

УДК 349.415

Павло Кулинич,

доктор юридичних наук, заступник завідувача

відділу аграрного та земельного права Інституту держави і права НАН України

ПРОБЛЕМА ПОСИЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджуються шляхи посилення правової охорони сільськогосподарських земель України. Доводиться, що в сучасних умовах таке посилення можна забезпечити на основі більш повного врахування природничих закономірностей землекористування в правовому механізмі охорони і використання сільськогосподарських земель. Обґрунтовується доцільність надання пріоритету охороні земель над їх використанням.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, функції угідь, правова охорона.

За період проведення земельної реформи в нашій країні основна увага приділялася питанням реформування відносин земельної власності на селі, створенню ефективно господарюючих формувань у сільському господарстві. А питанням охорони земельних ресурсів не надавалося пріоритетного суспільного значення. В результаті, як констатується у Законі України від 21.12.2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [1], стан земельних ресурсів України близький до критичного. Значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. До сфери аграрного виробництва залучено 71 відсоток земель, 78 відсотків з яких є ріллею. Проте екстенсивний розвиток сільського господарства призвів до значного зменшення ландшафтного різноманіття. Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу складають 0,65 тонни на 1 гектар. На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 відсотка території), забруднення (близько 20 відсотків території), підтоплення (близько 12 відсотків території).

Проблематика правової охорони сільськогосподарських земель України досить активно досліджується вітчизняними правознавцями Л. В. Ришковою [2], О. В. Конишевою [3], Б. В. Даниленком [4]. Проте до цього часу юридична наука не надала відповідей на низку важливих теоретичних і прикладних питань правової охорони земель сільськогосподарсько-

го призначення. Метою даної статті є визначення перспективних напрямів посилення правової охорони угідь в аграрному секторі економіки.

Врахування природничих закономірностей землекористування в нормах права як основний шлях посилення правової охорони сільськогосподарських земель

Як уявляється, на сучасному етапі розвитку відносин щодо охорони та використання сільськогосподарських земель на зріла потреба в істотному посиленні правового регулювання саме цих відносин. У чому має полягати таке посилення? На нашу думку, воно може мати різні вияви. Так, посилення правового регулювання суспільних відносин відбувається з реалізацією в правотворчій та правозастосовній практиці принципу верховенства права, одним із найважливіших виявів якого є збільшення питомої ваги законів у системі нормативно-правових актів. У ряді випадків посилення правового регулювання суспільних відносин може здійснюватися шляхом підвищення ролі інституту юридичної відповідальності за порушення правових заборон та невиконання юридичних обов'язків. Важливим напрямом посилення ролі права в суспільному житті є підвищення правової культури посадових осіб органів влади, керівників та фахівців юридичних осіб, а також широких мас населення.

Нарешті, посилення правового регулю-

вання суспільних відносин може виявлятися у деталізації їх правового регулювання, поділі цих відносин на окремі групи, види й підвиди, які регулюються правовими нормами, спеціально створеними саме для регулювання окремих груп, видів і підвидів суспільних відносин. Такі норми права мають певну спеціалізацію, стають більш «адресними» і спрямовані на регулювання нових видів суспільних відносин — відносин, які раніше не регулювалися правом взагалі або ж регулювалися не як самостійні суспільні відносини, а як складова частина суспільних відносин ширшого змісту.

У понятійному апараті правознавства можна виділити поняття, що генетично виникають в інших галузях знання, але в зв'язку з практичними цілями або дослідницькими задачами «втягнуті» в сферу права і правознавства та отримали юридичний зміст і статус правових. Виникнувши та існуючи у власних галузях, вони змістовно адаптуються до характеристик юридичної науки і особливостей юридичної практики, отримують відмінний від свого прототипу обсяг, включаються в систему юридичних понять, тобто в предмет юридичної науки [5].

На наш погляд, враховуючи кризовий стан сільськогосподарських земель, наука земельного права має інтенсифікувати пошук шляхів посилення їх правової охорони шляхом формулювання і обґрунтування нових наукових положень, висновків та пропозицій на засадах трансформації низки природничих понять і положень у правові, забезпечення їх інтеграції у понятійний апарат і механізм земельно-правового регулювання з метою підвищення ступеня відповідності земельно-правового регулювання природничим реаліям охорони і використання сільськогосподарських земель.

