



laws/show/47/2017 (дата обращения: 10.06.2019).

17. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 910. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF> (дата обращения: 10.06.2019).

18. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF> (дата обращения: 10.06.2019).

19. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата обращения: 10.06.2019).

20. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148/2004> (дата обращения: 10.06.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Харченко Наталия Петровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kharchenko Nataliya Petrovna – PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

femin@ukr.net

УДК 349.4

СОХРАНЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ КАК ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА ИХ ОХРАНЫ

Светлана ШАРАПОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и аграрного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов, которые направлены на изучение проблем сохранения качественных и количественных показателей земельных ресурсов. Особое внимание уделяется вопросу соотношения таких понятий, как «сохранение» и «охрана» земель. В статье анализируются особенности сохранения земель как основной задачи их охраны. Выделяются основные направления сохранения земельных ресурсов при комплексном использовании и охране земель.

Ключевые слова: охрана, сохранение, природные ресурсы, земля, качественное состояние.

PRESERVATION OF LANDS AS A MAJOR TASK OF THEIR PROTECTION

Svetlana SHARAPOVA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the study of current issues that are aimed at studying the problems of preserving the qualitative and quantitative indicators of land resources. Particular attention is paid to the question of the relationship between such concepts as “conservation” and “protection” of land. The article analyzes the features of land conservation as the main task of their protection. The main directions of land conservation in the integrated use and protection of land are highlighted.

Key words: protection, conservation, natural resources, land, qualitative state.

Постановка проблемы. При осуществлении своей хозяйственной и иной деятельности человек причиняет довольно ощутимый ущерб земельным ресурсам. Таким образом, проблема охраны земель и охраны природы в целом остаётся острой и актуальной на протяжении уже не одного десятилетия. Одной из главных задач охраны земель является сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

Актуальность темы исследования. Правовые вопросы по сохранению земель на сегодняшний день являются весьма актуальными, особенно в условиях ухудшения и изменения качественного состояния земельных ресурсов. Как известно, земля выступает основным средством производства, фундаментальным природным ресурсом, следовательно, сохранение земель является важным не только для их охраны,

а также для сохранения единой экологической системы, неотъемлемой частью которой выступают все земельные ресурсы на территории Украины.

Состояние исследования. Отдельные вопросы правового обеспечения сохранения земельных и других природных ресурсов были предметом исследования учёных-юристов, таких как: П.Ф. Кулинич, Т.В. Лисовая, И.С. Иващук и др.

Цель и задача статьи. Основной целью статьи является анализ действующего законодательства о сохранении земель Украины, а также исследование соотношения таких понятий, как «сохранение» и «охрана» земель.

Изложение основного материала. Значение слова «сохранить» имеет несколько вариантов. В словарных источниках этот термин рассматривается как: *не дать чему-то пропасть, исчезнуть; уберечь от порчи, ущерба, уничтожения. Или: не потерять что-либо,*



не избавиться от отчего-то имеющегося и т.д.

В соответствии с Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25.06.1991 г. № 1264-XII [1] сохранение природных ресурсов, генетического фонда живой природы, ландшафтов и других природных комплексов, уникальных территорий и природных объектов, связанных с историко-культурным наследием, выступает одной из главных задач законодательства об охране окружающей природной среды (ст. 1 Закона), а также основным принципом охраны окружающей среды (ст. 3 Закона).

Сохранение и экологически сбалансированное использование природных ресурсов на территории экологической сети, согласно Закону Украины «Об экологической сети Украины» от 24.06.2004 г. № 1864-IV [2], является основой и принципом, в соответствии с которым осуществляется формирование, сохранение и использование экосети.

В соответствии со ст. 8 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины» от 16 июня 1992 г. № 2456-XII закреплены основные способы сохранения территорий и объектов природно-заповедного фонда, которые обеспечиваются путём: установления заповедного режима; организации систематических наблюдений за состоянием заповедных природных комплексов и объектов; проведения комплексных исследований с целью разработки научных основ их сохранения и эффективного использования; соблюдения требований по охране территорий и объектов природно-заповедного фонда при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, разработки проектной и проектно-планировочной документации, землеустройства, лесоустройства, осуществления оценки воздействия на окружающую среду; введения экономических рычагов стимулирования их охраны; установление повышенной ответственности за нарушение режима их охраны и использования, а также за уничтожение и повреждение заповедных природных комплексов и объектов; проведение других мероприятий с целью сохранения территорий и объектов природно-заповедного фонда [3].

