

## **КОНТРОЛЬОВАНА ЯКІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВА КОНЦЕПЦІЯ**

*В статті доводиться, що правове регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні є неефективним через його невідповідність станові земель сільськогосподарського призначення. Формулюється правова концепція контрольованої якості сільськогосподарських земель як наукова парадигма вдосконалення законодавства України про ці землі. Дана концепція визначає принципові засади формування такого правового механізму сільськогосподарського землекористування, за якого зміни якісного стану земель сільськогосподарського призначення виступають юридичними фактами, настання яких активізує дію правових обов'язків суб'єктів земельних відносин щодо охорони та використання земель.*

**Ключові слова:** право, сільськогосподарські землі, якість земель, вдосконалення законодавства, правова концепція.

*В статье доказывается, что правовое регулирование сельскохозяйственного землепользования в Украине является неэффективным в силу его несоответствия состоянию земель сельскохозяйственного назначения. Формулируется правовая концепция контролируемого качества сельскохозяйственных земель как научная парадигма совершенствования законодательства Украины об этих землях. Данная концепция определяет принципиальные положения формирования такого правового механизма сельскохозяйственного землепользования, при котором изменения качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения выступают юридическими фактами, возникновение которых активизирует действие правовых обязанностей субъектов земельных отношений по охране и использованию земель.*

**Ключевые слова:** право, сельскохозяйственные земли, качество земель, совершенствование законодательства, правовая концепция.

*The article ascertains that legal regulation of agricultural land use in Ukraine is ineffective because it does not comply with quality status of agricultural lands. The legal concept of controlled quality of agricultural lands as a scientific basis for improvement of legislation on agricultural lands is being formulated. The given concept defines the principal provisions for creation of the legal mechanism of agricultural land use under which changes of quality of agricultural lands serve as legal facts which activate legal obligations of subjects of land relations for proper land protection and use.*

**Key words:** law, agricultural lands, quality of lands, improvement of legislation, legal concept.

Аналіз наукової літератури і практики правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування свідчить, що проблема вдосконалення правового регулювання сільськогосподарського землекористування,

підвищення його економічної, екологічної, виробничої та соціальної ефективності перебуває на стадії встановлення закономірностей взаємодії агросфери і права, розробки базових підходів, концепцій, ідей, принципів тощо.

Правові ідеї як один із регулюючих пластів механізму правового регулювання проявляються перш за все в правових принципах, які виводяться не тільки із змісту норм позитивного права, а й формуються юридичною наукою як початковий елемент, початковий етап розвитку і вдосконалення системи правового регулювання суспільних відносин. Закладаючи підвалини нової правосвідомості, правові принципи тим самим визначають змістові напрями формування таких форм буття права, як правові норми та правовідносини. Як зазначає В. Л. Толстенко, принципи права дозволяють поєднати дві важливі сфери, якими є сфера теоретичного відображення правової реальності і сфера практично-юридичного впливу на суспільні відносини, котрі є предметом правового регулювання<sup>1</sup>. В цьому стосунку принципи права задають загальні параметри правового регулювання відповідних суспільних відносин, виступаючи своєрідним ініціатором формування буття права у формі правових норм і правовідносин.

Будучи універсальним завданням юриспруденції, формування нових та уточнення визнаних принципів правового регулювання суспільних відносин, включаючи й земельні, має відбуватися постійно. Адже ефективність права як регулятора людської поведінки залежить від того, наскільки концептуально вірно виражені його приписи, дозволи та заборони. Проте, як слушно відзначає О. С. Колбасов, незважаючи на те, що необхідність осмислення юридичної термінології існує завжди, його значення підвищується в періоди, коли відбуваються істотні зміни у праві<sup>2</sup>. Цілком очевидно, що потреба внесення істотних змін у правове регулювання земельних відносин настає у періоди, коли земельне право як регулятор таких відносин не забезпечує їх розвиток у такому напрямку, коли земельна сфера стає неодмінним фактором суспільного прогресу, а земля як виробничий, екологічний, соціально-економічний та духовний ресурс народу не втрачає, а постійно нарощує свій потенціал.

