

УДК 349.4 (477)

Т. В. ЛІСОВА

Тетяна Вікторівна Лісова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ: ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного¹.

Останнім часом у наукових колах домінує позиція, згідно з якою завдання щодо охорони і раціонального використання земель і безпосередньо ґрунтів повинні вирішуватися на стику різних наук: економічної та юридичної. Окремі науковці наголошують навіть на економіко-організаційних (до яких входить і нормативно-правове регулювання) аспектах проблеми посилення ролі економічних стимулів і санкцій щодо забезпечення охорони земель, раціонального використання ґрунтово-ресурсного потенціалу та державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки².

Правові проблеми відновлення земель є надзвичайно актуальними в сучасних умовах. Серед українських вчених особливо слід виокремити праці з даної тематики П. Ф. Кулинич, О. П. Куцевич, А. Л. Місінкевич, В. В. Носіка, С. В. Хомінець та ін. Не менш значним у дослідження питань раціонального використання, а також відновлення земель, є й внесок фахівців аграрної галузі, представників економічної науки тощо. Так, особливу увагу проблемам охорони та відновлення земель приділено у працях С. А. Балюка, А. В. Кучера, В. В. Медведєва, С. М. Остапчука, А. М. Третяка.

Отже, **метою** даної статті є порівняльний аналіз відновлення земель в економічному аспекті та як правової категорії.

Очевидно, що економічна наука спрямована на розв'язання соціально-економічних завдань насамперед в аграрному секторі держави. Як наголошують фахівці-економісти, актуальність проблеми відтворення (відновлення) родючості ґрунтів обумовлена гострими протиріччями між необхідністю забезпечення сталого розвитку аграрного сектора економіки та інтенсивним розвитком ґрунтово-деградаційних процесів, що унеможливають стале відтворення (відновлення) родючості ґрунтів³.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року» від 17 жовтня 2013 р. № 806-р одним із пріоритетних напрямів досягнення стратегічних цілей є стимулювання до раціонального і ефективного використання земель сільськогосподарського призначення та підвищення рівня екологізації сільськогосподарського землекористування⁴. Таким чином, названий напрям розвитку аграрного сектора економіки спрямований як на охорону, так і відновлення родючості земель, у тому числі ґрунтів.

Зазначене підтверджує і зміст розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» від 30 грудня 2015 р. № 1437-р⁵. Так, одним із завдань, передбачених даною Концепцією, є здійснення заходів боротьби з деградацією сільськогосподарських земель та опустелюванням, включаючи проведення моніторингу й агрохімічної паспортизації, консервації малопродуктивних і техногенно забруднених земель, запровадження енергозберігаючих та енергоощадних технологій, а також сучасних систем живлення, відновлення та розвитку систем меліорації. Адаже складна ситуація в аграрному секторі економіки викликана, як зазначається у даній Концепції, високим рівнем розораності, деградації сільськогосподарських земель. У результаті виконання зазначеної Концепції прогнозується збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції внаслідок зменшення площі деградованих сільськогосподарських угідь, удосконалення їх структури тощо. Таким чином, йдеться про відновлення земельних ресурсів як основного засобу виробництва, а, отже, як

джерело отримання прибутку. Адаже збільшення обсягів виробництва, зростання прибутку, мають пряму залежність від стану та якості земель.

Як справедливо наголошується у наукових працях, одним із пріоритетних напрямів новітньої державної аграрної політики повинно бути вирішення економічних проблем раціонального використання, охорони та збереження родючості ґрунтів, запобігання розвитку деградаційних процесів, а також гарантування екологічної й продовольчої безпеки країни⁶. Проте, як зазначають фахівці, спостерігається досить низька ефективність економічного механізму щодо вирішення проблеми збереження родючості ґрунтів⁷. Отже, в державі необхідно розбудовувати дієвий економічний механізм охорони та відновлення земель. Спеціалістами-грунтознавцями пропонується застосування еколого-соціо-економічного підходу. Відповідно до зазначеного підходу, необхідно враховувати можливості природного потенціалу ґрунту витримувати антропогенне навантаження й забезпечувати відтворення цього потенціалу та нормальне функціонування екосистеми; екологобезпечне й ефективне використання ґрунтових ресурсів має забезпечувати підтримання екологічної рівноваги й збереження агроландшафтів та нормальні умови для життя й відтворення селянства⁸.

