

ПРО ЗАХИСТ ҐРУНТІВ ПІД ЧАС ОРЕНДИ ЗЕМЛІ

*С.А. Балюк,
академік НААН,
доктор сільсько-
господарських наук*

Л.В. Ганеєв

*Національний науковий
центр «Інститут
ґрунтознавства
та агрохімії
імені О.Н. Соколовського»*

Мета. *Визначити актуальні питання й стан розвитку законодавства в Україні, проаналізувати міжнародний та вітчизняний досвід захисту ґрунтів. Методи.* *Розглянуто аспекти законодавчого врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні в процесі оренди земель сільськогосподарського призначення, досліджено особливості нормативно-правового регулювання збереження ґрунтових ресурсів у різних державах світу. Результати.* *Досліджено та висвітлено позитивний зарубіжний досвід деяких країн. Показано, як під час оренди земель сільськогосподарського призначення в Україні зацікавлені суб'єкти практично можуть на рівні укладання договорів дбати про стан ґрунтів. Запровадження заходів із охорони ґрунтових ресурсів на рівні укладання договорів оренди землі – один із науково-практичних суспільно корисних результатів. Висновки.* *Для законодавчого врегулювання правового захисту ґрунтів в Україні парламенту необхідно ухвалити Закон «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» й інші законодавчі акти у цій сфері. Враховуючи актуальність проблеми захисту ґрунтів загалом, приділено увагу необхідності контролю за станом ґрунтів під час оренди земель сільськогосподарського призначення.*

Ключові слова: *законодавче врегулювання, правовий захист ґрунтів, зарубіжний досвід, вітчизняний досвід, контроль за станом ґрунтів.*

У 2015 р., оголошеному ООН Міжнародним роком ґрунтів, проблема збереження й захисту ґрунтових ресурсів для України набула особливого значення. У різних країнах світу ґрунтові ресурси перебувають не в кращому стані. Водночас європейська та міжнародна спільноти докладають певних зусиль для того, щоб на рівні окремих держав та міждержавних інституцій спонукати землевласників і землекористувачів не лише усвідомлювати міру відповідальності, а й відчути деякі матеріальні заохочення за умови витрат на заходи із захисту ґрунтів. У статті досліджено проблематику захисту ґрунтів під час оренди земельних ділянок. Орендні відносини регулюються відповідним Законом України «Про оренду землі» [6]. Саме орендні правовідносини як один із сучасних видів користування земельними

ресурсами мають великі ризики для збереження стану ґрунтів у державі. Так, наразі згідно зі ст. 15 Закону України «Про оренду землі» істотними умовами договору оренди землі є: об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки); строк дії договору оренди; орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, способу та умов розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату. За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови.

Отже, власник землі (орендодавець) значною мірою позбавляється можливості й механізмів контролю за використанням орендарем його власності. За кількісним рівнем потенційної якості ґрунтів-чорноземів наша країна є одним із лідерів у світі, поступаючись лише

Російській Федерації. У договорах оренди досі не фіксуються показники стану ґрунтів та їх родючості. Це потребує практичних змін: необхідно доповнити ст. 15 Закону України «Про оренду землі», зокрема доповнити чинний перелік істотних умов договору оренди землі умовами контролю за станом ґрунтів, збереженням та (за необхідності) відновленням їхньої родючості.