На жаль, на початку XXI ст. стан земельного права є дуже далеким від ідеального. Одним із чинників розвитку земельних відносин, який зумовив настання невідповідності між земельними відносинами та їх правовим регулюванням, стала земельна реформа. В. В. Корольова, аналізуючи проведення земельної реформи в Росії, відзначає, що земельне законодавство покликане гармонізувати вільну економічну діяльність та державне управління. Однак проведений нею аналіз свідчить, що в даний час вони значною мірою є незіставними одне з одним<sup>3</sup>. На наш погляд, даний висновок є цілком справедливим і щодо реалій земельного реформування в Україні. Адже основним, домінуючим, найвідчутнішим у суспільстві результатом земельної реформи в Україні, яка проводиться з початку 90-х років XX ст., є злам, демонтаж старої радянської системи правового регулювання земельних відносин, яка базувалася на принципі виключної державної власності на землю. Безперечно, земельна реформа сприяла вдосконаленню правового регулювання земельних відносин, підвищенню ефективності права в її здійсненні, введенні у земельне законодавство не тільки нових правових норм, а й нових правових інститутів. Однак,

в цілому оцінюючи стан земельного законодавства України, зазначені успіхи можна оцінити як локальні, часткові, такі, що не привели до кардинального оновлення правового поля розвитку земельних відносин в нашій державі не тільки на рівні позитивного права, а й на рівні правових ідей та принципів.

Про неефективність правового регулювання земельних відносин, насамперед у сфері сільськогосподарського виробництва, свідчить деградація ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення, яка проявилася ще в 70–80-х роках ХХ ст., але стала екологічно та економічно відчутною на початку ХХІ ст. Земельне право України другої половини ХХ ст., коли проблема деградації сільськогосподарського земельного фонду країни була усвідомлена як реальна соціально-економічна проблема, продовжувало регулювати земельні відносини при допомозі правових ідей, принципів, методів, способів та норм, які не впливали або недостатньо впливали на якість сільськогосподарських угідь. По суті справи, земельне право як регулятор земельних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва було «підстраховане» високою потенційною родючістю ґрунтів України, в першу чергу чорноземних ґрунтів. Саме тому воно практично сприяло (принаймні не запобігало) надмірній експлуатації природної родючості ґрунтів задля отримання досить високої економічної родючості у формі задовільної урожайності вирощуваних сільськогосподарських культур.

Однак на початку ХХІ ст. рівень природної родючості ґрунтів України не просто кардинально знизився, а наблизився до того критичного рівня, за яким настає опустелювання земельної території. Саме тому земельне право України постало перед необхідністю пошуку принципово нових правових засобів регулювання земельних відносин, які базувалися б на соціально-економічних, екологічних, правових та інших реаліях, привнесених у земельну сферу земельною реформою і кризовим станом земельних ресурсів країни.

На наш погляд, основний акцент в пошуку сучасної парадигми земельного права, яка сприяла б розв'язанню існуючих проблем сільськогосподарського землекористування, доцільно зробити на переорієнтацію процесу правотворення на їх вирішення. В зв'язку з цим важливим завданням доктрини земельного права є формування цілей і завдань земельного права з урахуванням нових, притаманних сучасному періодові розвитку суспільства, стану та динаміки використання земельних ресурсів. Адже цілі і завдання земельного права як елементи основних засад правового регулювання земельних відносин забезпечують формування принципів земельного права<sup>4</sup>.

На наш погляд, природа цілей і завдань земельного права як елементів основних засад правового регулювання земельних відносин характеризуються поєднанням правової та метаправової складових, кожна з яких має власне підґрунтя. Правові засади цілей і завдань правового регулювання земельних відносин спрямовані на реалізацію земельних прав та законних земельних інтересів суб'єктів земельних відносин. Сутність метаправових засад цілей і завдань правового регулювання полягає в тому, що вони мають основним своїм орієнтиром стан об'єкта земельних відносин – землі. Саме так сформульовані метаправові та правові засади цілей і завдань правового регулювання

земельних відносин у ст. 4 Земельного кодексу України, в якій зазначено, що завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель. На жаль, і в наведеній нормі земельного закону, і в практиці правового регулювання земельних відносин на першому місті виступають правові засади його цілей і завдань, тоді як метаправові засади або ж перебувають на другому плані, або ж взагалі не знайшли належного відображення в цілому ряді правових інститутів земельного права України. Очевидно, наука земельного права має запропонувати шляхи усунення зазначеного дисбалансу правового регулювання земельних відносин. Однак джерела наукових знань, необхідних для розв'язання зазначеної проблеми, наука земельного права має відшукувати не у сфері юриспруденції, а у сфері наук природничого циклу, перш за все ґрунтознавстві.