Зазначимо, що сучасна економічна теорія розглядає землю як один із трьох чинників виробництва: земля – праця – капітал. Земля є вихідним фактором виробництва, без якого здійснювати матеріальне виробництво неможливо. Слід підкреслити, що сьогодні до наукового обігу введено поняття «земельний капітал». Так, на думку А. М. Третяка, земельний капітал є сукупністю благ (земельних), якими розпоряджається людина (або які вона може використовувати) і які являють собою синтез природної енергії в різних формах та людських здібностей (праця, інтелект людини), а також земельні поліпшення та інше природне багатство (шляхова, інженерна, меліоративна інфраструктура), що нерозривно пов'язана із землекористуванням чи ділянкою землі та раніше створене людиною у вигляді матеріальних та нематеріальних засобів, ресурсів, інформації⁹. Складовими земельного капіталу, як наголошує вчений, є: природний капітал (земельні та інші природні ресурси, що невіддільні від землекористування); інтелектуальний капітал у вигляді інтелекту щодо планування використання і охорони земель, здійснення землеустрою та землевпорядкування із визначення цільового призначення і функціонального використання, формування права власності на земельні ділянки і права користування ними; майновий капітал (дорожня, інженерна та меліоративна структура тощо)¹⁰. Земля, на думку А. М. Третяка, належить до «універсальних благ»¹¹. Так, земля входить до життєвих благ разом з водою, житлом, продуктами харчування. Крім того, земля належить до трудових благ, як і грошові та матеріальні ресурси, здібності людини, інформація та обладнання. Виступає земля і одним із предметів праці, як і вода та гроші.

Як переконливо стверджує С. М. Остапчук, землі сільськогосподарського призначення відповідають основним ознакам капіталу, якщо вони є об'єктом виробничого процесу та приносять дохід¹². Науковець пропонує власне визначення земельного капіталу як складової природного капіталу. Так, земельним капіталом слід вважати надані у власність або у користування фізичній чи юридичній особі земельні ресурси, наділені природною енергією, щодо яких здійснені землевпорядкувальні та інші види підготовчих робіт та які будуть використані у виробничому процесі¹³. Використання земельного капіталу для отримання доходу передбачає застосування людської праці з метою виробництва суспільних благ. Як переконливо зазначає С. М. Остапчук, однією з особливостей земельного капіталу є необхідність підтримання його біоенергетичного потенціалу¹⁴. Так, усі природні ресурси поділяються на відновлювані та невідновлювані. Відновлювані природні ресурси, на думку С. М. Остапчука, володіють здатністю до самовідтворення під впливом сонячної енергії¹⁵. До останніх належать насамперед землі сільськогосподарського призначення, які вимагають безперервного відновлення їх родючості через використання для виробництва сільськогосподарської продукції.

Доцільно зазначити, що терміни «відновлення» і «відтворення» не є тотожними.

Так, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, термін «відновлювати» означає надавати попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому¹⁶. Водночас термін «відтворення», зокрема «відтворення природних ресурсів» – штучне підтримання кількості природних ресурсів на певному рівні¹⁷.

У контексті вищевикладеного буде доречно навести думку В. В. Петрова, що відтворенням охоплюється не природний об'єкт як такий (земля, надра, води, ліси і т.п.), а лише його окремі компоненти, що входять до складу даного природного об'єкта (йдеться насамперед про родючість ґрунтів)¹⁸. Як переконує науковець, діяльність людини щодо відтворення природних ресурсів здійснюється в межах природного середовища, за його сприяння, відповідно до його законів розвитку¹⁹.

Вищезазначене дає змогу дійти висновку, що землі відновлюються, а родючість ґрунтів відтворюється.