Как видим, в данном случае пред-

способов и мер по сохранению объектов природно-заповедного фонда состоит в большинстве своём из системы функций управления природопользованием, имеет комплексный характер и существует параллельно с другими функциями управления в сфере охраны земель, лесов и окружающей среды в целом. Это – землеустройство, лесоустройство, осуществление оценки воздействия на окружающую среду и тому подобное.

В соответствии со ст. 163 Земельного кодекса Украины задачами охраны земель является обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности естественных и приобретённых земель. Кроме того, сохранение экологических функций почвенного покрова и охраны окружающей среды, а также сохранение и воспроизводство плодородия и целостности почв, защита от деградации, ведение сельскохозяйственного производства с соблюдением почвозащитных технологий и обеспечением экологической безопасности окружающей среды выступает как одна из мер по охране почв (Закон Украины «Об охране земель» [4]).

Необходимо отметить, что институт правовой охраны земель тесно связан с институтом правовой охраны природы и является производным от него [5, с. 294].

Как подчёркивается в специальной литературе, именно в системе охраны земель наиболее полно проявляется неразрывная связь земельного и экологического права, в которой охрана земель представляет собой часть более широкого понятия охраны окружающей природной среды [6, с. 73]. «Охрана окружающей среды» и «охрана земель» соотносятся как общее и частное: земля является компонентом окружающей среды, её охрана подчиняется общим закономерностям охраны окружающей среды. В то же время существуют и определённые особенности охраны земель, которые необходимо учитывать [7, с. 11].

Согласно нормам законодательства, как охрана земель, так и охрана окружающей среды в первую очередь направлена на сохранение природных ресурсов. Однако при этом национальное законодательство не даёт чёткого ответа, что именно необходимо понимать

под «сохранением» земельных и других природных ресурсов.

В соответствии с Протоколом о сохранении и устойчивом использовании биологического и ландшафтного многообразия к Рамочной конвенции об охране и устойчивом развитии Карпат [8], «сохранение» означает ряд мер, которые необходимы для поддержания естественной среды обитания и популяций видов дикой фауны и флоры в благоприятном для сохранения статусе (ст. 3 Протокола).

Главной целью Концепции сохранения биологического разнообразия Украины, утверждённой Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 мая 1997 года № 439 [9], является сохранение, улучшение состояния и восстановление природных и нарушенных экосистем, местообитаний отдельных видов и компонентов ландшафтов. Также в соответствии с Концепцией закреплены общие меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, заключающиеся, во-первых, в разработке национальных стратегий, планов или программ по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. И во-вторых, меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующих секторальных или межсекторальных планах, программах и политике (ст. 6 Концепции).

В соответствии с частью 3 Статьи 2 Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики [10] любой промысел и связанная с ним деятельность в районе применения настоящей Конвенции проводятся в соответствии со следующими принципами сохранения: 1) предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней, ниже таких, которые обеспечивают её устойчивое пополнение; 2) поддерживание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики и восстановление истощённых популяций; 3) предотвращение изменений или сведение к минимуму опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трёх десятилетий.

Таким образом, в общем понимании, сохранение – это создание таких



условий, при которых обеспечивается возможность сохранения в первую очередь качественных свойств природных ресурсов, а также их количество.

К примеру, Л.А. Ольховик и В.Г. Шаймарданов, рассматривая вопрос о сохранении флоры и фауны моря, предлагают рассматривать сохранение как комплекс международных и национальных действий, направленных на рациональное использование, предотвращение уничтожения и восстановление растительного и животного мира моря [11, с. 180].

В науке как земельного, так и экологического права длительное время ведётся дискуссия о соотношении понятий «охрана» и «рациональное использование», «охрана» и «защита», о содержании охраны земель и т.д. При этом не уделяется должного внимания определению понятия «сохранение земель и других природных ресурсов».