Як вважає відомий вітчизняний вчений-ґрунтознавець В. В. Медведєв, на сучасному етапі розвитку сільськогосподарського землекористування перед суспільством постало завдання зменшити й упорядкувати всі антропогенні дії: мінімізувати обробіток, відновити ґрунтозахисні сівозміни, хімічні, гідрологічні, лісові, агротехнічні меліорації тощо. Рівень антропогенного навантаження слід обов'язково вимірювати і порівнювати з можливостями ґрунту до самовідновлення. На його думку, важливо визначити, що ідея сталого землекористування, а відтак і ідея сталого ґрунту буде визначальною у XXI ст.<sup>5</sup> Безумовно, даний висновок має і правове значення.

Разом з тим, з одного боку, сучасний теоретичний і прикладний рівень природничих наук, які вивчають агросферу, досяг такого рівня, який, на нашу думку, дозволяє використати досягнення цих наук для забезпечення якісних змін і у відповідних галузях юридичної науки, насамперед в екологічному та земельному. З іншого боку, наука земельного права вичерпала власний ресурс розвитку, пов'язаного з уточненням змісту, вдосконаленням понятяєво-термінологічного та категорійного апарату, традиційних юридичних конструкцій, обґрунтуванням доцільності прийняття відповідних законодавчих актів з огляду на їх відсутність.

В даний час законодавче забезпечення охорони і використання земель сільськогосподарського призначення досягло рівня інституційної безпрогалинності. Це означає, що в правовому полі охорони і використання сільськогосподарських земель відсутні види суспільних відносин, які не є предметом правового регулювання чи правового впливу якщо не на рівні правових норм, то принаймні на рівні принципів правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування. Однак мета переважної більшості зазначених правових засобів має не матеріальний, а юридичний характер. Ці норми моделюють таку поведінку учасників земельних відносин, здійснення якої передбачає вчинення певних юридично значимих дій, а не отримання їх матеріально значимих результатів у вигляді певних показників стану сільськогосподарського земельного фонду, які мають юридичне значення.

На нашу думку, подальший розвиток науки земельного права у сфері забезпечення охорони і використання земель сільськогосподарського призначення

уявляється неможливим без залучення результатів природничих наук. Причому йдеться не про якісь непринципові, локальні, часткові зміни в розвитку цих галузей права. Вважаємо, що інтеграція сучасних наукових знань в галузі юридичної та природничих наук на рівні їх теоретичних та прикладних розробок дозволить забезпечити регулятивний прорив у правовому регулюванні відносин щодо охорони і використання сільськогосподарського земельного фонду, який забезпечить призупинення його деградації та початок відновлення його поліпшення на всій території нашої країни.

Забезпечення вищезазначеного прориву у розвитку правового регулювання сільськогосподарського землекористування може означати досягнення такої ефективності застосування правових норм, за якої кожен новий негативний наслідок у стані земельної ділянки (земель в межах території, місцевості, басейну, адміністративно-територіальної одиниці), спричинений внаслідок дій чи бездіяльності конкретної особи (осіб), розцінюватиметься як порушення конкретною особою (особами) чийогось права, невиконання конкретного юридичного обов'язку, за що передбачена конкретна міра юридичної відповідальності конкретної особи (осіб). І навпаки: кожен позитивний наслідок у стані використовуваної сільськогосподарської земельної ділянки (земель в межах певної території, місцевості, басейну, адміністративно-територіальної одиниці, країни в цілому) надаватиме юридичні і матеріальні переваги тим, чия діяльність привела до настання таких наслідків, та тим, у сфері чийої відповідальності перебуває земельна ділянка чи інша частина сільськогосподарського земельного фонду країни.

Як уявляється, досягнення такої ефективності правового регулювання відносин охорони і використання сільськогосподарських земель за умови його вдосконалення (перебудови) на засадах **правової концепції контрольованої якості сільськогосподарських земель**. В цілому завдання цієї наукової концепції зводиться до встановлення державою шляхом прийняття відповідного законодавства правової моделі використання та охорони землі як засобу аграрного виробництва, елемента агросфери та природного ресурсу в цілому.

