспечивает сохранение пахотных земель, их использование по целевому назначению после завершения необходимых мер.

В некоторых научных трудах употребляется термин «регенерация». Данное мероприятие, как отмечают ученые, обеспечивает самовосстановление аборигенных экосистем путем выведения из пашни деградированных и малопродуктивных почв (идет речь, как правило, о болотных, каменистых почвах, солонцах и солончаках) [18, с. 12].

Консервация земель осуществляется при наличии: нарушения поверхности земельных участков в результате землетрясений, сдвигов, карстообразования, наводнений; эродированных земель, переувлажненных земель с повышенной кислотностью и почв, загрязненных химическими веществами и другими видами загрязнений, опасных для здоровья людей; малопродуктивных земель, почвы которых характеризуются негативными природными свойствами, низким плодородием; радиационно опасных, радиоактивно загрязненных земель или загрязненных тяжелыми металлами и другими химическими элементами [15].

Согласно вышеуказанному Порядку консервации земель, консервация земель, которые находятся в собственности или пользовании юридических или физических лиц, осуществляется по инициативе собственников земельных участков и землепользователей.

Согласно научным источникам, в основу заинтересованности в консервации земель сельскохозяйственного назначения со стороны собственников земельных участков и пользователей должен быть положен экономический интерес, а отнесение земель к деградированным, малопродуктивным или техногенно опасным, которые, соответственно, подлежат консервации, должно происходить с учетом всех фактических обстоятельств. В первую очередь необходимым является заключение специализированной организации относительно состояния земель, на основании которого они будут отнесены к деградированным, малопродуктивным или техногенно опасным землям.



Если на земельные участки, которые подлежат консервации, не зарегистрировано право собственности или пользования, их консервация осуществляется по инициативе уполномоченного органа.

Согласно вышеуказанному Порядку при выявлении земель, относительно которых должны быть проведены мероприятия консервации, территориальные органы Госгеокадастра и/или территориальные органы Госэкоинспекции Украины предоставляют собственнику земельного участка или землепользователю предписание (распоряжение) о прекращении их хозяйственного использования. При получении предписания уполномоченных органов собственники земельных участков или землепользователи обязаны в течение 30 дней инициировать проведение работ по консервации. Как видим, данное положение свидетельствует о том, что инициатива собственников земельных участков и землепользователей относительно консервации земельных участков носит принудительный характер.

На основании заявления собственника земельного участка или землепользователя, ходатайства соответствующих территориальных органов Госгеокадастра и/или Госэкоинспекции Украины создается комиссия по обследованию земель в натуре (на местности) и подготовке выводов о целесообразности их консервации. Комиссия после обследования земель в натуре (на местности) готовит заключение о целесообразности консервации земель и подает их уполномоченному органу, который в месячный срок рассматривает предоставленные материалы, принимает решение и распоряжение (решение) о консервации земель. После чего разрабатывается рабочий проект землеустройства по консервации земель, который не подлежит обязательной государственной экспертизе землеустроительной документации.

Следует отметить, что сельскохозяйственные угодья, которые находятся во временной консервации, не подлежат налогообложению. Кроме того, если деградация земельного участка произошла не по вине собственника земельного участка или землепользователя, то возникает вопрос о компенсации им неполученных доходов от законсервированного земельного участка

после исключения земельного участка из хозяйственного использования.

Целесообразно подчеркнуть, что сроки проведения консервации земель содержатся исключительно в проекте консервации. Действующее земельное законодательство не содержит граничных сроков проведения консервации.

Собственник земельного участка имеет право обратиться с ходатайством в уполномоченный орган о выделении равноценного земельного участка взамен земель, которые стали экологически опасными, экономически неэффективными, техногенно загрязненными не по его вине. Заметим, что право на выделение равноценного земельного участка имеет только собственник земельного участка, т.е. землепользователи такого права лишены. Кроме того, собственнику принадлежит такое право исключительно при условии, что земельный участок стал экологически опасным, экономически неэффективным, техногенно загрязненным не по его вине, что необходимо будет всесторонне обосновать.

При рассмотрении консервации земель возникает вопрос, до какого состояния необходимо восстанавливать качественное состояние земельного участка. Ответ на этот вопрос должна предоставить агрохимическая паспортизация земельных участков как самостоятельный вид мониторинга почв.