Так, Я.А. Гуляев отмечает, что, несмотря на то, как исследователи подходят к определению «охраны природы», в их позициях можно обнаружить и определённые закономерности. Как правильно указывает учёный, ряд авторов рассматривают данное понятие через призму рационального использования природных ресурсов, другие – как основу жизни на Земле, третьи – через определённую деятельность, направленную на сохранение и восстановление [12, с. 151].

В соответствии со ст. 162 Земельного кодекса Украины охрана земель – система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения, защита от вредного антропогенного воздействия, воспроизводство и повышение плодородия почв, повышение продуктивности земель лесного фонда, обеспечение особого режима использования земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Как видим, все предусмотренные законодательством меры по охране земель направлены на реализацию соответствующих задач. А именно: рациональное использование; предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного и лесохозяй-

ственного назначения (то есть возможность избежать уменьшения количества данных земель); сохранение качественных свойств почв; обеспечение особого режима использования земель природоохранного и иного назначения с целью их охраны.

Итак, перечисленные задачи имеют основную цель – достижение сохранения как качественных, так и количественных показателей земель, что, как уже отмечалось выше, отражено в содержании статьи 163 Земельного кодекса Украины, а именно: обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности природных и приобретённых качеств земель.

По этому поводу М.А. Фролов отмечает, что государство в законодательных актах закрепляет правовые основы сохранения земель, устанавливает субъективные права и обязанности различных участников земельных правоотношений, что уже, по сути, и является охраной земель. По его мнению, более корректно и юридически взвешенно было бы говорить не об охране земель, а о правовом обеспечении сохранения земель как юридическом термине. Что полностью воспроизводит сущность явлений, связанных с комплексом мер, направленных на улучшение качественных и количественных характеристик земель и предотвращение причинения вреда [6, с. 78].

Позиция П.Ф. Кулиничка по этому вопросу заключается в том, что термин «охрана земель» является многоаспектным и включает в себя три составные части: сохранение земель, воспроизводство земель и улучшение земель. Раскрывая содержание этих составляющих, учёный отмечает, что воспроизводство земель как важное направление их охраны заключается в проведении мероприятий, целью которых является восстановление утраченных в процессе сельскохозяйственного использования и под влиянием другой антропогенной деятельности полезных свойств земли как средства сельскохозяйственного производства и компонента окружающей среды (рекультивация земель, консервация земель, залежи). Улучшение земель – это совокупность мероприятий, направленных на повышение качества (полезных свойств) сельскохозяйственных угодий на более чем их традиционный уровень [13, с. 55–56].

Сохранение земель П.Ф. Кулиничка рассматривает как совокупность мер по предотвращению необоснованного изъятия сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения и недопущения их деградации. По его мнению, термин «охрана земель» является родовым по отношению к терминам «воспроизводство земель», «сохранение земель» и «улучшение земель» [13, с. 55].

Действительно, сохранение качественных характеристик почв является одной из главных задач охраны земель, так как, потеряв почвенный покров, земли уже не могут быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, также причинение вреда почвам приводит к нарушению функционирования экосистемы. В этой связи сохранение почв и их плодородия является основной и наиболее важной целью охраны земель [7, с. 77–78].

Как справедливо подчёркивает И.С. Иващук, мероприятия по охране земель сельскохозяйственного назначения прямо или косвенно преследуют цель обеспечить сохранение трёх основных качественных характеристик земель. Это – земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве; земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы; земли как пространственно-территориального базиса жизнедеятельности общества [7, с. 78].

Сохранение земли, по мнению некоторых учёных, предлагается рассматривать как недопущение ухудшения её качественных показателей. При этом восстановление качества земель с помощью рекультивации и улучшения состояния земель с помощью мелиорации рассматривается как три основные направления в системе землеохранных мероприятий [14, с. 287].

Однако нельзя понятие «сохранение» сводить только к недопущению ухудшения качественных свойств земель. В данном случае важным является также сохранение количественных показателей, а именно это сохранение земель сельскохозяйственного (пастбища, луга, сенокосы) и лесохозяйственного назначения, земель природно-заповедного фонда, земель оздоровительного назначения, имеющих природные и уникальные лечебные свойства и др.



