

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.414 (477)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВРЕМЕННО ЗАНЯТЫХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

Дарья ЗОЛОТАРЁВА,

аспирант кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

Analyzes the legal framework of land use temporary workers in Ukraine. The peculiarities of the use of temporarily occupied lands in Ukraine. In modern conditions of the land legislation of Ukraine features the temporary use of the land is not sufficiently defined. Therefore, the selection of features to use temporarily occupied land is becoming increasingly important.

Key words: temporarily occupied land, land lot, geological studies, exploration work, damages, losses, agreement.

АННОТАЦИЯ

Анализируются правовые основы использования временно занятых земель в Украине. Выявляются особенности использования временно занятых земель в Украине. Особенности временного использования земель не достаточно определены в современных условиях развития земельного законодательства Украины. Поэтому выделение особенностей использования временно занятых земель становится все более актуальным.

Ключевые слова: временно занятые земли, земельный участок, геологическое изучение недр, разведывательные работы, убытки, потери, соглашение.

Постановка проблемы. Действующее законодательство Украины предусматривает особые виды использования земель, которые временно заняты для определенных целей. Речь идет об использовании земель, временно занятых для проведения геологического изучения недр. Геологическое изучение недр, будучи одним из видов недропользования, обязательно связано с необходимостью проведения геологоразведывательных работ, что требует использования соответствующих земельных участков. Такие участки временно занимают для конкретной цели. Данное использование характеризуется рядом особенностей.

Цель статьи. Отдельные аспекты соотношения права пользования недрами и соответствующими земельными участками были предметом научного интереса. Они исследовались Н.П. Барабаш, Р.С. Кириным, В.К. Филатовой и другими. Однако проблема, например, возникновения права пользования недрами и соответствующим временно занятым земельным участком требует дополнительного анализа и внимания. Поэтому целью данной статьи является системный анализ правовых основ использования временно занятых земель для проведения геологоразведывательных работ и выделение особенностей использования данных земель в Украине.

Результаты исследования. Правовой режим использования земельных участков и участков недр как относительно самостоятельных в юридическом аспекте природных объектов устанавливается соответствующим поресурсовым законодательством. Но с учетом того, что пользование недрами обычно невозможно без

использования конкретного земельного участка, соответствующие правовые предписания должны быть взаимосогласованными и скоординированными.

Действующее законодательство Украины содержит определенные правовые предписания, посвященные решению данной проблемы. Так, в соответствии со ст. 66 Земельного кодекса Украины, которая называется «Земли промышленности», предоставление земельных участков для нужд, связанных с пользованием недрами, проводится после оформления в установленном порядке права пользования недрами и восстановления земель согласно утвержденному проекту рекультивации на ранее оработанных площадях в установленные сроки. Из изложенного следует, что предоставлению земельных участков для нужд, связанных с пользованием недрами, предшествует возникновение права пользования недрами. Это означает, что лицо, претендующее на получение соответствующего земельного участка, должно, прежде всего, иметь статус недропользователя.

Из содержания данной нормы следует, что земельные участки для нужд, связанных с пользованием недрами, предоставляются за счет земель промышленности преимущественно горнодобывающим предприятиям. Целевое назначение этих земель заключается в том, что они предоставляются для размещения и эксплуатации основных, подсобных и вспомогательных зданий и сооружений горнодобывающих предприятий, их подъездных путей, инженерных сетей, других сооружений.

Вместе с тем системный анализ земельного законодательства Украины свидетельствует о возможности

осуществления отдельных видов недропользования на временно занятых (а не предоставляемых в установленном порядке) земельных участках. В частности, ст. 97 Земельного кодекса Украины, которая называется «Обязанности предприятий, учреждений и организаций, проводящих разведывательные работы», определяет условия использования соответствующих земельных участков. Так, предприятия, учреждения и организации, осуществляющие геологические, поисковые, геодезические и другие разведывательные работы, могут проводить такие работы на основании соглашения с собственником земли или по согласованию с землепользователем.