Доцільно підкреслити, що відновлення можливе не тільки в межах однієї категорії земель. Більшість заходів, передбачених чинним законодавством, стосується саме відновлення земель сільськогосподарського призначення. Йдеться про рекультивацию порушених земель, консолідацію земель сільськогосподарського призначення, консервацію деградованих і малопродуктивних земель. Слід зазначити, що рекультивацийними заходами, на відміну від консервації деградованих та малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення, повинні охоплюватися не лише землі сільськогосподарського призначення, а й землі інших категорій (водного фонду, лісгосподарського призначення, житлової та громадської забудови, рекреаційного призначення, оздоровчого призначення, промисловості та ін.). Так, виокремлюється рекреаційний напрям рекультивациі земель – створення на порушених землях об'єктів відпочинку; водогосподарський напрям – створення в пониженнях техногенного рельєфу чи кінцевій траншеї кар'єру водойм різного призначення; лісгосподарський напрям – створення на порушених землях лісових насаджень різного типу і призначення тощо²⁰.

Слід акцентувати увагу на тому, що для земель іншого цільового призначення відновлення полягає у відновленні інших властивостей землі.

Так, у випадку із землями оздоровчого призначення йдеться про відновлення їх природних лікувальних властивостей.

Землям історико-культурного призначення притаманна також певна специфіка. Як слушно зазначає А. М. Мірошніченко, землями історико-культурного призначення є земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти, включені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України²¹. Зазначене впливає зі змісту Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III²². Важливим є те, як переконливо стверджує О. В. Донець, зазначені землі виступають носієм інформації історичного, археологічного, культурного чи наукового характеру, а також використовуються для організації туризму, проведення науково-дослідних, археологічних робіт із метою отримання певних знань історичного, археологічного, наукового чи культурного характеру²³. Отже, відновлення земель історико-культурного призначення слід розглядати у тісному зв'язку із 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 і були в установленому порядку оголошені територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України.

Відновлення земель рекреаційного призначення, як це впливає зі змісту ст. 50 Земельного кодексу України, полягає у відновленні їх властивостей для забезпечення організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

Одним із актуальних питань на сьогодні виступає співвідношення відновлення та охорони земель. Аналіз земельного законодавства свідчить про нерозривний зв'язок відновлення та правової охорони земель, яка відповідно до Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV, будучи одним із центральних інститутів земельного права, являє собою систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення²⁴ (ст. 1). Отже, доцільно акцентувати увагу на тому, що даний Закон оперує терміном «відтворення» щодо підвищення родючості ґрунтів.

Окремі статті вищезазначеного Закону присвячено консервації, рекултивізації земель тощо, які є формами відновлення земель. Отже, можна зробити висновок про те, що відновлення земель є одним із напрямів охорони земель.

У зв'язку з вищезазначеним надзвичайно актуальним є питання щодо правової природи відновлення земель.

Загальновідомо, що правові норми утворюють відповідну галузь права через окремі правові інститути. Загальнотеоретичною доктриною встановлено, що правовий інститут як базовий рівень об'єднання норм права визначається наступними ознаками: регулює певний вид однорідних суспільних відносин; є складовою галуззі права; є виокремленою, відносно автономною сукупністю норм галузі; його головна функція полягає в забезпеченні самостійного, цілісного, правового регулювання певного виду суспільних відносин; характеризується особливим предметом, статусом суб'єктів, специфічними поняттями, законодавчими конструкціями²⁵.

Не викликає заперечень той факт, що правова охорона земель характеризується всіма ознаками правового інституту. Однак, як наголошується у правовій доктрині, у складі великих за обсягом правових інститутів можуть утворюватися особливі підрозділи – субінститути, які є сукупністю відносно відокремлених у межах правового інституту норм права²⁶.

До ознак субінституту належать наступні: вони є сукупністю правових норм, елементами системи права. Вони повинні володіти властивостями елемента, перебувати у взаємозв'язку з іншими структурними підрозділами системи. Крім того, субінститут – це певна сукупність норм, тобто в межах даної правової категорії можуть бути розташовані декілька норм, між якими повинна існувати чітка взаємодія, оскільки це єдина, цілісна та завершена правова конструкція²⁷. Однією з ознак субінститутів також є специфіка суспільних відносин, які регулюються відповідним субінститутом права. Як цілком слушно зазначають науковці, субінститут повинен функціонувати в межах окремого правового інституту, виконуючи функцію щодо регулювання певних аспектів суспільних відносин²⁸.

