

3.9. Оптимізація структури сільськогосподарського землекористування як складова сталого розвитку сільських територій

В Україні частка сільськогосподарського виробництва в структурі ВВП держави забезпечує понад 14% від загального його обсягу. Цей показник є найвищим серед країн Європи. У зв'язку з цим одним з провідних напрямів національної політики має бути політика сталого розвитку сільських територій.

Цей важливий напрям державної політики формується шляхом органічного поєднання різних складових, серед яких особливе місце посідає охорона довкілля, в тому числі і земель сільськогосподарського призначення.

На забезпечення розвитку відповідних суспільних відносин 23 вересня 2015 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 995-р було схвалено Концепцію розвитку сільських територій. Зазначеним документом окреслено головні пріоритети розвитку сільських територій та механізм підготовки аграрного і сільського сектору держави до функціонування в умовах зони вільної торгівлі з ЄС. Відповідно до положень цієї Концепції, основними причинами погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій є недостатність та неефективне застосування природоохоронних заходів, неврахування екологічних вимог у виробничих процесах, що відбуваються на селі.

Одним зі шляхів створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку, відповідно до положень Концепції, є охорона навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості. Оскільки саме землі в сільському господарстві є основним засобом виробництва, то саме проблемам збереження й відтворення цього природного ресурсу буде присвячено даний підрозділ.

Однією з проблем якісного стану земель сільськогосподарського призначення є екологічна незбалансованість земельного фонду, порушення структури сільськогосподарського землекористування, відсутність практики формування й охорони екологічно стійких агроландшафтів, а також збереження екологічної безпеки ґрунтів та підвищення їх родючості.

Останнім часом представники різних галузей науки все частіше звертають увагу на зазначені проблеми. Цими питаннями опікуються теоретики земельно-правової, землевпорядної, а також ґрунтознавчої

галузей науки¹. Цілком обґрунтовано в літературі стверджується, що структурна та екологічна незбалансованість земельного фонду істотно знижує ефективність використання і охорони земель². Суттєвим механізмом держави, котрий в змозі забезпечити сталий розвиток сільських територій шляхом підвищення родючості ґрунтів прийнято вважати оптимізацію структури сільськогосподарських угідь з урахуванням екологічних чинників та на основі сталого розвитку сільськогосподарського землекористування³.

Поняття оптимізації структури земель сільськогосподарського призначення являє собою складну систему дій, сутність якої полягає у відновленні балансу між природними територіями та територіями техногенного навантаження.

Існує багато чинників порушення екологічного балансу структури земельного фонду України. Серед них найбільш вагомими вважаються надмірна розораність, подрібнення земельного фонду країни, порушення єдиної системи агроландшафтів при перерозподілі земель та ін.

Всі фактори впливу на якісний стан сільськогосподарських угідь потребують особливої уваги. Тому вони повинні бути дослідженні окремо.

Насамперед слід зазначити, що важливим заходом правового забезпечення підвищення економічної родючості ґрунтів тривалий час вважався принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель, закріплений у ст. 23 чинного Земельного кодексу України.

¹ Добряк Д. С., Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с. (С. 41); Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45 – 49; Леонець В. О. Сучасні проблеми землевпорядкування та охорони земель / В. О. Леонець // Землевпорядкування. – 2001. – №1. – С. 42 – 47; Мордвінов О. Охорона та відтворення природних сільськогосподарських ресурсів / О. Мордвінов // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 2001. – № 2 (Ч. II). – С. 99 – 106.

² Леонець В. О. Сучасні проблеми землевпорядкування та охорони земель / В. О. Леонець // Землевпорядкування. – 2001. – №1. – С. 42 – 47.

³ Термін «оптимізація» походить від латинського *optimus* – найкращий. Лінгвістичне значення цього поняття надається у тлумачних словниках слів іншомовного походження й означає процес вибору найкращого варіанта з можливих, або процес приведення системи до найкращого (оптимального) стану. Загальнонаукове формулювання поняття оптимізації є теоретичним підґрунтям для конструювання поняття оптимізації структури сільськогосподарського землекористування, характерною рисою якого повинна стати максимально можлива ефективність з урахуванням всіх позитивних і негативних чинників.

