

П. Ф. КУЛИНИЧ

Павло Федотович Кулинич, кандидат юридичних наук, заступник завідувача відділу Інституту держави і права НАН України, доцент Київського університету права НАН України

**ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ЗЕМЕЛЬ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Одним із важливих питань формування збалансованої системи законодавства про сільськогосподарське землекористування є формулювання науково обґрунтованого визначення поняття земель сільськогосподарського призначення. Поняття цих земель виконує методологічну роль, оскільки служить концентрованим визначенням характеристик земель сільськогосподарського призначення як об'єкта земельних правовідносин, є критерієм виокремлення частини земельної території країни як об'єкта суспільного управління та державного регулювання земельними ресурсами сільськогосподарського виробництва, а також відображає певні юридичні ознаки цих земель, які, в свою чергу, пронизують механізм правового регулювання сільськогосподарського землекористування. Як вірно відмітив Г.О.Аксеньюк, для визначення правового режиму земель будь-якої категорії необхідно, по-перше, дати поняття цих земель як об'єкта даного земельного відношення, по-друге, визначити коло землекористувачів цих земель, встановити їх права та обов'язки, по-третє, виявити порядок державного управління цими землями, та, по-четверте, зазначити ті форми та заходи відповідальності, які визначені законом для землекористувачів¹.

Поняття земель сільськогосподарського призначення закріплене в ст. 22 чинного Земельного кодексу України², згідно з якою землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. У даному понятті містяться юридичні ознаки земель сільськогосподарського призначення, які служать юридичним критерієм їх відмежування від земель інших категорій. Згідно з цим критерієм до земель сільськогосподарського призначення належить кожна земельна ділянка, яка: а) передана у власність чи надана у користування громадянину або юридичній особі для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури та має цільове призначення, визначене у відповідності з частиною 3 даної статті, або б) хоч і не використовується в сільськогосподарських цілях, але призначена для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури.

Досліджуючи право сільськогосподарського використання земель України в середині 70-х рр. XX ст., вітчизняний вчений В.П. Цемко прийшов до висновку, що до земель

сільськогосподарського призначення мають бути віднесені всі землі, придатні для цієї мети. В основу такого розподілу він пропонував покласти природні якості землі, геоботанічні властивості ґрунтів. Обґрунтовуючи свою позицію, автор зазначав, що «придатність» підкреслює економічну доцільність та природну властивість ґрунтів для використання їх у сільському господарстві, а «призначеність» є тільки свідченням того, що за тими чи іншими якостями ці землі адміністративним актом віднесені до фонду земель сільськогосподарського призначення³. Таким чином, з запропонованого В.П. Цемком визначення земель сільськогосподарського призначення випливають два критерії віднесення земель до категорії земель сільськогосподарського призначення, які можна назвати **природноеконімічним та юридичним**. Природноеконімічний критерій передбачає віднесення до земель сільськогосподарського призначення всіх земель, які за своїми якостями є придатними для використання в якості засобу аграрного виробництва. На відміну від природноеконімічного, юридичний критерій визначення земель сільськогосподарського призначення полягає в тому, що до останніх належать всі земельні ділянки, які на підставі рішення уповноваженого законом органу влади надані для сільськогосподарських потреб або ж призначені для зазначених цілей. При цьому зазначений автор віддавав перевагу природноеконімічному критерію. Він вважав, що в умовах України всім землям, які з природної та економічної точок зору можуть використовуватися для вирощування сільськогосподарської продукції, має надаватися статус земель сільськогосподарського призначення.

Пізніше позицію В.П. Цемка підтримали й Н.І. Титова та Н.В. Ільків. На думку Н.І.Титової, поняття «сільськогосподарські землі», яким вона пропонує замінити поняття «землі сільськогосподарського призначення», повинно базуватися на їх об'єктивних природних властивостях. Тому під цими землями вона пропонує розуміти найбільш суспільно цінну категорію земель, які за природними властивостями ґрунтів (родючістю) здатні бути основним засобом для вирощування сільськогосподарських культур за умов їх раціонального використання, а також для ведення тваринництва та інших сільськогосподарських галузей⁴.