Розвиток природничих знань про землю, закономірності функціонування ґрунтового покриву дозволяють здійснити концептуальний прорив у розвитку теорії земельного права, доктринальному освоєнню цих знань юридичною наукою, використання їх як важливого засобу юридичної техніки у процесі вдосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо охорони та використання земель, насамперед земель сільськогосподарського призначення. У сфері правового регулювання сільськогосподарського землекористування роль права може бути підвищена на-

стільки, наскільки воно більш точно відображатиме закономірності дії саме законів природи. Тому більш точне врахування дії законів природи має стати ключовим напрямом удосконалення законодавства про охорону та використання земель сільськогосподарського призначення в цілому та його понятійного апарату зокрема. При цьому, що інтенсивніший антропогенний вплив на землю, то більшою є необхідність більш детального врегулювання правом відносин землекористування.

На жаль, вітчизняний законодавець допустив відставання з посиленням правового впливу на розвиток відносин аграрного землекористування. Внаслідок цього розвиток процесів деградації сільськогосподарських угідь вийшов з-під контролю суспільства.

Стан та динаміка якості угідь — пріоритетний об'єкт правового регулювання сільськогосподарського землекористування

На наш погляд, правове регулювання охорони і використання земель сільськогосподарського призначення повинне охоплювати весь технологічний ланцюг заходів щодо охорони угідь — від здійснення ґрунтоохоронних заходів до отримання їх ефекту та його збереження. Однак у цьому ланцюгу можуть бути зони з різною інтенсивністю, різною деталізацією правового регулювання.

За метою правового регулювання земельні відносини, які виникають у процесі застосування законодавства про охорону та використання земель, доцільно поділяти на два основні види: земельні відносини, метою правового регулювання яких є настання певного юридичного результату (наприклад, затвердження компетентним органом влади програми щодо охорони та використання земель, переходу прав на земельну ділянку від однієї особи до іншої), та земельні відносини, метою правового регулювання яких є настання певного результату у стані земельної ділянки, її ґрунтового покриву, рівні родючості, зміні характеру виробничого впливу на землю тощо). Саме для забезпечення правового регулювання земельних відносин другого виду розвиток понятійного апарату земельного права на основі врахування досягнень природничих наук має виключне значення.

Функції сільськогосподарських земель, які потребують посилення правового захисту

На наш погляд, з метою визначення змісту понять «використання земель» та «охорона земель» доцільно визначити функції сільськогосподарських земель, які вони виконують у процесі її використання та охорони. Слід зазначити, що в юридичній літературі правові питання використання та охорони сільськогосподарських земель зазвичай розглядаються в аспекті виконання ними лише двох функцій — функції засобу аграрного виробництва та функції операційного базису [6]. Такий підхід уявляється не зовсім вірним. Аналіз природничої наукової літератури, земельного та іншого законодавства, сільськогосподарської і природоохоронної практики дає підстави виділити такі функції земель сільськогосподарського призначення.

По-перше, сільськогосподарські угіддя є основним засобом аграрного виробництва, оскільки використовуються для вирощування сільськогосподарських культур з метою отримання продуктів харчування та сировини для виробництва продовольчих та інших товарів.

По-друге, землі сільськогосподарського призначення виконують функцію операційного базису для розміщення виробничої бази та землеохоронної інфраструктури. Так, згідно зі ст. 22 Земельного кодексу України у складі даної категорії земель виділяються несільськогосподарські угіддя, які використовуються як господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, а також для розміщення господарських будівель і дворів тощо.

По-третє, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які є об'єктом права приватної власності громадян та юридичних осіб, відіграють функцію нерухомого майна, оскільки такі земельні ділянки становлять матеріальну цінність, яка задовольняє певні потреби їх власників, і можуть відчужуватися на підставі цивільних правочинів, які не заборонені законом.

По-четверте, землі сільськогосподарського призначення є просторовою природною базою для існування та формування аграрних ландшафтів.

По-п'яте, частина земель сільськогосподарського призначення є складовою

частиною національної екологічної мережі України.