В литературе сделан обоснованный вывод о существовании в данном случае обязательственного права использования земельных участков для проведения разведывательных работ. Это право существенно отличается от других, законодательно признанных видов права землепользования (в том числе от аренды и постоянного землепользования). Анализ практики показывает, что в ряде случаев органы земельных ресурсов требуют от предприятий, осуществляющих разведывательные работы, заключение договоров аренды земли, необходимых для проведения таких работ. С таким подходом согласиться нельзя. Как известно, ч. 2 ст. 97 Земельного кодекса Украины приводит совсем иной перечень существенных условий договора об использовании временно занятого земельного участка. Кроме того, разведывательные работы могут быть проведены и по согласованию с конкретным землепользователем, что вообще исключает аренду земли. Поэтому Р.И. Марусенко и А.Н. Мирошниченко определяют право пользования земельными участками для проведения разведочных работ как обязательственное право неисключительного срочного владения и пользования земельным участком для проведения разведывательных работ [1, с. 263].

Договор на временное занятие земельного участка является основанием возникновения обязательственных отношений. Право на использование временно занятого земельного участка – это обязательственное право, в отличие от сервитута, эфитевзиса и суперфиция.

Следовательно, в данном случае путем заключения договора между субъектом, который выполняет разведывательные работы, и собственником земельного участка, или по согласованию с землепользователем, оформляются отношения по временному занятию соответствующего земельного участка, который используется для геологического изучения недр.

Земельное законодательство не определяет форму соглашения между собственником земельного участка и юридическим лицом, которое будет проводить разведывательные работы. Однако, если учитывать требования ст. 208 Гражданского кодекса Украины, то такие сделки подлежат заключению именно в письменной форме.

Содержание, сущность и правовую природу такого соглашения закон, к сожалению, не устанавливает, под-

черкивая, что такой сделкой определяются лишь сроки и место проведения разведывательных работ. Очевидно, что этого явно недостаточно. Прежде всего следует отметить, что такие условия сделки, как сроки и место проведения разведывательных работ, не могут определяться при заключении договора исключительно по волеизъявлению сторон. Соответствующие параметры по этому поводу обязательно должны быть зафиксированы в специальном разрешении на пользование недрами (ст. 16 Кодекса Украины о недрах). В данном случае речь идет о сроках проведения работ.

Для геологического изучения недр, в том числе для опытно-промышленной разработки месторождений полезных ископаемых общегосударственного значения, недра предоставляются в пользование после получения лицом специального разрешения (лицензии) на геологическое изучение недр (ст. 20 Кодекса Украины о недрах).

Поскольку разрешение на геологическое изучение недр выдается на срок не более пяти лет, то именно в рамках этого срока и должны быть проведены соответствующие разведывательные работы.

Кодексом Украины о недрах (ст. 39) предусмотрено, что работы и исследования, связанные с геологическим изучением недр, подлежат обязательной государственной регистрации и учету с целью обобщения и максимального использования результатов изучения недр, а также предотвращения дублирования указанных работ. Государственную регистрацию и учет разведывательных работ осуществляет Государственная служба геологии и недр Украины.

Во исполнение положений ст. 39 Кодекса Украины о недрах Министерством экологии и природных ресурсов приказом от 14.06.2013 № 263 утвержден Порядок государственной регистрации работ и исследований, связанных с геологическим изучением недр [5]. Работы по геологическому изучению недр подлежат обязательной государственной регистрации до начала их проведения согласно Перечню работ по геологическому изучению недр, которое составляется по форме № 3-гр. Зарегистрированная форма № 3-гр дает право осуществлять разведывательные работы по геологическому изучению недр, в том числе опытно-промышленной разработки месторождений полезных ископаемых общегосударственного значения.

Открытым остается вопрос касательно того, надо ли регистрировать право специализированной организации, которая проводит разведывательные работы, на временное пользование занятым земельным участком.

Подчеркнем, что разведывательные работы требуют от исполнителей определенной квалификации и специальных геологических знаний. Поэтому они обычно выполняются специализированными предприятиями. При этом следует отметить, что законодательство не устанавливает специальных требований к организациям, которые проводят геологическое изучение недр, в виде сертификации или лицензирования их деятельности.

Контроль над проведением геологического изучения недр производится путем проведения мониторинга и научного сопровождения исполнения особых условий пользования недрами. Последнее осуществляется специализированными государственными геологическими предприятиями, учреждениями и организациями.

Мониторинг и научное сопровождение как системное регулярное наблюдение за объектом недропользования и исполнением особых условий, предусмотренных специальным разрешением на геологическое изучение недр, производится в соответствии с Положением, утвержденным приказом Министерства экологии и природных ресурсов Украины от 11.03.2013 № 96 [6].