Здатність ґрунту забезпечувати певний (фактичний) рівень урожайності за змінних кліматичних умов та рівня культури землеробства називають ефективною родючістю ґрунтів. Кілька різновидів ґрунтів можуть створити у межах однієї робочої земельної ділянки (поля сівозміни) складну та неоднорідну територію за рівнем родючості ґрунту ґрунтового покриття. Саме з цієї причини в правовому контексті поняття «земля» та «ґрунти» слід чітко розрізняти, а не отожднювати [1]. Державі потрібно зрозуміти важливість статистичного обліку якісного стану та потенціалу родючості ґрунтів. Адже ґрунтовий покрив з високим потенціалом родючості — це базис для цивілізованого та якісного рівня життя суспільства. Саме таку землю, з особливо цінним ґрунтовим покривом, ми повинні берегти, захищати та розвивати [1]. Це вже справа не лише суспільства, а й державної аграрної політики. Адже на підставі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зосередимо увагу на практичних державно-правових аспектах. Проблеми правової охорони й правового забезпечення охорони та підвищення родючості ґрунтів не отримали належного законодавчого закріплення. Тривале нераціональне та виснажливе землеробство стало причиною різкого зниження родючості ґрунтів. Показники критичного стану якості ґрунтів зафіксовано в Національній доповіді про стан родючості ґрунтів України, а також в офіційних статистичних щорічних збірниках України, багатьох наукових публікаціях, присвячених стану якості ґрунтової родючості. Потрібні активні заходи щодо правової охорони та правового забезпечення підвищення їх родючості. Інакше негативні екологічні наслідки призведуть до екологічної катастрофи.

Проаналізувавши останні публікації з досліджуваної теми, зробивши короткий екскурс в минуле, зазначимо: за радянських часів вся земля перебувала в державній власності. З 1917 до 1990 р. в СРСР земля надавалась

громадянам та юридичним особам лише в користування [4]. З 2002 р. із набуттям чинності Земельним Кодексом України [5] основним правом користування землею стала оренда.

Провівши аналіз досліджень і публікацій з цієї теми, можна зробити практичний висновок: деякі науковці пропонують основну увагу зосередити на договорі, який укладається землевласником чи землекористувачем із відповідним суб'єктом. Саме в письмовому договорі можуть бути відображені особливості землекористування, особливості кожної земельної ділянки, що входить до його складу. За висновками юристів-практиків [10], на сьогодні маємо стільки змін у земельному законодавстві, що дуже важко орієнтуватися, як і що діє. На превеликий жаль, кожна зміна в Земельному кодексі або в іншому законі, як правило, тягне за собою ще більші проблеми і неузгодженості. Щодо договорів оренди землі є Типовий договір оренди, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2014 р., який на сьогодні майже не змінений. *Запровадження заходів із охорони ґрунтових ресурсів на рівні укладання договорів оренди землі* — в цьому і полягає один із науково-практичних суспільно корисних результатів! Ідея, втілена у юридичних висновках (пропозиціях) для зацікавлених осіб, може стати цілком реальною правовою нормою. Досліджуючи зміст Типового договору, затвердженого цією Постановою Кабінету Міністрів України [9], постає чимало практичних запитань. Існують певні невизначеності й неузгодженості його форми, з огляду на це є можливість внести відповідні умови до тексту на власний розсуд. Адже у практичній юриспруденції нерідко дозволено те, що прямо не заборонено законом. Отож маємо основну мету — практично запроваджувати ті заходи з охорони ґрунтів, які є в нашій компетенції. Тобто землевласники й землекористувачі з метою практичного збереження ґрунтів під час оренди земельної ділянки можуть зазначити у розділі 2 «Об'єкт оренди» Типового договору необхідні параметри родючості ґрунтів. Необхідні умови щодо забезпечення захисту стану ґрунтів, відновлення їх родючості до первісного стану тощо варто зазначити в інших розділах договору оренди, які можна буде істотно розширити з урахуванням кожного індивідуального випадку орендних відносин сторін. Якщо об'єктом оренди зазначити конкретну земельну ділянку із відповідними характеристиками ґрунтів, то логічним продовженням змісту цього розділу договору

має бути і збереження первісного стану ґрунтів.

Умови договору оренди землі, визначені в новій редакції закону, є не лише приводом для роздумів, а й передумовою для практичних дій. Орендодавці, що справді зацікавлені у збереженні й подальшому відновленні ґрунтів, можуть уважно вивчити необхідні правові норми та зробити грамотні практичні висновки. Окрім істотних умов договору оренди землі, зазначених у ст.15 Закону України «Про оренду землі», за згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови. У разі, якщо договором оренди землі передбачено здійснення заходів, спрямованих на охорону та поліпшення об'єкта оренди, до договору додається угода щодо відшкодування орендарю витрат на такі заходи.