По-шосте, землі сільськогосподарського призначення виступають важливим фактором забезпечення агробіорізноманіття — різноманіття живих організмів (рослин, тварин та мікроорганізмів), які вирощуються в сільськогосподарських регіонах, сприяють сільськогосподарському виробництву чи використовують райони ведення сільського господарства для забезпечення себе кормом і притулком [7].

Однак вищезазначені функції земель сільськогосподарського призначення по-різному виявляються і реалізуються в процесі використання і охорони цих земель, оскільки самі поняття «використання земель» та «охорона земель» мають специфічний, притаманний кожному з них зміст. За загальним правилом, під використанням сільськогосподарських земель слід розуміти сукупність заходів, спрямованих на отримання від землі певних матеріальних благ. Такими благами є вирощування сільськогосподарська (рослинницька і тваринницька) продукція, що використовується для виробництва продуктів харчування та промислової сировини.

На наш погляд, до матеріальних благ, які отримуються у процесі використання сільськогосподарських угідь, слід віднести і доходи від передачі земельних ділянок в оренду та їх відчуження на підставі цивільних правочинів. Інтерес в отриманні зазначених благ є стимулом до вирощування на сільськогосподарських землях відповідних сільськогосподарських культур, випасання свійської худоби, що є серцевиною сільського господарства як окремої галузі національної економіки. Нарешті, безперечними, хоча й неосновними, побічними, благами сільськогосподарського використання земель є доходи, отримувані від організації сільського туризму.

Таким чином, основною метою використання земель у сільському господарстві є безпосереднє отримання матеріальних благ. Саме тому в процесі використання земель сільськогосподарського призначення реалізуються ті функції землі, які забезпечують отримання відповідних матеріальних благ.

До таких функцій належать: 1) використання сільськогосподарських угідь як основного засобу аграрного виробництва; 2) використання земель сільськогосподарського призначення як операційного базису для розміщення сільськогосподарської виробничої інфраструктури (господарських будівель і споруд, господарських дворів, май-

нових комплексів, внутрішньогосподарських доріг тощо); 3) використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення як об'єктів нерухомого майна.

Щодо охорони сільськогосподарських земель, то її здійснення спрямоване на забезпечення реалізації землею таких функцій, як: 1) функція природного базису агроландшафтів; 2) функція елемента національної екологічної мережі; 3) функція засобу збереження агробіорізноманіття, а також функції, які реалізуються в процесі використання таких земель. Відповідно безпосередньою метою охорони земель сільськогосподарського призначення є не отримання певних матеріальних благ, а забезпечення функціонування таких земель як природного ресурсу, який є системоутворюючою складовою частиною агросфери і значною мірою визначає її стан.

Безперечно, охорона сільськогосподарського земельного фонду, при якій забезпечується реалізація функцій землі як природного базису агроландшафтів, елемента національної екологічної мережі та засобу збереження агробіорізноманіття, в перспективі також переслідує мету збереження та поліпшення сільськогосподарських угідь як основного засобу аграрного виробництва, однак така перспектива у сільському господарстві в багатьох випадках є дуже віддаленою. Так, наприклад, практика свідчить, що при закладенні полезахисної лісосмуги вона починає виконувати свої захисні функції приблизно через 12 років після її закладення. Відповідно, кошти, витрачені на закладення полезахисної лісосмуги, починають давати віддачу лише через 12 років.

І хоча в процесі використання сільськогосподарських угідь реалізуються всі функції земель сільськогосподарського призначення, в тому числі й функції, що визначають зміст їх охорони, проте ступінь та, особливо, характер їх реалізації є неоднаковим. Основний акцент при використанні землі припадає саме на функції, притаманні відносинам щодо використання таких земель.

Дисбаланс практики сільськогосподарського землекористування та потреби її вдосконалення за допомогою права

На жаль, нині в Україні сформувалася така сільськогосподарська практика, за

якої власники і користувачі земельних ділянок, керуючись бажанням скоріше отримати якомога більше сільськогосподарської продукції з одиниці площі землі, максимально експлуатують землю саме як засіб аграрного виробництва та просторовий базис для розміщення виробничої бази сільського господарства.

При цьому така експлуатація не супроводжується вжиттям адекватних заходів щодо збереження та посилення тих функцій землі, які максимально реалізуються саме в процесі охорони земельних ресурсів сільськогосподарського призначення. І це при тому, що переважна більшість (якщо не всі) виробників сільськогосподарської продукції усвідомлюють наявність тісного зв'язку між функціями землі, які реалізуються в процесі її використання та охорони, зокрема можливість втрати землею спроможності використовуватися як засіб аграрного виробництва через втрату спроможності виконувати функції природного базису агроландшафтів, елемента національної екологічної мережі та засобу збереження агробіорізноманіття.

Отже, використання земель сільськогосподарського призначення як природного ресурсу, засобу виробництва, операційного базису та нерухомості постійно конкурують між собою, що, на нашу думку, потребує вибудови певної пріоритетності зазначених функцій цих земель у системі правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування. У зв'язку з цим, вважаємо, що вищим пріоритетом повинна стати охорона і використання сільськогосподарських земель як об'єкта природи, наступний щабель у системі пріоритетів сільськогосподарського землекористування має зайняти охорона і використання цих земель як засобу аграрного виробництва, а далі — охорона і використання сільськогосподарських земель як операційного базису та об'єкта нерухомого майна.

На наш погляд, потенційна можливість незбалансованої реалізації функцій земель сільськогосподарського призначення зумовлена не тільки економічними факторами, в основі яких лежить намагання отримати від землі якомога більшого доходу в найкоротші терміни. Вважаємо, що певний дисбаланс реалізації різних функцій землі запрограмований і земельним законодавством, яке сформувалося в Україні протягом 90-х років ХХ ст.

Цей дисбаланс зумовлений тим, що функції землі, які проявляються в процесі

її використання, реалізуються шляхом здійснення власниками і користувачами земельних ділянок наданих їм законом прав щодо землі, а функції землі, які виявляються в процесі її охорони, реалізуються шляхом виконання ними обов'язків у сфері землекористування. Власники і користувачі сільськогосподарських земельних ділянок, використовуючи їх, експлуатуючи родючість ґрунтів, реалізують надане їм законодавством право самостійного господарювання на землі, яке закріплене у ст. 90 чинного Земельного кодексу України. Функції землі, які характеризують її як природний ресурс, який при неправильному, некваліфікованому, безгосподарному використанні втрачає свої якості, реалізуються, головним чином, через виконання власниками і користувачами сільськогосподарських земельних ділянок покладених на них законодавством обов'язків щодо охорони земель.

На наш погляд, дисбаланс функцій сільськогосподарських земель у системі правового забезпечення їх охорони і використання обумовлений загальним зниженням рівня правових вимог щодо охорони якості угідь. Як свідчить аналіз правового регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні в період незалежності, якість сільськогосподарських угідь, зберігши певне юридичне значення в сфері їх використання, майже повністю втратила таке значення у сфері охорони сільськогосподарського земельного фонду. В структурі земельних правовідносин, які виникають у процесі охорони і використання земель сільськогосподарського призначення переважають правовідносини щодо використання таких земель. А в тій незначній за своєю питомою вагою (кількістю) частині земельних правовідносин, які виникають з приводу їх охорони, домінували правовідносини щодо охорони площ земель сільськогосподарського призначення, і практично були відсутні (не виникали) правовідносини, об'єктом яких були показники якості сільськогосподарських угідь (рівень ерозійного та іншого пошкодження ґрунтів, вміст гумусу тощо).

Причому втрата юридичного значення якості сільськогосподарських земель та її динаміки, особливо погіршення якості угідь, мала місце як на національному рівні та рівні адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів), так і на рівні землеволодінь суб'єктів виробництва сільськогосподарської продукції.

Як наслідок, у сфері сільськогосподарського землекористування — основи ведення сільськогосподарського виробництва — склалася правова ситуація, при якій ні посадові особи органів влади, до компетенції яких законом віднесені функції щодо державного управління земельним фондом, ні власники і користувачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, не несли юридичної відповідальності за якісний стан сільськогосподарського земельного фонду. Отже, в Україні сформувався такий тип земельних відносин у сільському господарстві, який можна визначити як використання сільськогосподарських угідь без їх охорони.