Суть концепції контрольованої якості сільськогосподарського земельного фонду полягає у формуванні системи наукових положень, які сприятимуть переведенню правового регулювання охорони і використання сільськогосподарських земель на такий рівень, за якого зміна в якісному стані сільськогосподарської земельної ділянки (сільськогосподарських земель у межах території, місцевості, басейну, адміністративно-територіальної одиниці) незворотно означатиме виникнення, зміну чи припинення принаймні одних правових відносин, які запрограмовані (змодельовані) нормами земельного законодавства. Причому учасниками таких правових відносин мають бути не тільки власники та користувачі сільськогосподарських земельних ділянок, а й інші суб'єкти, зокрема ті, які уособлюватимуть або представлятимуть відповідні владні структури країни.

Як зазначають І. О. Іконичька і М. І. Краснов, «право встановлює для суб'єктів підприємницької діяльності певні параметри свободи як господарського використання землі, так і економічно необхідного розпорядження нею з метою створення умов для отримання і зростання прибутку. Роль права,

відповідно, полягає в тому, щоб обмежити сільськогосподарського підприємця в отриманні прибутку за рахунок використання землі способами та методами, що призводять до погіршення її природних властивостей»<sup>6</sup>. На наш погляд, І. О. Іконичка і М. І. Краснов дещо вузько розуміють роль права в регулюванні відносин сільськогосподарського землекористування. Адже вони зводять об'єкт обов'язків сільськогосподарських підприємців щодо землі до недопущення погіршення її природних властивостей. Однак земля у процесі її сільськогосподарського використання виступає не тільки як засіб сільськогосподарського виробництва, а й як природний ресурс, що тісно взаємодіє з іншими компонентами агросфери – позахисними лісосмугами та іншими насадженнями, агроландшафтами, сільськогосподарськими територіями тощо. Тому вважаємо, що до обов'язків суб'єкта сільськогосподарського землекористування має бути віднесено не тільки обов'язки щодо запобігання погіршенню земельних ресурсів, а і обов'язки щодо збереження й відтворення сільськогосподарських угідь та інших елементів агросфери у їх нерозривному зв'язку.

На наш погляд, основним завданням земельного законодавства України у світлі концепції контрольованої якості сільськогосподарського земельного фонду має бути визнана охорона землі як основного національного багатства нинішнього і майбутніх поколінь Українського народу з метою забезпечення земельних інтересів суспільства, а також права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави. Вважаємо, що таке визначення завдання земельного законодавства України істотно змінює його цілі, оскільки передбачає забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави не як окремої та провідної його цілі, а підпорядковує її іншій цілі – цілі охорони земель, яка має бути визнана основною ціллю земельного законодавства. Логіка запропонованих змін полягає в тому, що забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави не може й не буде розглядатися як самодостатня, цінна сама по собі ціль, а буде поставлена в залежність від досягнення охорони земель як основної цілі правового регулювання земельних відносин. Такий підхід до ієрархії цілей земельного законодавства уявляється цілком виправданим, виходячи з того, що на землі, яка зазнала деградації, опустелювання, знищення її як природного ресурсу, що функціонує за законами живої природи, права на землю не можуть бути забезпечені в принципі.

Перебудова земельного законодавства України на засадах концепції контрольованої якості сільськогосподарського земельного фонду потребує також переосмислення принципів правового регулювання сільськогосподарського землекористування з урахуванням імперативів охорони земель. На наш погляд, основу правового регулювання сільськогосподарського землекористування мають становити два ключові принципи – принцип постійного тотального (всеосяжного) дослідження стану сільськогосподарських угідь і земель сільськогосподарського призначення в цілому та принцип визнання якісного стану сільськогосподарських земель юридичним фактом, з яким закон пов'язує обов'язкову, адекватну юридичному фактові правову активність суб'єктів земельних відносин.