Отже, можна зробити висновок, що правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері відновлення земель, як одного з напрямів охорони земель, можна вважати субінститутом інституту правової охорони земель. Зазначений субінститут, функціонуючи в межах окремого правового інституту правової охорони земель, виконує функцію забезпечення відновлення якісного стану порушених земель як сільськогосподарського, так і не сільськогосподарського призначення.

В економічному ж аспекті йдеться про відновлення земельного капіталу. В умовах ринкової економіки значення ресурсів, ступінь їхньої корисності, попит та пропозиція відтворюються за допомогою економічної категорії «вартість» або «ціна». Адже збільшення ринкової вартості земель залежить від їх якісного стану.

¹ 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.

² Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів: рекомендації [Текст] / А. В. Кучер, О. В. Анісімова, І. В. Казакова, Л. В. Гапеев; ред. чл.-кор. АЕНУ А. В. Кучер. – Х. : Смуґаста типографія, 2015. – С. 17.

³ Сучасні напрями економічного дослідження відтворення родючості ґрунтів у сільському господарстві [Текст] / С. А. Балюк, А. В. Кучер, Л. Ю. Кучер, О. В. Анісімова // Рациональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти : колективна моногр. / ред. акад. НААН С. А. Балюк, чл.-кор. АЕНУ А. В. Кучер. – Х. : Смуґаста типографія, 2015. – С. 56.

⁴ Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80>

⁵ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-p>

⁶ Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України [Текст] / С. А. Балюк, В. А. Величко, М. О. Горін та ін.; наук. ред. С. А. Балюк, В. В. Медведєв. – К : Аграр. наука, 2012. – С. 147.

⁷ Там само. – С. 147.

⁸ Там само. – С. 148.

⁹ *Третьяк А. М.* Теоретичні основи формування земельного капіталу як похідного від природного та людського / А. М. Третьяк : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://econj.dea.gov.ua/wp-content/uploads/2013/02/Foundati.pdf>

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

¹² *Остапчук С. М.* Сутність та соціально-економічна значимість земельного капіталу в аграрній галузі [Текст] / С. М. Остапчук // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 2 (12). – С. 169.

¹³ Там само. – С. 170.

¹⁴ Там само. – С. 172.

¹⁵ Там само. – С. 172.

¹⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / ред.-упоряд. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 175.

¹⁷ Там само. – С. 182.

¹⁸ *Петров В. В.* Экология и право [Текст] : моногр. / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 25.

¹⁹ Там само. – С. 25.

²⁰ Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин [Текст] / С. А. Балюк, Л. В. Єстеревська, А. П. Травлєєв та ін. – Х. : КП «Міська друкарня», 2012. – С. 10–11, 33.

²¹ *Мірошніченко А. М.* Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта, 2012. – С. 317.

²² Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

²³ *Донець О. В.* Правовий режим земель історико-культурного призначення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. В. Донець; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2010. – С. 6.

²⁴ Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

²⁵ *Олейников С. М.* Система права [Текст] / С. М. Олейников // Теорія держави і права: підруч. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; ред. О. В. Петришин. – Х : Право, 2015. – С. 184–185.

²⁶ Там само. – С. 184–185.

²⁷ *Орехов И. В.* Понятие и признаки субинститута права: настоящее и будущее [Текст] / И. В. Орехов // Вестник Омского университета. – 2016. – № 3. – С. 53. – (Серия «Право»).

²⁸ Там само. – С. 53.

Резюме

Лісова Т. В. Відновлення земель: економічний та правовий аспекти.

Статтю присвячено дослідженню відновлення земель в економічному та правовому аспектах. Акцентовано увагу на особливостях відновлення окремих категорій земель. Здійснено порівняльний аналіз відновлення та відтворення земель.

Ключові слова: відновлення, заходи, відтворення, охорона, землі, ґрунти, земельні ресурси.

Резюме

Лисова Т. В. Восстановление земель: экономический и юридический аспекты.

Статья посвящена исследованию восстановления земель в экономическом и правовом аспектах. Акцентировано внимание на особенностях восстановления отдельных категорий земель. Осуществлен сравнительный анализ восстановления и воспроизводства земель.

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

Summary

Lisova T. Recovery of lands: economic and legal aspects.

The article is devoted research of recovery of lands in economic and legal aspects. Attention is accented on the features of recovery of separate categories of lands. The comparative analysis of recovery and reproduction of lands is carried out.

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