**Пріоритет охорони угідь
над їх використанням —
вітчизняний шлях до забезпечення
сталого розвитку
сільськогосподарського
землекористування**

Як відомо, основною науковою парадигмою вдосконалення правового регулювання використання і охорони природних ресурсів є концепція сталого розвитку. Вона передбачає побудову такого типу природокористування і землекористування, який базується на збалансованому поєднанні економічних та екологічних інтересів суспільства. Однак, враховуючи надзвичайно необґрунтований з екологічної точки зору розподіл земельного фонду України, в якому 71 відсоток земель є сільськогосподарськими угіддями, а з них 78 відсотків складає рілля, а також беручи до уваги кризовий стан ґрунтового покриву сільськогосподарських угідь, вважаємо доцільним запровадити протягом певного часу такий підхід до законодавчого регулювання відносин сільськогосподарського землекористування, який би базувався не на балансі економічних і екологічних інтересів, а на пріоритеті екологічних інтересів суспільства над економічними. Україна має скористатися з всесвітньої продовольчої кризи, яка обумовлює високу затребуваність вітчизняної сільськогосподарської продукції на міжнародних ринках та відповідні надходження від її експорту. Зокрема уявляється доцільним запровадити жорсткий правовий механізм охорони сільськогосподарських угідь та для забезпечення його реалізації істотно збільшити бюджетне фінансування заходів щодо охоро-

ни сільськогосподарських угідь за рахунок продажу аграрної продукції іншим країнам. І лише після певного виправлення, поліпшення становища із землями сільськогосподарського призначення України можна буде у певній перспективі перевести законодавче регулювання відносин сільськогосподарського землекористування на засади концепції сталого розвитку.

Таким чином, розвиток правового регулювання сільськогосподарського землекористування протягом перших 20 років незалежності України можна кваліфіку-

вати як використання сільськогосподарських угідь без їх охорони. На сучасному етапі вітчизняне законодавство про правову охорону сільськогосподарських угідь доцільно перебудувати на засадах принципу пріоритету охорони над використанням. У перспективі, після відновлення еколого-безпечної структури сільськогосподарського землекористування правове регулювання відносин сільськогосподарського землекористування можна буде перевести на засади балансу охорони і використання сільськогосподарських угідь.

ПРИМІТКИ

1. Офіційний вісник України. — 2011. — № 3. — Ст. 158.
2. Ришкова Л. В. Правове регулювання охорони і використання особливо цінних земель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. В. Ришкова. — Х. : Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2010. — 194 с.
3. Конишева О. В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Конишева. — Х. : Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2002. — 202 с.
4. Даниленко Б. В. Еколого-правове забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Б. В. Даниленко. — Х. : Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. — 209 с.
5. Тарасов Н. Н. Метод и методологический подход в правоведении (попытка проблемного анализа) / Н. Н. Тарасов // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 39—40.
6. Жиравецький Т. Поняття та склад земель сільськогосподарського призначення / Т. Жиравецький // Вісник Львівського університету: Серія юридична. — 2001. — Вип. 36. — С. 423—427.
7. Що таке агробіорізноманіття? / С. О. Созінов, В. І. Придатко, О. Г. Тараріко [та ін.] // Агробіорізноманіття України: теорія, методологія, індикатори, приклади / за ред. О. О. Созінова, В. І. Придатка : у 2 кн. — К. : ЗАТ «Нічлава», 2005. — Кн. 1. — С. 371—374.

Кулинич Павел. Проблема усиления правовой охраны сельскохозяйственных земель Украины: теоретический аспект. Исследуется пути усиления правовой охраны сельскохозяйственных земель Украины. Доказывается, что в современных условиях такое усиление можно обеспечить на основе более полного учета природных закономерностей землепользования в правовом механизме охраны и использования сельскохозяйственных земель. Обосновывается целесообразность предоставления приоритета охране земель над их использованием.

Ключевые слова: сельскохозяйственные земли, функции угодий, правовая охрана.

Kulinich Pavlo. The problem of increasing of protection of agricultural lands of Ukraine: a theoretical aspect.

The ways of increasing of legal protection of agricultural land of Ukraine are revealed. It is proved that in temporary conditions such increasing can be promoted on the basis of more full use of natural regularities of land use in the legal mechanism of protection and usage of agricultural land. The necessity of temporary introduction of priority of land protection over its use is grounded.

Key words: agricultural land, functions of land, legal protection.