Не стоит оставлять вне поля зрения и консервацию техногенно загрязненных земель, а именно – радиоактивно загрязненных. Следует подчеркнуть, что одним из заданий Концепции Реализации государственной политики в сфере развития деятельности в отдельных зонах радиоактивного загрязнения в результате Чернобыльской катастрофы, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 18 июля 2018 г. № 535-р, осуществляется реабилитация земель зоны отчуждения с применением методов фиксации радионуклидов на местности [19]. Таким образом, идет речь о восстановлении радиоактивно загрязненных земель.

Стоит отметить, что сотрудниками Житомирского национального агроэкологического университета разработан проект Стратегии восстановления радиоактивно загрязненных территорий на основе внедрения инновацион-

ных технологий выращивания и переработки энергетических культур (как мискантус, ива энергетическая и т.п.) [20]. Основными заданиями реализации данной Стратегии является: мониторинг радиоактивно загрязненных почв для определения показателей их эффективного использования; подбор энергетических культур, наиболее пригодных в условиях радиоактивного загрязнения территорий; экономическое обоснование целесообразности внедрения данных технологий на радиоактивно загрязненных территориях; улучшение качественных свойств почв, в частности, снижение их радиоактивного загрязнения и повышение плодородия.

Выводы. Следовательно, можно сделать вывод, что консервация деградированных, малопродуктивных, техногенно загрязненных земель является одним из основных мероприятий в сфере восстановления земель. Консервация земель способствует их естественному восстановлению, поскольку вызывает в землях, в частности в почвах, прохождение естественных процессов, что приводит к восстановлению их первичного качественного состояния. При этом следует подчеркнуть, что утвержденный Порядок проведения консервации земель нуждается в усовершенствовании.

Список использованной литературы:

1. Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 12. С. 39–42.
2. Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розп. Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1024-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 86. Ст. 2439.
3. Бредіхін О. Економічні проблеми охорони земель на нинішньому етапі розвитку земельних відносин. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 8. С. 13–18.
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
5. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. ...



дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2013. 17 с.

6. Барвінський А. Оптимізація структури посівних площ сільськогосподарських культур на регіональному рівні. *Землепорядний вісник*. 2013. № 5. С. 52–55.

7. Хомінець С.В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів : монографія / під заг. ред. М.В. Шульга. Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. 169 с.

8. Конишева О.В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 157 с.

9. Булигін С.Ю. Консервація земель. Земельний кодекс України. Коментар / Беженар Г.М. та ін.; за ред. А.П. Гетьман, М.В. Шульга. Харків : ТОВ «Одісей», 2008. 624 с.

10. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.

11. Екологічна реабілітація техногенно забруднених важкими металами ґрунтів. *Методика* / А.І. Фатєєв та ін.; за ред. А.І. Фатєєв, В.Л. Самохвалова. Харків : ТОВ «Смугаста типографія», 2016. 147 с.

12. Басай Р.М. Правове регулювання техногенно забруднених земель в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2012. Вип. 56. С. 394–399.

13. Медведєв В.В., Пліско І.В., Накісько С.Г., Тітенко Г.В. Деградація ґрунтів у світі, досвід її попередження і подолання. Харків : Стильна типографія, 2018. 168 с.

14. Балюк Г.І. Правові проблеми агроєкології. Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах: матеріали наук.-практ. конф. Харків, 20 квітня 2018 р. Харків : Юрайт, 2018. С. 24–28.

15. Про затвердження Порядку консервації земель: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства від 26.04.2013 р. № 283. *Офіційний вісник України*. 2013. № 42. Ст. 1525.

16. Добряк Д.С., Осипчук С.О., Шквир М.І., Погурельський С.П. Економіко-екологічна оптимізація агроландшафтів Канівського району Чер-

каської області. *Вісник аграрної науки*. 2000. № 3. С. 46–49.

17. Канаш О.П., Кофман І.Я. Консервація деградованих і малопродуктивних земель як система заходів з ренатуралізації довкілля. *Агрохімія і ґрунтознавство*. 1998. Спец. вип. Ч. 2. С. 10–15.

18. Добряк Д.С., Кузін Н.В. Еколого-економічний механізм реабілітації деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2016. № 9. С. 10–18.

19. Про схвалення Концепції Реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 р. № 535-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 59. Ст. 2379.

20. Скидан О.В. Шляхи реабілітації радіоактивно забруднених територій за вирощування енергетичних фітокультур. *Агроєкологічний журнал*. 2016. № 1. С. 136–139.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lisovaya Tatiyana Viktorovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Docent at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

listet1979@gmail.com