

И. А. ДЖАВАДОВ

Икмет Аловсат оглы Джавадов, кандидат юридических наук

ИНСТИТУТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ СНГ

Актуальность данной работы объясняется особой ценностью земли как основы жизни и деятельности человека. Принимая во внимание то, что современное землепользование способно вызвать значительные негативные последствия для земель, вопрос охраны земель приобретает все большего значения.

Тема охраны земель в Российской Федерации исследовалась в основном в пределах общих курсов земельного права, а также работ, посвященных правовой охране природы. Примерами таких исследований можно привести работы: И. О. Красновой (Земельное право), В. В. Петрова (Правовая охрана природы в СССР), Б. В. Ерофеева (Земельное право) и др. В тоже время существуют работы, посвященные в целом правовой охране земель, например Ц. В. Бычковой, П. Ф. Кулинича (Правовая охрана земель).

Охрана земель в Российской Федерации обеспечивается, в первую очередь, правовыми нормами, закрепленными в нормативных актах, которые направлены на ее обеспечение, в том числе устанавливают меры ответственности за их нарушение.

В теории земельного права под охраной земель подразумевается следующее.

Так, И. О. Краснова правовую охрану земель и защиту прав на землю рассматривает в совокупности и определяет следующим образом: «Правовая охрана земель и защита прав на землю – установленные нормы права меры, направленные на предотвращение деградации, сохранение, улучшение и восстановление земель, а также защиту прав собственности и пользования граждан и организаций, включая государство, на землю»¹.

Б. В. Ерофеев дает определение правовой охраны земель через нормативное установлении комплекса прав и обязанностей уполномоченных субъектов: «правовая охрана земель – это охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений и граждан путем запретов и дозволений, путем поощрения заботливых собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и наказания правонарушителей»².

Некоторые авторы говорят о том, что термин правовая охрана земель может в полной мере относиться только к тем землям, которые не используются, в остальных случаях речь может идти лишь об их рациональном использовании³.

Правовая охрана земель, в первую очередь, обеспечивается Основным законом РФ.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Как видим, Конституция РФ говорит об охране земли наравне с другими природными ресурсами, но все же, в силу ее особой ценности, выделяет ее в отдельную категорию природных ресурсов.

В то же время, ст. 14 Конституции Украины, которая посвящена исключительно земле и праву собственности на нее, гласит: «земля есть основным национальным богатством, которое находится под особой защитой государства».

Таким образом украинский законодатель в Основном Законе уделяет земле особое внимание. Кроме того, необходимо отметить, что отношения в сфере приобретения права собственности на землю регулируются исключительно законодательством Украины. Применение аналогии закона или аналогии права, как вид из ст. 14 Конституции Украины, не допускается.

Более подробно охрана земель регламентируется Земельным кодексом Российской Федерации, в котором охране земель посвящена отдельная глава – Глава 2 «Охрана земель».

Особенную ценность земли как природного ресурса, а также важность мер охраны земель иллюстрирует даже само расположение указанной выше главы. Так, данная глава расположена сразу после общих положений кодекса.

Для сравнения можно привести Раздел 6 «Охрана земель» Земельного кодекса Украины, где нормы, касающиеся охраны земель, располагаются после положений о праве собственности на землю.

По мнению М. Ю. Тихомирова действующий Земельный кодекс РФ по сравнению с ЗК 1991 г. является более совершенным. Например, ст. 100 ЗК 1991 г., посвященная целям и задачам охраны земель, включала также определение понятия «охрана земель». Одновременно в другой статье ЗК 1991 г. раскрывал содержание охраны земель (ст. 101). Таким образом, возникло очевидное логическое противоречие: дать определение любому понятию можно, лишь отразив в этом определении содержание соответствующего понятия. В ЗК 1991 г. это сделать не удалось⁴.

Данное логическое противоречие сохранилось в Земельном кодексе Украины. Таким образом, Земельный кодекс РФ в этой части более совершенен по сравнению с Земельным кодексом Украины.