Сутність його полягає в наданні земель, придатних для потреб сільського господарства, насамперед для сільськогосподарського використання. О. І. Крассов обґрунтовано вбачає зміст цього принципу в наступному: (1) встановлення обмежень чи заборони на вилучення сільськогосподарських угідь; (2) встановлення особливого порядку перевodu земель сільськогосподарського призначення в інші категорії земель; (3) недопущення самовільного перевodu продуктивних угідь – ріллі – в інші види угідь; (4) освоєння нових земель в якості компенсації втрат сільськогосподарського виробництва для запобігання скороченню площі земель сільськогосподарського призначення¹. Дія цього принципу поширюється на всі категорії земель в межах території України. В літературі підкреслюється, що становлення законодавства про пріоритет сільськогосподарського використання земель було розпочато у 50-х рр. ХХ століття. Безперечно, що в скрутні роки після закінчення Великої Вітчизняної війни істотне збільшення фонду сільськогосподарських земель шляхом залучення у сільськогосподарське виробництво невикористовуваних цілинних земель, позитивно позначилося на продовольчій безпеці країни, оскільки значно зросло виробництво продуктів харчування². Проте тривалий період застосування цього принципу в земельному праві призвів до того, що до сільськогосподарського обробітку в Україні стали залучатися орнонепридатні землі, яким притаманні деградаційні процеси (це, насамперед, засолені, перезволожені, еродовані, кам'янисті, піщані землі тощо); землі під об'єктами природо-заповідного фонду, лісгосподарського призначення тощо. Залучення земель до сільськогосподарського використання відбувалося не за принципом їх придатності для потреб аграрної галузі, а скоріше за принципом чим більша територія – тим вище прибутки. З часом принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель перетворився на політику екстенсивного освоєння земель, характерна риса якої полягає в максимальному залученні земель до сільськогосподарського використання.

¹ Крассов О. И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения / О. И. Крассов // Эколог. право. – 2005. – № 1. – С. 45 – 49. (С. 45).

² Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45 – 49. (С. 45)

В результаті надмірного залучення земель країни до сільськогосподарського обробітку, сьогодні українське суспільство у спадок отримало негативні наслідки у вигляді розбалансованості співвідношення між категоріями земель, надмірної їх розораності, порушення структури сільськогосподарських угідь, екологічно нестійких агроландшафтів, широкого розповсюдження деградаційних процесів в ґрунті. Всі названі явища негативно впливають на якісні властивості ґрунту – спричинюють невпинне зниження ґрунтової родючості. Це, у свою чергу, негативно позначається як на продовольчій, так і на екологічній безпеці країни.

За період реалізації державної аграрної політики в умовах незалежної України структура сільськогосподарського земельного фонду змінилася. Сьогодні землі сільськогосподарського призначення займають 42776,9 тис. га (це майже 71% всієї території країни). У структурі сільськогосподарських земель частка ріллі складає 32498,5 тис. га (53,8% території країни). Всі інші сільськогосподарські угіддя (перелоги, багаторічні насадження, сіножаті та пасовища) загалом займають територію у 9059,1 тис. га (це лише 15,1% території країни). В той же час загальна площа лісів складає 10611,3 тис. га. А це лише 17,6 % від загальної площі держави¹.

У постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 року «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» наголошується, що в Україні порушено екологічно допустимі співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафтів. Розораність земель є найвищою у світі і досягла 56% території країни і 80% сільськогосподарських угідь. До обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прирусові луки і пасовища та схиліві землі. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водонепроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками².

¹ Ґрунтовий покрив – складова природних ресурсів України: інформація управління державного земельного кадастру Держземагенства України // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 4. – С. 44.

² Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова

Як підкреслюється в літературі, при оптимальному розподіленні земельного фонду країни питома вага сільськогосподарських угідь не повинна перевищувати 35 % території¹. За таким принципом, до речі, складається досвід господарювання провідних аграрних країн світу. У зв'язку з чим у вищезазначеній Постанові пропонується провести реорганізацію структури сільськогосподарських угідь, приведення її до оптимального стану, формування високопродуктивних, екологічно стійких агроландшафтів.

Зауважимо, що в останні роки прослідковуються певні позитивні зрушення у сфері правового забезпечення проведення оптимізації структури земельного фонду країни. На вирішення цього питання спрямовані норми Закону України від 21 грудня 2010 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818 – VI від 21 грудня 2010 р². Так, Законом визначено, що з метою охорони і підвищення родючості ґрунтів заплановано довести до оптимального співвідношення площі природних та антропогенно змінених ландшафтів; площі ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та перелогів; збільшити частку сільськогосподарських земель, на яких використовуються екологічно орієнтовані та органічні технології ведення сільського господарства. Цим же Законом заплановано зменшення до 2020 року в середньому на 5 – 10 % площ орних земель шляхом виведення із складу орних земель схилів крутизною більш як 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь з подальшим їх залісненням у лісовій та лісостеповій зонах та залуженням у степовій зоні. Остання норма Закону безпосередньо спрямована на вирішення питання правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів, адже надмірна розораність сільськогосподарських угідь в Україні, що тривалий час підкріплювалася задекларованим в земельному законодавстві принципом пріоритету сільськогосподарського використання земель, призвела до негативних змін якісних властивостей ґрунту.

Верховної Ради України від 5 берез. 1998 р., № 188/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38 – 39. – Ст. 248.

¹ Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45 – 49. (С. 46).

² Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р., № 2818 – VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

Отже, беззаперечно, однією з важливих правових форм підвищення родючості ґрунтів в Україні виступає відновлення балансу кількості природних територій та територій техногенного навантаження, а також сільськогосподарських угідь екстенсивного та інтенсивного використання¹.