Анализируя ст. 97 Земельного кодекса Украины, следует отметить, что при использовании временно занятых земельных участков для проведения разведывательных работ, особенно важным является возмещение убытков согласно ч. 4 ст. 97 Земельного кодекса Украины. В ней говорится о том, что предприятия, учреждения и организации, которые проводят разведывательные работы, обязаны возмещать собственникам земли и землепользователям все убытки, в том числе неполученные доходы, а также за свой счет приводить временно занимаемые земельные участки в первоначальное состояние.

В общем, правовые предписания, регулирующие отношения по возмещению убытков собственникам земли и землепользователям, сосредоточены в главе 24 Земельного кодекса Украины. Соответствующие нормы, которые вошли в эту главу, определяют основания и порядок возмещения убытков (ст. 156, 157).

Земельный закон фактически использует определение убытков, которое приведено в ст. 22 Гражданского кодекса Украины, согласно которой убытками считаются:

- 1) потери, понесенные лицом в связи с уничтожением или повреждением вещи, а также расходы, которые лицо понесло или должно понести для восстановления своего нарушенного права (реальные убытки);
- 2) доходы, которые лицо могло бы реально получить при обычных обстоятельствах, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Во исполнение положений ст. 157 Земельного кодекса Украины, которая имеет название «Порядок возмещения убытков собственникам земли и землепользователям», постановлением от 19.04.1993 № 284 Кабинета Министров Украины утвержден Порядок определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям [3]. Так, собственникам земли и землепользователям возмещаются убытки, причиненные изъятием (выкупом) и временным занятием земельных участков, установлением ограничений по их использованию, ухудшением качества почвенного покрова и других полезных свойств земельных участков или приведением их в непригодное для использования состояние и неполучением доходов в связи с временным неиспользованием земельных участков. В указанном постановле-

нии, наряду с другими вопросами, содержится понятие еще одной такой важной категории, как «неполученный доход». Под неполученным доходом закон подразумевает доход, который мог бы получить владелец земли (землепользователь, в том числе арендатор) с земельного участка, но который он не получил в результате его изъятия (выкупа) или временного занятия, ограничения прав, ухудшения качества земли или приведения его в негодное для использования по целевому назначению состояние в результате негативного воздействия, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Пунктом 6 названного Порядка предусмотрено, что при временном занятии земельных участков для изыскательских работ убытки определяются по соглашению между собственниками земли или землепользователями и предприятиями, учреждениями и организациями – заказчиками таких работ с определением размеров убытков и порядка их возмещения в договоре. При недостижении согласия размеры убытков определяются специальными комиссиями.

Возмещение убытков собственникам земельных участков и землепользователям осуществляется лицами, которые их причинили, добровольно или в судебном порядке.

Наряду с возмещением всех убытков собственникам земельных участков и землепользователям остается открытым вопрос о компенсации потерь сельскохозяйственного производства. Как известно, для проведения разведывательных работ временно занимают земельные участки преимущественно за счет земель сельскохозяйственного назначения.

Для упорядочения отношений по возмещению потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства применяются предписания ст. 207–209 Земельного кодекса Украины, которые являются составляющими главы 36 Земельного кодекса Украины, имеющей название «Возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства».

Системный анализ ст. 207 Земельного кодекса Украины свидетельствует, что потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства включают потери сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников, а также потери, причиненные ограничением в землепользовании и ухудшением качества земель.

Закрепленные в Земельном кодексе Украины нормы о возмещении потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства направлены на обеспечение рационального использования и охраны особо ценных земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения с целью сохранения их количественного и качественного состояния.

Порядок исчисления потерь сельскохозяйственного или лесохозяйственного производства урегулирован специальным нормативным актом – постановлением Каби-

нета Министров Украины от 17.11.1997 № 1279 «О размерах и Порядке определения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению» [4]. Согласно этому нормативному акту потери возмещаются в размере стоимости освоения равновеликой площади новых земель с учетом проведения на них мероприятий по окультуриванию и повышению плодородия почв до уровня плодородия угодий, изымаемых (по кадастровой оценке) для несельскохозяйственных и лесохозяйственных потребностей.

Нельзя не согласиться с В.В. Носиком, который подчеркивает, что возмещение потерь предусматривает компенсацию обществу негативных последствий социально-экономического, экологического характера, наступающих вследствие перевода особо ценных земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения в другие категории земель, а также в случае ограничения землепользования или ухудшения качества земель как национального достояния, которое находится под особой охраной государства [2, с. 69].