Согласно ст. 12 Земельного кодекса РФ целями охраны земель являются:

- 1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Таким образом, цели охраны земель можно сгруппировать в три категории в зависимости от текущего состояния земель:

- 1) не допустить ухудшения в случае с землями, которые отвечают всем необходимым требованиям;
- 2) улучшить земли, которые не в полной мере отвечают стандартам;
- 3) восстановить земли, которые подверглись негативным воздействиям.

Практически также Земельный кодекс Украины определяет задание охраны земель.

Анализируя выше изложенное, приходим к выводу, что в Украине и Российской Федерации земли охраняются, в первую очередь, от загрязнения, деградации от негативных воздействий деятельности человека (сельскохозяйственной, промышленной и т.д.).

Кроме целей охраны земель, Земельный кодекс РФ довольно четко определяет содержание охраны земель. При этом содержание охраны земель российский законодательный орган определяет как систему обязанностей субъектов землепользования (землепользователей, землевладельцев, арендаторов) проводить определенные мероприятия. Следует отметить, что государством используется императивный метод правового регулирования: неисполнение предписаний Земельного кодекса РФ в части охраны земель может быть основанием для привлечения указанных субъектов к ответственности согласно ст.ст. 74-76 Земельного кодекса РФ.

Так, согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ, в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- 5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- 6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- 7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В тоже время М. Ю. Тихомиров обращает внимание на то, что носители указанных в п. 1 ст. 13 обязанностей перечислены в первом абзаце данного пункта исчерпывающим образом. Поэтому указанную правовую норму нельзя толковать расширительно. Исходя из буквального толкования, можно утверждать, что действие данной нормы распространяется лишь на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. В связи с этим, установленные в п. 1 ст. 13, юридические обязанности не могут быть возложены, например, на обладателей сервитутов⁵. Данное утверждение, мы полагаем, справедливое, поскольку оно подтверждается также другими нормами Земельного кодекса РФ, а именно ст. 5 Земельного кодекса РФ, согласно которой выделяются следующие участники земельных отношений:

- собственники земельных участков – лица, являющиеся собственниками земельных участков;
- землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;
- обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Как видим, обладателей сервитута законодатель выделяет в отдельную категорию участников земельных отношений.

В данном случае, считаем, исключение владельцев сервитутов из субъектов, на которых возложены обязанности по проведению мероприятий, направленных на охрану земель, недостатком, поскольку учитывающая особую ценность земли, как природного ресурса, целесообразным было бы установить для них обязанность хотя бы применять все зависящие от них меры, направленные на предотвращения негативного влияния своей деятельности на землю.

В то же время содержание охраны земель, закрепленное в Земельном кодексе Украины, раскрывается через перечисление мероприятий, направленных на охрану земель, без указания конкретного субъекта, обязанного проводить такие мероприятия.

Так, согласно ст. 164 Земельного кодекса Украины охрана земель включает:

- а) обоснование и обеспечение достижения рационального землепользования;
- б) защита сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников от необоснованного их изъятия для других потребностей;
- в) защита земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, переосушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами и от других неблагоприятных естественных и техногенных процессов;
- г) сохранение естественных водно-болотных угодий;
- г) предупреждение ухудшения эстетического состояния и экологической роли антропогенных ландшафтов;
- д) консервирование деградированных и малопродуктивных сельскохозяйственных угодий.

При этом необходимо отметить, что в дальнейшем при правовом регулировании конкретного мероприятия по охране земель, законодатель указывает на лицо, обязанное проводить это мероприятие. В качестве примера можно привести ст. 168 Земельного кодекса Украины, которая посвящена охране грунтов. Определение лиц, обязанных проводить мероприятия по охране земель, в зависимости от самого вида мероприятия, по нашему мнению, есть более правильным. Так, например, работы по мелиорации земель могут проводиться только субъектами, получившими в установленном порядке лицензию на проведении таких работ (ст. 22 Закона Украины «О мелиорации земель»).