Кроме того, иногда характеристики качества и количества взаимосвязаны. Так, например, земли оздоровительного назначения являются особыми только благодаря тем природным ресурсам, которые экологически связаны с данной категорией земель.

В соответствии со ст. 47 Земельного кодекса Украины к землям оздоровительного назначения относятся земли, имеющие природные лечебные свойства, которые используются или могут использоваться для профилактики заболеваний и лечения людей. Как неоднократно подчёркивается в литературе, именно земля не обладает лечебными свойствами, а только «связана» с конкретными природными лечебными ресурсами, которые и пригодны для использования с целью лечения или в качестве профилактических мер.

Согласно ст. 6 Закона Украины «О курортах» от 5 октября 2000 г. № 2026-III [15], к природным лечебным ресурсам относятся минеральные и термальные воды, лечебные грязи и озокерит, рапа лиманов и озёр, морская вода, природные объекты и комплексы с благоприятными для лечения климатическими условиями, пригодные для использования в целях лечения, медицинской реабилитации и профилактики заболеваний.

Как земля, так и указанные лечебные ресурсы относятся к истощаемым природным ресурсам. Таким образом, если природные лечебные ресурсы утратят свои свойства, то земли оздоровительного назначения не смогут выполнять свои функции как самостоятельная категория земель и использоваться по целевому назначению, что, в свою очередь, приведёт к сокращению их количества.

Опираясь на изложенное, необходимо отметить, что одной из мер охраны земель, а также основной её задачей является сохранение земельных ресурсов. Кроме того, бережное использование земель выступает основой для их сохранения.

Выводы. Таким образом, сохранение земель – это система мер, направленных на обеспечение предотвращения уничтожения и ухудшения качественных свойств земель, а также предупреждение сокращения их количества в пределах и с учётом особенностей правового режима той или иной категории земель.

Кроме этого, при комплексном использовании и охране земель необходимо также учитывать особенности других природных ресурсов, которые связаны с конкретным земельным участком. В данном случае сохранение земель должно осуществляться по следующим основным направлениям: предотвращение сокращения количества земель (сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения и др.); поддержание на должном уровне качественного состояния и сохранения качественных свойств как земель, так и других природных ресурсов (при комплексном использовании); поддержание экологической взаимосвязи между земельным участком и природными ресурсами, связанными с ним (сохранение экосистемы).

Список использованной литературы:

1. Про охрану навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

2. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 29. Ст. 1950.

3. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.

4. Про охрану земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1431.

5. Икмет Аловсат оглы Джавадов. Понятие и сущность охраны земель в правовых системах зарубежных стран. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 293–297.

6. Фролов М.О. Охрана земель как эколого-правовой императив земельного законодательства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис*. 2002. № 3. С. 73–79.

7. Иващук И.С. Правовые проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения : монография. Москва : Юрлитинформ, 2013. 208 с.

8. Про ратифікацію Протоколу про збереження і сталі викори-

стання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат : Закон України від 4 вересня 2009 р. № 1621-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 73. Ст. 2497.

9. Про Концепцію збереження біологічного різноманіття України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 р. № 439. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-97-%D0%BF> (дата обращения: 09.06.2019).

10. Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 року. Про участь України у Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 року : Постанова Верховної Ради України від 04.02.1994 р. № 3937-XII. *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2713.

11. Ольховик Л.А., Шаймарданов В.Г. Охрана та збереження флори та фауни моря. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 179–181.

12. Гуляев Я.А. Предпосылки регулирования охраны природы в процессе исторического развития Российского государства. *Проблемы в российском законодательстве*. 2011. № 6. С. 150–155.

13. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. Київ : Логос, 2011. 688 с.

14. Аксенов Г.А., Краснов Н.И., Иконичкая И.А. и др. Общая теория советского земельного права. Москва : Наука, 1983. 357 с.

15. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 44. Ст. 1884.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Sharapova Svetlana Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

sv.vetasharapova@gmail.com