Міжнародний досвід. У різних країнах світу проблему захисту ґрунтів вирішують по-різному. Варто пригадати окремі базові принципи «європейської ґрунтової політики»: моніторинг на єдиних засадах; сприяння фермеру тільки в разі дотримання ним ґрунтоохоронних стандартів; незалежність від форми власності на землю тощо. Наприклад, у Бельгії форма власності на землю є приватна, а в Нідерландах — державна власність на значній частині земельних ділянок. Важливо, що в обох зазначених європейських державах завдяки високим агротехнологіям досягнуто високої ефективності аграрної галузі.

У Польщі Закон з охорони навколишнього середовища дефініює поверхню землі та ґрунту, а також передбачає природничу компенсацію (перелік заходів, спрямованих на відновлення природної рівноваги) в разі погіршення стану ґрунтів в результаті діяльності людини. Законодавець увів норму, яка зобов'язує ще під час процесу планування врахувати необхідність захисту ґрунту. Такий захист передбачає підтримку якості ґрунту на рівні необхідних стандартів або відтворення якості ґрунту і землі, принаймні до необхідних стандартів, якщо вона їм не відповідає. Важливим є те, що стан ґрунтів контролюють за допомогою державного моніторингу навколишнього природного середовища. В контексті поширення забруднення у навколишньому середовищі цікавою є правова норма статті 336: той, хто використовує для землеробства землю або ґрунт, які перевищують визначені в стандарті якості ліміти (граничні величини), карається штрафом. Положення про стандарти якості ґрунтів визначає ґрунти забрудненими, якщо хоча б

одна із речовин, зазначених в Положенні, перевищує встановлений ліміт. На державному рівні дослідження ґрунтів виконує Інститут ґрунтознавства та рослинництва.

Дослідження ґрунтів можуть також проводити воєводські інспекторати охорони середовища в рамках воєводських мереж, враховуючи специфічні потреби регіону.

Отже, за висновками вітчизняних науковців, у Польщі ґрунтове середовище водночас охоплене як вітчизняним, так і загальноєвропейським законодавством. У польському законодавстві проблема охорони ґрунтів, як і в європейському, не регулюється одним профільним законом, але при цьому тематика охорони ґрунтів у Польщі тезово зазначається у великій кількості нормативно-правових проміжних актів, які стосуються переважно різних компонентів довкілля [2]. Важливим документом економічного механізму охорони й відтворення родючості ґрунтів є програма розвитку сільських територій на 2014–2020 рр. На її реалізацію виділено понад 13,5 млрд євро з коштів Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських районів і державних коштів Польщі.

Нині в Україні є актуальним питання децентралізації повноважень в земельній сфері. Корисним для нашої країни буде досвід Нідерландів. Так, ще 2007 р. 12-ти провінціям королівства Нідерландів було передано функції управління розвитком сільської місцевості. Урядова служба з управління земельними і водними ресурсами королівства Нідерландів DLG за 80-річний період свого існування виконала значний обсяг робіт зі здавання в оренду та продажу земель державної власності. На сьогодні в Нідерландах не залишилося земель у державній власності, окрім земель Міноборони. З березня 2015 р. служба DLG позбулася повноваження і тепер її функції виконують місцеві органи влади. У Нідерландах широко застосовується механізм багаторічних фінансових компенсацій фермерам, якщо в результаті консолідації (укрупнення фермерських господарств) вони отримали ділянку ґрунтової якості або меншого розміру.

Американський досвід тим цікавий для України, що вітчизняне земельне законодавство, на думку фахівців-практиків, побудоване на принципах американського [8]. При цьому ускладнюють американську систему землеустрою відсутність єдиного загальнодержавного земельного кадастру, відмінності в законодавстві кожного штату. Іншою

цікавою особливістю американського досвіду для України є певний економічний метод впливу, характерний для США. В Україні багато регламентацій та заборон. У США

на потенційних землекористувачів, які заохотили змінити цільове призначення земельного масиву, впливають цілком законною вимогою сплатити значні податки до бюджету.