**Принцип постійного тотального (всеосяжного) дослідження стану сільськогосподарських угідь і земель сільськогосподарського призначення в цілому передбачає** вчинення на постійній основі за спеціальними загальнодержавними й регіональними та місцевими програмами відповідними органами влади і власниками й користувачами земельних ділянок комплексу заходів щодо моніторингу земель сільськогосподарського призначення та агрохімічного обстеження сільськогосподарських угідь з метою виявлення динаміки сільськогосподарсько-виробничого та екологічного стану сільськогосподарського земельного фонду і її спрямування в бажаному для суспільства й можливому на конкретному етапі його розвитку напрямку. Правова база для формування принципу постійного тотального (всеосяжного) дослідження стану сільськогосподарських угідь та земель сільськогосподарського призначення в цілому почала формуватися на початку 90-х років ХХ ст. з прийняттям Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 р. і постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 «Про затвердження Положення про моніторинг земель». З інтервалом у 10 років ряд відомств, відчуючи вади наявної правової бази для здійснення моніторингу сільськогосподарських земель, вирішили прийняти свої відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на деталізацію моніторингової діяльності в аспекті завдань цих відомств. Зокрема, 26 лютого 2004 р. Міністерство аграрної політики видало наказ «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення», а Державний комітет України по водному господарству видав 16 квітня 2008 р. наказ № 51 «Про затвердження Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушених земель». Однак правову базу становлять правові акти, які, по-перше, прийняті в різні соціально-економічні періоди розвитку земельних відносин і, по-друге, складаються з нормативно-правових актів різної юридичної сили, що негативно позначилося на ефективності правового регулювання відносин щодо моніторингу земель сільськогосподарського призначення.

**Принцип визнання якісного стану сільськогосподарських земель юридичним фактом, з яким закон пов'язує обов'язкову адекватну юридичному фактові правову активність суб'єктів земельних відносин,** передбачає підвищення ролі системи характеристик якісного стану земель сільськогосподарського призначення в механізмі правового регулювання сільськогосподарського землекористування до рівня, за якого юридичними фактами в зазначеній сфері вважатимуться не тільки надзвичайні зміни в стані сільськогосподарського земельного фонду (як-от пошкодження ґрунтового покриву сільськогосподарських земель та інші діяння, які є підставою для застосування заходів юридичної відповідальності, та поліпшення якості сільськогосподарських земель, які є підставою для застосування заходів економічного стимулювання власників і користувачів земельних ділянок), а будь-які зміни якісного його стану. Перебудова правового регулювання сільськогосподарського землекористування на засадах вищезазначеного принципу має забезпечити такий правопорядок, за якого динаміка якісного стану сільськогосподарського земельного фонду буде зумовлена не тільки стихійними (неусвідомлени-

ми або незалежними від людської діяльності) факторами, а переважно залежатиме від цілеспрямованої діяльності суб'єктів земельних відносин, здійснюваної відповідно до приписів земельного та іншого чинного законодавства України. Інакше кажучи, реалізація принципу визнання якісного стану сільськогосподарських земель юридичним фактом, з яким закон пов'язує обов'язкову адекватну юридичному фактові правову активність суб'єктів земельних відносин, передбачає здійснення переходу на такий рівень правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування, при якому держава в особі відповідних органів влади у взаємодії з власниками і користувачами сільськогосподарських земель планомірно формують якісні параметри стану сільськогосподарського земельного фонду, не тільки не допускаючи його погіршення, а, навпаки, планомірно формуючи його якісний стан за системою визначених законом показників його якості.

Таким чином, концепція контрольованої якості сільськогосподарських земель передбачає вдосконалення правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування на рівні широкого спектра засобів правового та організаційно-правового регулювання, включаючи: цілі і завдання земельного законодавства, принципи правового регулювання сільськогосподарського землекористування; відповідні правові норми, стандарти і нормативи якості земель, а також інституційної бази – системи державного регулювання у галузі охорони і використання земель сільськогосподарського призначення.

1. Толстенко В. Л. Принципы права как невидимый структурный элемент современной правовой идеологии // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2009. – № 1. – С. 90–98. – С. 94. 2. Проблемы экологического, земельного права и законодательства (обзор выступления участников научно-практической конференции) // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 103. 3. Королева В. В. Земельная реформа в Российской Федерации и проблемы государственного регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 2. – С. 56–60. – С. 60. 4. Волков Г. А. Принципы земельного права России. – М.: ОАО «Издательский дом» «Городец», 2005. – 336 с. – С. 20; Волков Г. А. Принципы земельного права как важнейший элемент эколого-правового механизма (в развитие идей В. В. Петрова) // Экологическое право. – 2009. – № 2–3. – С. 40–47. – С. 42. 5. Медведєв В. В. Взаємозв'язки між антропогенними навантаженнями, деградацією і сталістю ґрунтів // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 8. – С. 49–55. – С. 54. 6. Иконникова И. А., Краснов Н. И. Права на землю сельскохозяйственных предпринимателей // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. Правовые вопросы. – М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1998. – С. 112–134. – С. 113.