Однако считаем, что оба способа определения круга субъектов, обязанных проводить мероприятия по охране земель, не лишены недостатков. Полагаем, более совершенным, с точки зрения законодательной техники, будет закрепление наиболее общего круга мероприятий по охране земель для всех субъектов собственников-землепользователей (например, сохранение почв и их плодородия). Проведение же специализированных мероприятий (например, мелиорация земель) должно возлагаться на специально уполномоченных субъектов (например, тех, которые получили лицензию на проведение определенных работ) с указанием, что эти специализированные мероприятия проводятся за счет собственника-пользователя.

Положительным моментом украинского законодательства, касающегося охраны земель, есть принятый 19.06.2003 г. Закон Украины «Об охране земель». Данный закон детально регламентирует охрану земель в Украине, закрепляет полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в сфере охраны земель, основные положения контроля за проведением данных мероприятий, конкретизирует непосредственно сами мероприятия по охране земель.

Кроме положений Земельного кодекса РФ, применению подлежат также иные нормативные акты, например, ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды», ФЗ от 16.07.1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ от 30.03.1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ от 10.01.1996 г. «О мелиорации земель» и др.

Пункт 2 ст. 13 Земельного кодекса РФ предусматривает, что для оптимизации эффективности охраны земель на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) разрабатываются программы охраны земель. То есть, создаётся юридическая основа для проведения конкретных мероприятий, необходимых как на уровне всего государства, так и относительно каждого отдельного случая.

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

Согласно ст. 1 ФЗ от 23.11.1995 г. «Об экологической экспертизе», экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Пунктом 3 ст. 13 Земельного кодекса РФ устанавливается научно обоснованное (в соответствии с соответствующими техническими нормами, государственными стандартами) введение новых технологий, проведение мелиоративных работ, а именно: «внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям».

Законодатель уделяет особое внимание охране плодородного слоя почвы. Для этого п. 4 ст. 13 Земельного кодекса РФ предусматривает, что, при связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых, плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Данное требование позволяет сохранить существующие на текущий момент площади сельскохозяйственных земель, а в случае невозможности сохранить количественные показатели плодородных земель, компенсировать их плодородность за счет повышения качественных показателей.

Положение п. 4 ст. 13 Земельного кодекса РФ конкретизировано в подзаконных нормативных актах, примером которых можно привести приказ Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 г. № 525/67 «Об утверждении основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования (см. п. 5 ст. 13 Кодекса).

Предельно допустимые концентрации – один из экологических нормативов, определяющий критерии качества компонентов окружающей природной среды.

Предельно допустимая концентрация (ПДК) химического вещества в почве представляет собой комплексный показатель безвредного для человека содержания химических веществ в почве, так как используемые при ее обосновании критерии отражают возможные пути воздействия загрязнителя на контактирующие среды, биологическую активность почвы и процессы ее самоочищения. Обоснование ПДК химических веществ в почве базируется на 4 основных показателях вредности, устанавливаемых экспериментально: транслокационный – характеризует переход вещества из почвы в растение, миграционный водный – характеризует способность перехода вещества из почвы в грунтовые воды и водоисточники, миграционный воздушный показатель вредности характеризует переход вещества из почвы в атмосферный воздух, и общесанитарный показатель вредности характеризует влияние загрязняющего вещества на самоочищающую способность почвы и ее биологическую активность. При этом каждый из путей воздействия оценивается количественно с обоснованием допустимого уровня содержания вещества по каждому показателю вредности. Наименьший из обоснованных уровней содержания является лимитирующим и принимается за ПДК⁶.

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих почву, устанавливаются для оценки ее состояния в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира. С учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий. Нормативы совершенствуются по мере развития науки и техники с учетом международных стандартов.

Кроме ст. 13 Земельного кодекса РФ, правовую основу нормирования ПДК составляют ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 12.12.2005 г. № 31, которым утверждены Гигиенические нормативы ГН2.1.7.2033-05 «Предельно допустимая концентрация (ПДК) О – (1,2,2-триметилпропил) метилфторфосфоната (зомана) в почве территорий санитарно-защитных зон и зон защитных мероприятий объектов хранения и уничтожения химического оружия» и др.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (п. 6 ст. 13 Кодекса).

На основании этой нормы было принято постановление Правительства РФ от 2.10.2002 г. № 830, которым утверждено «Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота установило порядок консервации земель с изъятием их из оборота в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий.

В настоящее время допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходит деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

После завершения мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (или его территориальные органы) во взаимодействии с Минприроды РФ, Минздравом РФ (или их территориальными органами) и Минсельхозом РФ на основании специальных обследований подготавливает предложения о дальнейшем использовании восстановленных земель и направляет их федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, принявшим решение о консервации земель.

Действие норм, устанавливающих обязанности участников земельных отношений в сфере рационального использования и охраны земель, подкрепляется не только мерами юридической ответственности за неисполнение указанных обязанностей, предусмотренными ст. 74-76 Кодекса. В соответствии с п. 8 ст. 13 Кодекса, в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защи-

те земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Подводя итог нашего исследования, приходим к выводу, что и российский, и украинский законодатель уделяет существенное внимание правовому регулированию общественных отношений в сфере охраны земель. Поскольку законодательство обеих стран фактически базируется на законодательстве СССР (в частности технико-нормативные документы), регламентация охраны земель в Украине и Российской Федерации не имеет кардинальных отличий. При этом нужно отметить, что законодательство Украины более совершенно регулирует эти довольно специфические общественные отношения, что подтверждается, в частности, существованием Закона «Об охране земель», более дифференцированным подходом к определению круга лиц, обязанных проводить мероприятия, направленные на охрану земель.

¹ Краснова И. О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. – М. 2003.

² Ерофеев Б. В. Земельное право. Учебник для вузов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.

³ Ибрагимов К. Х., Ибрагимов А. К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 85.

⁴ Тихомиров М. Ю. Охрана земель в Российской Федерации: практическое пособие – Изд. Тихомирова М.Ю., 2008 г.

⁵ Там само.

⁶ Словарь термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности // http://www.ecologspb.ru/files/eco_slovar.htm

Резюме

У статті автором проведено порівняльно-правовий аналіз інституту правової охорони земель у країнах СНД на прикладі Росії.

Ключові слова: охорона земель, охорона земель Російської Федерації, землекористування, охорона навколишнього середовища, деградація, консервація землі.

Резюме

В данной статье отображена попытка автора провести сравнительно-правовой анализ института правовой охраны земель в странах СНГ на примере Российской Федерации и Украины.

Ключевые слова: охрана земель, охрана земель Российской Федерации, землепользование, охрана окружающей среды, деградация, консервация земли.

Summary

The attempt of author to conduct the comparative-legal analysis of institute of legal safeguard of earths in the countries of the CIS on the example of Russian Federation and Ukraine is represented in this article.

Key words: land's preservation, Russian Federation's land preservation, land tenure, preservation of the environment, land's degeneration, land's conservation.

Отримано 8.11.2010

Т. О. КОВАЛЕНКО

Тетяна Олександрівна Коваленко, кандидат юридичних наук, доцент, докторант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КОЛІЗІЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Негативним правовим явищем, що значно знижує ефективність земельно-правового регулювання в сучасних умовах, є колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, яка є одним з видів юридичних колізій у земельному праві України.

В юридичній науці проблемами колізійності права традиційно займаються юристи-теоретики як в Україні, так і за її межами. Фундаментальне дослідження колізій у правовому регулюванні земельних відносин на монографічному та дисертаційному рівнях здійснив А. М. Мірошниченко, проте предметом дослідження вченого стала юридична колізія у вузькому розумінні як розбіжність між двома або більше приписами правових актів, що поширюються на ті самі відносини і не можуть бути застосовані одночасно. Окремі юри-