Висновки

Незважаючи на серйозну недосконалість вітчизняного законодавства, яке не має спеціальних законів щодо охорони ґрунтів, доводиться починати з того, що в наших силах. Одним із практично корисних висновків є висновок про можливість удосконалення змісту договорів оренди земельної ділянки, в яких доцільно передбачити умови контролю за станом ґрунтів. Іншими висновками щодо збереження потенціалу країни та охорони ґрунтів, безперечно, є нагальна потреба ухвалення парламентом спеціального Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості». Саме цим законом буде гарантовано збереження унікального ґрунтового покриву країни. На цьому наголошують делегати 9-го З'їзду Українського товариства ґрунтознавців та агрохіміків у своєму відкритому колективному зверненні до найвищого керівництва держави, сподіваючись на розуміння

невідкладності розв'язання проблем використання, збереження та відтворення родючого потенціалу ґрунтів, найціннішого природного скарбу нашої України [8].

У комплексі завдань, без виконання яких важко сподіватися на розв'язання проблем, пов'язаних із заощадливим, раціональним використанням земель сільськогосподарського призначення, пріоритетними вважаємо такі: ухвалення Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»; розроблення Концепції та Національної програми охорони родючості ґрунтів; розроблення Концепції та Державної програми великомасштабного ґрунтового обстеження; внесення змін та доповнень до ст. 15 Закону України «Про оренду землі», а саме слід доповнити чинний перелік істотних умов договору оренди землі умовами контролю за станом ґрунтів, збереженням та (за необхідності) відновленням їх родючості.

Бібліографія

1. *Ґрунти та їхня родючість у правовому полі земельно-ринкових відносин. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: колективна моногр. за ред. С.А. Балюка, А.В. Кучера.* — Х.: ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського», 2015. — С. 84–85.

2. *Економіко-правовий механізм регулювання відтворення родючості ґрунтів у Польщі/А.В. Кучер. І.В. Казакова. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні та нормативно-правові аспекти: колективна моногр. за ред. С.А. Балюка, А.В. Кучера.* — Х.: ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського», 2015. — С. 385–397.

3. *Закон «Про оренду землі»/Офіц. вісн. України від 05.11.1998 р. — № 42. — С. 1.*

4. *Кальніченко А. Користування сільськогосподарською землею у радянські часи і нині/А. Кальніченко//Землевпорядний вісник. — 2015. — № 2. С. 8–10.*

5. *Земельний Кодекс України//Голос України:*

газета Верховної Ради України № 217 від 20.11.2001.

6. *Краснолуцький О. Менше законно обмежувати, більше законно дозволяти/О. Краснолуцький//Землевпорядний вісник. — 2014. — № 11. — С. 16–19.*

7. *Нюанси земельного законодавства щодо оренди сільськогосподарських земельних ділянок: із виступу А. Кальніченко//Землевпорядний вісник. — 2014. — № 7. — С. 29.*

8. *Підсумки діяльності Укр. т-ва ґрунтознавців та агрохіміків у 2010–2014 рр. та актуальні завдання на перспективу: наук. доповідь/С.А. Балюк, В.В. Медведєв, А.Ф. Момот.* — Х.: Щедра садивба плюс, 2015. — С. 35–36.

9. *Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 220: «Про затвердження Типового договору оренди землі/Урядовий кур'єр. — 2004. — № 50.*

10. *Скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення: доцільно чи ні?/С.А. Балюк, В.В. Медведєв//Голос України. — № 162 (6166) від 3 вересня 2015 року.*

11. *Шафранська Л. Чим цікавий досвід Нідерландів для України/Л. Шафранська//Землевпорядний вісник. — 2015. — № 2. — С. 34.*

Надійшла 22.12.2015.