Таким образом, в случае временного занятия земельного участка для проведения разведывательных работ, действующее земельное законодательство предусматривает обязательное возмещение убытков. Кроме того, оно должно предусматривать компенсацию потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. Правовая природа указанных убытков, а также потерь требует детального научного исследования, поскольку существуют проблемы отграничения потерь сельскохозяйственного производства от убытков, возмещаемых землевладельцам и землепользователям при изъятии земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд.

Возмещение убытков при временном занятии земельных участков, связанных с ухудшением их качественного состояния, обуславливает необходимость составления акта приема-передачи земельного участка в каждом случае при его временном занятии, с обязательной фиксацией в нем состояния земельного участка, который временно будет занят для проведения разведывательных работ.

Дополнительные требования касаются отдельных категорий земель, которые закреплены в ч. 3 ст. 97 Земельного кодекса Украины, а именно: «Проведение разведывательных работ на землях заповедников, национальных дендрологических, ботанических, мемориальных парков, захоронений и археологических памятников разрешается в исключительных случаях по решению Кабинета Министров Украины». Одновременно на отдельных земельных участках разведывательные работы вообще не могут быть проведены даже по решению Кабинета Министров Украины. Так, полностью запрещено проведение таких работ на землях природных заповедников (ст. 16 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины»).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодателем особое внимание при временном занятии земельных участков, используемых для проведения разведывательных работ, уделяется определению срока и места их проведения, особенностям определения размера убытков, а также установлению обязанностей сторон.

Особенности правового статуса специализированной организации, которая проводит разведывательные работы, состоит в том, что она выполняет как общие обязанности недропользователей, так и специальные – устанавливаемые соглашением с носителем земельных прав.

Общие обязанности при геологическом изучении недр касаются всех без исключения недропользователей. Они, в частности, обязаны: рационально и эффективно проводить работы, связанные с геологическим изучением недр; обеспечивать экологически безопасное для жизни и здоровья людей состояние окружающей природной среды и другое.

К специальным относятся следующие обязанности:

- 1) использовать земельный участок только для проведения геологоразведочных работ;
- 2) на территории переданного земельного участка размещать оборудование и сооружения, необходимые для проведения геологоразведочных работ, только временного типа;
- 3) по окончании работ освободить земельный участок от оборудования и сооружений и провести техническую рекультивацию земель;
- 4) возместить землевладельцу (землепользователю) все убытки, в том числе неполученные доходы, причиненные за все время занятия земельных участков;
- 5) после проведения технической рекультивации в объемах и сроках, определенных нормативными документами, вернуть по акту приема-передачи земельный участок и возместить землевладельцу (землепользователю) расходы, связанные с проведением биологической рекультивации.

Обязанности другой стороны договора (землевладельца или землепользователя) заключаются в следующем:

- 1) землевладелец или землепользователь передает стороне, осуществляющей геологоразведочные работы, по акту приема-передачи в надлежащем состоянии и в определенных пределах земельный участок по договору;
- 2) после окончания срока действия соглашения и в соответствии с условиями договора принимает земельный участок;
- 3) средства на биологическую рекультивацию землевладелец или землепользователь использует исключительно по назначению;
- 4) в случае установления факта причинения новых убытков уведомляет другую сторону о необходимости их возмещения.

Вывод. С учетом изложенного можно сделать общий вывод о том, что системный анализ действующих предписаний земельного законодательства Украины свидетельствует о ряде положений, которые требуют специального внимания исследователей. Речь идет, в частности, об определении места рассмотренного вида использования временно занятых земель в системе земельных отношений и его характера; сущности соглашения с собственником или согласования с землепользователем; четкого механизма возникновения и прекращения прав на временное занятие земельного участка и другое. Таким образом, временно занятые земельные участки для проведения разведывательных работ характеризуется своей спецификой. Все это обуславливает необходимость дальнейшего детального исследования правового регулирования временно занятых земель в Украине.

Список использованной литературы

1. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання.

Змінене і доповнене / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко – К. : Алерта, 2013. – 544 с.

2. Носік В.В. Відшкодування збитків і втрат у земельному праві України / В.В. Носік // Юрид. журн. – 2003. – № 5. – С. 68–72.

3. Про затвердження Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 № 284 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 64–65. – Ст. 12.

4. Про затвердження Порядку визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню : постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 № 1279 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 47. – Ст. 40.

5. Про затвердження Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр : наказ Міністерства екології та природних ресурсів наказом від 14.06.2013 № 263 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 60. – Ст. 2159.

6. Про затвердження Положення про проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11.03.2013 № 96 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 25. – Ст. 856.