Критично аналізуючи закріплене в ст. 22 Земельного кодексу України законодавче визначення земель сільськогосподарського призначення, згідно з яким такими землями визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей, Н.В.Ільків також вважає це визначення неприйнятним. Зокрема, вона зазначає, що ці землі не можуть ніким (у тому числі державними органами будь-якого рівня) бути суб'єктивно «призначені» як сільськогосподарські: вони об'єктивно, від природи є такими. Тому Н.В.Ільків вважає, що формулюючи поняття «землі сільськогосподарського призначення», не слід віддавати пріоритет ознаці призначеності чи наданню цих земель для певних потреб⁵. На її думку, у Земельному кодексі України доцільно зафіксувати положення про те, що всі землі, які за їх природними властивостями придатні для сільськогосподарського виробництва, передусім для вирощування сільськогосподарських культур, ведення тваринництва та інших підгалузей сільського господарства, а також для розміщення відповідної виробничої інфраструктури, визнаються сільськогосподарськими землями, і підлягають особливій правовій охороні⁶.

На нашу думку, така позиція уявляється дуже спірною. По-перше, поняття особливої цінності земель і їх придатності для використання у сільськогосподарських цілях є відносним. Так, у порівнянні з чорноземними землями Лісостепу та Степу України земельні угіддя поліських та гірських районів нашої країни, на яких також ведеться сільське господарство, мають бути віднесені до несільськогосподарських земель, що навряд чи буде виправданим. Адже на поліських територіях вирощуються сільськогосподарські культури, які не дають високих урожаїв у кліматичних зонах Лісостепу та Степу. По-друге, критерій цінності та придатності земель для потреб сільськогосподарського виробництва є дещо суб'єктивним. Адже практично вся територія України, включаючи й землі Чорнобильської зони, вкрита продуктивними ґрунтами і може використовуватися для вирощування сільськогосподарських культур, не кажучи вже про ведення тваринництва та інших галузей сільськогосподарського виробництва.

По-третє, природно-економічний критерій віднесення земель до категорії земель сільськогосподарського призначення не може бути застосований в адміністративних районах ряду центральних областей України (Черкаська, Полтавська, Кіровоградська тощо), в яких практично вся територія представлена приблизно рівноцінними високородючими ґрунтами. Адже обов'язковою умовою створення повноцінного життєвого середовища на території будь-якої адміністративно-територіальної одиниці держави є наявність несільськогосподарської виробничої (промислової, транспортної та інші не аграрні підприємства), поселенської (населені пункти, масиви садівничих кооперативів тощо), соціальної (школи, лікарні, магазини, дороги, об'єкти рекреації тощо) та природоохоронної (заповідники, заказники, урочища) інфраструктури, що передбачає використання частини продуктивних земель для розміщення таких об'єктів. Тому навіть у переважно сільськогосподарських районах нашої країни всі високопродуктивні землі не можуть використовуватися для потреб сільського господарства.

Слід відмітити, що в літературі питання про види сільськогосподарських угідь, які відповідно до юридичного критерію мають включатися до складу земель сільськогосподарського призначення, є дискусійним. Зокрема, ще Г.О.Аксеньонк висловив думку про те, що до земель сільськогосподарського призначення належать лише землі, розташовані за межами міст⁷. Тим самим він по суті запропонував використовувати ще один критерій віднесення земель до категорії земель сільськогосподарського призначення, який можна визначити як **територіальний**. Він передбачає, що землями сільськогосподарського призначення можуть бути лише землі поза межами міст.

Сучасні дослідники правового режиму земель сільськогосподарського призначення Е.Ю.Чмихало⁸ та Е.Н.Нікітіна⁹ вважають, що такі землі можуть перебувати і в складі земель населених пунктів. Зокрема, Е.Н.Нікітіна підкреслює, що при включенні земельних ділянок сільськогосподарського призначення в категорію земель населених пунктів вони не втрачають своєї економічної ознаки - використання для потреб сільського господарства. Проте для них характерний змішаний правовий режим, а норми про правовий режим земель сільськогосподарського призначення поширюються на них тією мірою, в якій це не суперечить реалізації елементів правового режиму земель населених пунктів, так як використання цих земель для ведення сільського господарства носить додатковий характер.

Отже, зазначені автори поставили під сумнів виключно сільськогосподарську призначеність земель сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів. Більше того, їх наукова позиція знайшла відображення в земельному законодавстві Росії. Так, згідно з п. 11 ст. 85 Земельного кодексу Російської Федерації, земельними ділянками у складі зон сільськогосподарського використання в населених пунктах визнаються земельні ділянки, зайняті ріллею, багаторічними насадженнями, а також будівлями, спорудами, в тому числі сільськогосподарського призначення, які використовуються в цілях ведення сільськогосподарського виробництва до моменту змін виду їх використання у відповідності з генеральними планами населених пунктів та правилами землекористування і забудови. Тим самим російський законодавець встановив пріоритетність використання земель населених пунктів саме для забудови та, відповідно, тимчасовість сільськогосподарського призначення земельних ділянок, наданих і використовуваних у межах населених пунктів для сільськогосподарських потреб.

На нашу думку, перебування земель сільськогосподарського призначення у складі земель населених пунктів вимагає поширення на них, по-перше, компетенції органів місцевого самоврядування у частині управління цими землями. А це, в свою чергу, означав, що на такі землі не повинні поширювати свою дію норми про особливий захист земель сільськогосподарського призначення від переведення їх в інші категорії, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва тощо. По-друге, спеціалізація сільськогосподарських землекористувачів у межах населених пунктів має враховувати дію норм нового інституту земельного права України - інституту права добросусідства. Право добросусідства в об'єктивному аспекті - це сукупність правових норм, якими встановлені правила добросусідства та визначені способи їх здійснення. Завдання цих правових норм полягає в забезпеченні умов для найбільш повного, комфортного

та безпечного використання земельних ділянок їх власниками (користувачами) відповідно до цільового призначення цих ділянок. Відповідно одним із обов'язків власників і користувачів земельних ділянок, що передбачені правом добросусідства, є обов'язок обрання таких способів використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок завдається найменше незручностей (затіннення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо). На нашу думку, підвищення ролі екологічних прав громадян у системі правового статусу особи в сучасний період зумовлює зростання норм права добросусідства в місцях постійного проживання людей, насамперед у населених пунктах, що невідворотно створюватиме правові обмеження для розвитку тих видів суспільної діяльності, які перебуватимуть у конфлікті з еколого-правовим статусом громадян. Безперечно, ведення товарного сільськогосподарського виробництва в межах населених пунктів створює небезпеку порушення норм права добросусідства, оскільки таке виробництво передбачає використання сільськогосподарської техніки, що є джерелом шумового та іншого забруднення і створює несприятливі для людини умови проживання. Тому включення земель сільськогосподарського призначення до складу земель населених пунктів повинно супроводжуватися встановленням істотних екологічних та санітарних обмежень прав їх власників і користувачів щодо застосування технологій з обробітку таких земель.

Безперечно, територіальний критерій не може бути основним критерієм для віднесення земель до складу земель сільськогосподарського призначення. Проте, на нашу думку, його слід застосовувати як додатковий до юридичного критерію.

Разом з тим, як було встановлено вище, юридичний критерій визначення поняття та відмежування земель сільськогосподарського призначення як окремої категорії земель, закріплений у ст. 22 Земельного кодексу України, не є ідеальним. Істотні недоліки даного визначення досить чітко проглядаються у світлі структурного аналізу категорії земель сільськогосподарського призначення.

При проведенні структурного аналізу слід, на наш погляд, виходити з того, що структура земель сільськогосподарського призначення має два виміри: фізичний і юридичний. Фізична структура цієї категорії земель включає всі види земельних угідь на землях сільськогосподарського призначення, передбачених частиною 2 ст. 22 Земельного кодексу України, а саме: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації тощо). Фізична структура земель сільськогосподарського призначення відображає фактичний стан цих угідь з точки зору їх використання як засобу виробництва та операційного базису, а також їх реальне використання в процесі сільськогосподарської діяльності суспільства.

Юридична структура земель сільськогосподарського призначення включає всі ці землі за їх цільовим призначенням і включає всі земельні ділянки, які відповідно до ч. 3 ст. 22 Земельного кодексу України надані у власність чи користування: а) громадянам - для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва; б) сільськогосподарським підприємствам - для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; в) сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам - для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства; г) несільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям, релігійним організаціям і об'єднанням громадян - для ведення підсобного сільського господарства. Крім того, юридична структура земель сільськогосподарського призначення включає й земельні ділянки цієї категорії, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, і відповідно до ч. 2 ст. 19 Земельного кодексу України перебувають у запасі. Фізична і юридична структури земель сільськогосподарського призначення відображають різні аспекти їх правового режиму. Якщо фізична структура відповідає на питання

«як використовуються землі сільськогосподарського призначення як засіб аграрного виробництва», то юридична структура цієї категорії земель відповідає на питання «хто і для чого використовує земельні ділянки сільськогосподарського призначення».

На жаль, фізична і юридична структури земель сільськогосподарського призначення в різній мірі знайшли відображення у правовому режимі земельних ділянок сільськогосподарського призначення та, відповідно, в структурі суб'єктів прав на ці земельні ділянки. Найбільш повно і чітко правовий режим земельних ділянок сільськогосподарського призначення визначається юридичною структурою даної категорії земель. Адже критерієм юридичної структури цих земель є цільове призначення земельних ділянок, яке встановлюється органами влади і визначає межі дозволеного використання кожної земельної ділянки для потреб виробництва сільськогосподарської продукції, крім ділянок, що перебувають у запасі. Отже, юридична структура земель сільськогосподарського призначення відображає, головним чином, публічний економічний інтерес суспільства і приватний економічний інтерес власників і користувачів земельних ділянок у їх використанні для отримання кінцевого продукту сільськогосподарського землекористування - продовольства для населення та сировини для промислового виробництва.

Натомість фізична структура земель сільськогосподарського призначення побудована на критерії, у змісті якого представлені як економічні, так і екологічні інтереси суспільства. З одного боку, сільськогосподарські товаровиробники зацікавлені в переведенні їх земельних ділянок у найбільш продуктивні та економічно вигідні сільськогосподарські угіддя - ріллі та багаторічні насадження, що відображає їх приватні економічні інтереси, а з іншого - суспільство зацікавлене у підтриманні оптимального стану сільськогосподарських ландшафтів, який в свою чергу забезпечується оптимальним співвідношенням дестабілізуючих (рілля) та стабілізуючих сільськогосподарських угідь (сінокоси і пасовища), що відображає публічні, суспільні екологічні інтереси. Тому аналіз фізичної структури земель сільськогосподарського призначення як окремої категорії земель дає емпіричні дані для оцінки екологічного стану сільськогосподарського земельного фонду як в цілому по країні, так і в розрізі природно-кліматичних зон країни, а також у розрізі окремих адміністративно-територіальних одиниць - областей та районів.

Проведений структурний аналіз категорії земель сільськогосподарського призначення дає підстави для висновку про те, що закріплене в Земельному кодексі України визначення поняття земель сільськогосподарського призначення є надто вузьким, суто виробничо-сільськогосподарським і не відображає всіх функцій даної категорії земель, які вони виконують у сучасних умовах розвитку суспільства. Наприклад, сільські території та сільськогосподарські угіддя як їх невід'ємна складова компонента набувають все більшої популярності як рекреаційний ресурс, будучи просторовою базою для такої діяльності як сільський і земельний туризм. Аграрний ландшафт з його різноманітними сільськогосподарськими угіддями, полезахисними лісовими насадженнями, водоймами свійськими тваринами тощо все більше стає необхідним елементом споживання сучасної людини, як і матеріальні блага, що виробляються індустріальним шляхом. А приміські сільськогосподарські території набувають все більшої привабливості як місце розміщення заміського житла жителів не тільки мегаполісів, а й інших міст. На нашу думку, закріплене у законодавстві України визначення земель сільськогосподарського призначення не стільки характеризує ці землі, відображаючи їх суттєві ознаки та функції, скільки служить критерієм їх відмежування від інших категорій земель України. Тому воно потребує вдосконалення у напрямку відображення у даному визначенні основних сутнісних ознак земель сільськогосподарського призначення, зокрема, ознак, які виявляються при проведенні аналізу фізичної структури даної категорії земель.

Таким чином, вищевикладене дає підстави для формулювання такого доктринального поняття земель сільськогосподарського призначення: землями сільськогосподарського призначення є землі, надані громадянам та юридичним особам для використання в якості головним чином сільськогосподарських угідь з метою вирощування сільськогосподарських культур та в якості

операційного базису для розміщення допоміжної сільськогосподарської виробничої інфраструктури, а також призначені для цих цілей (землі запасу). Разом з тим не є землями сільськогосподарського призначення земельні ділянки інших категорій земель, які тимчасово використовуються в якості сільськогосподарських угідь (сінокоси тощо). В зв'язку з цим доцільно, на нашу думку, ввести в Земельний кодекс України поняття «землі сільськогосподарського використання» для позначення сільськогосподарських угідь, що існують і використовуються у складі інших категорій земель. Вважаємо, що запропоноване доктринальне визначення поняття земель сільськогосподарського призначення може бути використане для вдосконалення легального визначення цього поняття, яке закріплене у ст. 22 Земельного кодексу України.

¹ Аксененко Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. - М.: Институт государства и права АН СССР, 1977. - С. 55.

² Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3. - Ст. 27.

³ Цемко В.П. Право сільськогосподарського використання землі в Українській РСР. - К.: Наукова думка, 1975.-79 с. -С. 57.

⁴ Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: поняття, особливості, склад (правові аспекти)//Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. Науково-навчальний посібник//За ред. докт. юрид. наук., проф. Н.І.Титової. - Львів: ПАІС, 2005. - С. 368. - С. 9-28. -С. 11.

⁵ Ільків Н.В. Оренда земель сільськогосподарського призначення: теоретичні й практичні аспекти: Монографія / За заг. ред. проф., д.ю.н. Н.І.Титової. - Львів: ЛьвДУВС, 2008. - 296 с. - С. 22.

⁶ Ільків Н.В. Знач. праця.. - С. 26.

⁷ Аксененко Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. -М: Госюриздат, 1950. -С. 106, 120-122.

⁸ Чмыхало Е.Ю. Правовая охрана сельскохозяйственных угодий: Дис. ... канд.юрид. наук. - М., 2000.-С. 15.

⁹ Никитина Е.Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: Дис. ... канд.юрид.наук.-М., 2001.-С. 27.

Отримано 6.05.2009

Резюме

Исследуются правовые вопросы определения понятия земель сельскохозяйственного назначения с применением природноэкономического, юридического и территориального критериев отнесения земельных участков к данной категории земель. На основе такого анализа к землям сельскохозяйственного назначения предлагается относить земли, предоставленные гражданам и юридическим лицам для использования в качестве сельскохозяйственных угодий с целью выращивания сельскохозяйственных культур и в качестве операционного базиса для размещения вспомогательной сельскохозяйственной инфраструктуры, а также предназначенные для этих целей земли запаса.

Summary

Legal issues of the definition of the notion of agricultural lands are researched on the basis of natural-economic, legal and territorial criteria of delimitation of agricultural lands and other lands. It is argued that agricultural lands should be defined as lands which are allocated to physical persons and legal entities to be used for growing of crops and for deployment of supporting agricultural infrastructure and additionally temporally unused agricultural lands.