Збалансоване та раціональне використання території країни досягатиметься за умови скорочення площі земель інтенсивного сільськогосподарського використання з одночасним збільшенням територій екстенсивного сільськогосподарського використання. Так, за оцінками фахівців, в Україні необхідно скоротити загальну площу земель інтенсивного використання мінімум на 8,6 млн. га і трансформувати їх у природні кормові угіддя, під заліснення, заповідні та рекреаційні об'єкти². А відповідно до вищезазначеної постанови від 5 березня 1998 р., розораність орних земель слід знизити до 50 % (з наявних сьогодні 56%); питому вагу лук, сіножатей і пасовищ необхідно збільшити до 17 – 20 % (з 12,6 %); лісистість – до 20 % (з 15 %); площі земель природоохоронного фонду довести до рівня середньосвітового – до 5 %. Таким чином, за задумом законодавця, для збереження стабільності аграрного сектора економіки необхідно передусім забезпечити екологічну оптимізацію структури сільськогосподарського землекористування. Іншими словами, для забезпечення підвищення економічної родючості ґрунтів в Україні спершу необхідно стабілізувати їх природну родючість шляхом відновлення балансу між природними територіями та територіями техногенного навантаження.

Питання досягнення оптимального співвідношення територій інтенсивного та екстенсивного використання порушено ще в ряді законодавчих положень. Зокрема, Законом України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III затверджена «Загальнодержавна програма формування

¹ Ще на початку XIX століття німецький філософ Г. В. Ф. Гегель, доводячи закони діалектики, зазначав, що кожне явище чи предмет у світі володіють кількісними і якісними характеристиками. Порушення міри кількісної величини призводить, в свою чергу, до якісних змін предмета чи явища. Пристосовуючи дану тезу до проблематики, яка досліджується, впевнено можна стверджувати, що надмірна розораність сільськогосподарських угідь в Україні призводить до негативних змін якісних властивостей ґрунту.

² Сучасний стан земельної реформи в Україні / А. С. Даниленко, М. Ю. Гарбуз, В. В. Жмуцький та ін. – К.: Урожай, 2005. – 98 с. (С. 92).

національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки»¹. Цей документ має особливе значення для правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів, оскільки формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів.

Основне завдання Програми полягає в оптимізації площ сільськогосподарських угідь та зменшенні ступеня їх розораності; удосконаленні структури земель сільськогосподарського призначення та їх збагаченні природними компонентами; впровадженні ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території; обмеженні руйнівного інтенсивного використання екологічно уразливих земель; здійсненні консервації сільськогосподарських угідь з дуже змитими та дуже дефльованими ґрунтами на схилах крутизною понад 5 – 7 градусів. Зазначені програмні заходи, власне, і являють собою елементи оптимізації структури земельного фонду країни, в тому числі, і сільськогосподарського. Уявляється, що запровадження таких заходів сприятиме підвищенню природної родючості ґрунтів.

Виходячи з наведеного, можна констатувати активізацію законодавчої діяльності у сфері правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів, в тому числі і шляхом оптимізації сільськогосподарського землекористування. Водночас слід підкреслити, що наведені норми мають декларативний характер. В законодавстві України, на жаль, до сьогодні не існує детальної процедури скорочення (оптимізації) сільськогосподарського земельного фонду. До того ж ці норми дублюють раніше затверджені приписи. Все це, на жаль, не позначається позитивно на ситуації, яка нині склалася.

Отже, стратегічним напрямом у правовому й організаційному забезпеченні підвищення родючості ґрунтів виступає оптимізація співвідношення між різними видами угідь, по-перше, всередині категорії земель сільськогосподарського призначення, а по-друге, між різними категоріями земель.

¹ Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки: Закон України від 21 верес. 2000 р., № 1989-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

На думку вчених-економістів, оптимізація навколишнього середовища включає ресурсний та екологічний аспекти. Перший передбачає організацію раціонального природокористування (в тому числі землекористування), що забезпечує всебічне дослідження і використання природних ресурсів. Він виключає погіршення якості природного середовища. Екологічний аспект допускає встановлення обмежень для кожного виду виробничого використання ресурсів середовища, необхідність розробки заходів щодо запобігання несприятливим наслідкам і підвищенню цінності природного комплексу для певного виду використання¹.

Юридичний аспект оптимізації структури сільськогосподарського землекористування полягає у правовій регламентації й обґрунтуванні системи дій, що її складають. У зв'язку з недостатньою дослідженістю та правовою регламентацією цього питання, законодавство України не розкриває поняття оптимізації сільськогосподарського землекористування. Хоча не викликає сумнівів необхідність його правового закріплення саме на законодавчому рівні, оскільки це дозволить закріпити однозначне тлумачення цієї правової форми. Сьогодні ж погляди на цю проблему є різними і суперечливими. Зокрема, переконливою вбачається пропозиція П. Ф. Кулинича стосовно права власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення на обмежену трансформацію сільськогосподарських угідь. