



УДК 349.4

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Светлана ШАРАПОВА,

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

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены некоторые аспекты комплексного использования земель. При этом проанализированы различные точки зрения по поводу понятия и сущности комплексного природопользования. Особенное внимание уделяется вопросу экологической взаимосвязи земли с другими природными ресурсами и окружающей природной средой в целом. Выделяются основные направления сохранения земельных ресурсов при комплексном использовании и охране земель.

Ключевые слова: природные ресурсы, земельные ресурсы, комплексное использование, природопользование, окружающая природная среда.

SOME ASPECTS OF COMPLEX USE OF LANDS

Svetlana SHARAPOVA,

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

SUMMARY

The article discusses some aspects of integrated land use. At the same time, different points of view on the concept and essence of integrated environmental management are analyzed. Particular attention is paid to the issue of the ecological relationship of the earth with other natural resources and the environment as a whole. The main directions of land conservation in the integrated use and protection of land are highlighted.

Key words: natural resources, land resources, integrated use, environmental management, natural environment.

Постановка проблемы.

В соответствии с Законом Украины от 28 февраля 2019 г. «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030 года» [1] (введение в действие состоится 01.01.2020 г.) отмечается, что в течение длительного времени экономическое развитие государства сопровождалось несбалансированной эксплуатацией природных ресурсов, низкой приоритетностью вопросов защиты окружающей среды, что делало невозможным достижение сбалансированного (устойчивого) развития. Кроме этого, подчеркивается, что современное использование земельных ресурсов Украины не соответствует требованиям рационального природопользования. Состояние земельных ресурсов Украины близко к критическому. Среди основных причин возникновения острой ситуации состоянии земель Закон отмечает такие как: 1) нарушение экологически сбалансированного соотношения между категориями земель; 2) уменьшение территории уникальных степных участков; 3)

чрезмерная распашка территории и нарушение естественного процесса почвообразования; 4) использование несовершенных технологий в сельском хозяйстве, промышленности, энергетике, транспорте и других отраслях хозяйства; 5) ориентация на достижение краткосрочных и среднесрочных экономических выгод, игнорирование природоохранной составляющей и негативных последствий в долгосрочной перспективе и другое [1].

Актуальность темы исследования. В условиях глобальной нехватки природных ресурсов, уменьшения их запасов, ухудшения качества как земельных ресурсов, так и окружающей среды в целом, назрела необходимость должного внимания к проблемам комплексного использования и охраны земель. Так, природопользователи во время своей хозяйственной деятельности при использовании одного природного ресурса зачастую наносят непоправимый вред другим природным ресурсам, что приводит к истощению их качественных свойств, снижению плодородия земель, деградации и уменьшению

количества земель в пределах некоторых категорий.

Состояние исследования.

Отдельные вопросы относительно понятия и сути комплексного природопользования были предметом исследования как среди юристов, так и среди экономистов, таких как: Балджи М.Д., Бринчук М.М., Забелышенский А.А. и др. Однако вопрос комплексного использования земель является недостаточно исследованным в науке земельного права.

Целью и задачей статьи является рассмотрение некоторых теоретических аспектов комплексного использования земель. А также анализ научных подходов к понятию и сущности комплексного природопользования и комплексного использования земель.

Изложение основного материала. К сожалению, во время конкретного вида природопользования субъекты хозяйственной деятельности не учитывают тот вред, который они наносят смежным природным ресурсам. К примеру, при добыче полезных ископаемых открытым способом происходит уничтожение



почвенного покрова, что приводит к нарушению земель. Также бесхозяйственное отношение к земле наносит ущерб природным ресурсам, которые с ней связаны. Например, при загрязнении земельного участка лесного фонда ухудшается ее качественное состояние, что напрямую влияет на производительность леса, который находится на данном участке. Или при ненадлежащем использовании многолетних насаждений, применении химических веществ для ухода за ними, при борьбе с насекомыми вред может быть нанесен именно сельскохозяйственным угодьям, которые заняты многолетними насаждениями. Таким образом, не всегда возможно использовать один природный ресурс, при этом не задевая смежные с ним.

Взаимосвязанность природных ресурсов в их естественном состоянии означает, прежде всего, взаимозависимость качества и состояния одного их вида от состояния других видов. Использование ресурсов должно осуществляться комплексно, с учетом этой взаимозависимости, а также того, что неправильное использование одних природных ресурсов может нанести непоправимый вред другим [2, с. 60].

Любой вид использования природных ресурсов невозможен без нанесения вреда самому ресурсу, другим природным ресурсам и окружающей среде в целом. Как справедливо отмечает М.В. Шульга, «с точки зрения комплексного подхода природные ресурсы нельзя рассматривать изолированно друг от друга и планировать их охрану и использование, поскольку неизвестно, какие последствия для будущего состояния последних вызывает современная эксплуатация каждого из них» [3, с. 193].

Итак, на сегодняшний день назрела необходимость в исследовании вопроса комплексного использования земель. Кроме этого, представители современной науки земельного, природоресурсного, экологического права, к сожалению, не уделяют должного внимания проблемам комплексного использования земель и формированию единого подхода к определению этого понятия.

В юридической литературе прошлого века, в советское время, активно исследовались вопросы комплексного использования природных ресурсов. При этом понятие комплексного использования рассматривалось в нескольких аспектах. Основным из них выступало комплексное использование одного вида природных объектов как многоцелевое, то есть использование несколькими субъектами для различных целей. Имел место и второй аспект, при котором комплексное использование рассматривалось как использование одного объекта с учетом влияния его использования на состояние окружающих объектов [4, с. 122].

На современном этапе предельное внимание комплексному природопользованию уделяется в основном учеными-экономистами, и обсуждение данного вопроса активно проводится в течение последних лет. Так, М.Д. Балджи, исследуя вопрос о формировании концепции комплексного природопользования, приводит различные варианты определения такого природопользования других авторов, которые рассматривают его как «наиболее полное вовлечение всех его компонентов» или как «использование в определенных границах природных объектов, что обеспечивает рациональное использование каждого природного ресурса и охрану окружающей природной среды на определенной территории» [5, с. 326].

По мнению же других ученых-экономистов, под комплексным природопользованием необходимо понимать использование одного или нескольких природных ресурсов одновременно с учетом охраны окружающей среды и соблюдением требований рационального использования и воспроизводства природных ресурсов [6, с. 121].

Как видим из приведенных точек зрения, нет единого подхода к определению понятия комплексного природопользования. Кроме того, каждый автор в содержание такого понятия вкладывает разнообразные составляющие. Так, по мнению некоторых ученых, комплексное использование заключается в пол-

ном привлечении всех компонентов природного ресурса, и в этом случае, как правило, речь идет только об удовлетворении экономических интересов, полностью игнорируются вопросы охраны природы. Позиция других авторов сводится к тому, что комплексное природопользование должно осуществляться не только с учетом охраны окружающей среды, а также с соблюдением требований рационального использования.

Позиция М.Д. Балджи в этом вопросе заключается в том, что комплексное природопользование – это процесс извлечения, полного использования или воспроизводства одного или нескольких природных ресурсов с учетом охраны природы и формирования среды, благоприятной для существования общества. По мнению автора, данное природопользование неразрывно связано с учетом, оценкой и применением природно-ресурсного потенциала, когда эксплуатация определенного вида природного ресурса может быть использована одним или несколькими ресурсопользователями [5, с. 327].

Иную точку зрения о комплексном природопользовании в свое время высказывал М.М. Бринчук. Комплексное природопользование ученый рассматривает как разновидность специального природопользования, то есть такое, которое осуществляется на основе определенных условий в разрешительном порядке. Эта позиция основывалась на положениях Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 года № 2060-1, статья 18 которого называлась «Договор и лицензия на комплексное природопользование». При этом суть комплексного пользования природными ресурсами в законе не раскрывалась [7, с. 2].

С целью реализации статьи 18 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» приказом Минприроды РФ от 23 декабря 1993 года было утверждено Временное положение о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование [8], в соответствии с которым комплексное природопользование рассматривалось



как такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший вред другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное влияние на окружающую среду.

Необходимо подчеркнуть, что такой подход законодателя к определению и закреплению понятия комплексного природопользования подлежал критике со стороны ученых. Так, в данном случае субъектом природопользования называется только предприятие, при этом граждане-предприниматели также могут оказывать негативное воздействие на природу, кроме того, не указаны основные условия осуществления природопользования и т.д. [7, с. 3].

На основании изложенного М.М. Бринчук предлагает следующее определение понятия комплексного природопользования. По его мнению, это: во-первых, направленное на удовлетворение, как правило, экономических интересов природопользователей использование юридическим лицом или гражданином-предпринимателем природно-ресурсного потенциала территории (использование одного или нескольких природных ресурсов; удаление отходов в одну или несколько сред и др.); во-вторых, осуществляемое с учетом состояния окружающей среды в регионе; и в-третьих, при котором экологически значимая хозяйственная и иная деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования (изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий, а эксплуатация (добыча, изъятие) одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший вред другим природным ресурсам; и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением) [7, с. 3].

Как видим, комплексное природопользование заключается во взаимозависимости природных ресурсов между собой и окружающей средой, это учет природопользователем

особенностей данной взаимозависимости во избежание нанесения значительного ущерба природным ресурсам.

Принцип учета взаимосвязи и взаимодействия природных ресурсов при их эксплуатации с целью сохранения качественного состояния сопредельных природных ресурсов является единым для природопользования в целом. Однако по отношению к конкретному природному ресурсу он имеет свое конкретное проявление, обусловленное и способом эксплуатации конкретного природного ресурса, и спецификой естественно биологической связи данного природного ресурса с другими [4, с. 126].

Однако основным природным ресурсом выступает именно земля, которая является «фундаментом» для любого вида природопользования и с которой связаны другие природные ресурсы. Несмотря на то, какой именно природный ресурс задействован в эксплуатацию, он в любом случае связан с конкретным земельным участком и имеет экологическую взаимосвязь с землей.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, земля – это особый объект с точки зрения и ее экономической роли в жизни общества, и ее места среди других элементов природного комплекса. Она используется как основное средство производства (в сельском и лесном хозяйстве) и как территориальный ресурс, то есть пространственный базис для размещения всех других отраслей производства. Земля является одним из компонентов природно-территориального комплекса, который тесно связан с другими его компонентами: климатом, водными ресурсами, растительным покровом и тому подобное. Природа же – не сумма различных объектов, а система взаимосвязанных элементов и явлений. Причинение вреда одному из них может привести не только к количественным, но и к серьезным (порой необратимым) качественным изменениям в других элементах [9, с. 47].

С позиции правового регулирования земельных отношений важно подчеркнуть, что земля играет веду-

щую роль в биосфере и в производственной сфере. С использованием земли связано удовлетворение самых разнообразных интересов: экономических, научных, культурных, рекреационных, экологических и других. От правильной организации использования земли как «всеобщего средства труда» во многом зависит рациональное использование других элементов природы и охрана окружающей природной среды, поэтому правовое регулирование земельных отношений в значительной мере предопределяет и организацию хозяйственной эксплуатации других природных богатств, и правовое регулирование соответствующих отношений (горных, водных, лесных) [10, с. 5].

Так, согласно с ч. 2 ст. 3 Земельного кодекса Украины [11] земельные отношения, возникающие при использовании недр, лесов, вод, а также растительного и животного мира, атмосферного воздуха, регулируются ЗКУ, нормативно-правовыми актами о недрах, лесах, воде, растительном и животном мире, атмосферном воздухе, если они не противоречат Земельному кодексу. Как отмечает М.В. Шульга, в части 2 статьи 3 ЗКУ проведено разграничение земельного и специального поресурсового законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере природопользования, охраны и воспроизводства других природных ресурсов. Ученый отмечает, что в данном случае Законом закреплено правило о том, что земельные отношения, возникающие при использовании недр, лесов, вод, а также растительного и животного мира, атмосферного воздуха, регулируются Земельным кодексом, а также специальными нормативными актами, если последние не противоречат ЗКУ. Редакция нормы такова, что она обеспечивает приоритет Земельного кодекса как специального источника, которым регулируются именно земельные отношения [12, с. 19].

Кроме того, использование недр, вод, лесов и других объектов природы происходит в пределах соответствующих категорий земель, выделенных в законе по основному хозяйственному назначению



и в отношении которых установлен определенный правовой режим [10, с. 5].

И уже в данном случае можно говорить о конкретных особенностях, присущих природным ресурсам, связанным с земельным участком определенного целевого назначения и с установленным правовым режимом, которые, в свою очередь, землепользователь должен учитывать при использовании земельного участка или природного ресурса, с ним взаимосвязанного.

Выводы. Таким образом, комплексное использование земель – это взаимодействие земли в процессе ее использования с другими природными ресурсами с учетом их особенностей. Комплексное использование земли, как и любое другое использование природных ресурсов, – это, в первую очередь, удовлетворение потребностей общества в определенных видах природных ресурсов, которое основано на экономически и экологически оправданном использовании всех их полезных свойств. Основываться такое использование должно на особых требованиях. Это рациональное использование, эффективное, неистощающее использование как земли, так и других природных ресурсов, с максимальным ограничением возможных негативных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, сохранение качественных и количественных показателей природных ресурсов, их воспроизводство и восстановление. Только при соблюдении всех требований возможно достичь основной цели – сохранения природно-ресурсного потенциала.

Список использованной литературы:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

2. Аксененок Г.А. Природа и человек в условиях научно-технического прогресса. *Вопросы философии*. 1973. № 10. С. 60–61.

3. Екологічне право України : підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга. В.К. Попов та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Право, 2005. 382 с.

4. Право природопользования в СССР. Москва : Наука, 1990. 196 с.

5. Балджи М.Д. Деякі підходи до формування концепції комплексного природокористування. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2010. № 39. С. 326–333.

6. Арустамов Э.А. Природопользование. Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. 312 с.

7. Бринчук М.М. О комплексном природопользовании. *Экологическое право*. 2002. № 5. С. 2–7.

8. Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование : Приказ Минприроды РФ от 23.12.1993 г. № 273. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6989/ (дата звернення : 08.07.2019).

9. Правовая охрана природы в СССР : учеб. пособие / Под ред. В.В. Петрова. Москва : Юрид. лит., 1976. 352 с.

10. Забелышенский А.А. Природоохранительная функция Советского земельного права: конспект лекций / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР, Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко. Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т, 1982. 44 с.

11. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.

12. Земельный кодекс Украины. Комментарий / под ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харьков : «Одиссей», 2002. 600 с.

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

sv.vetasharapova@gmail.com

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sharapova Svetlana Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Associate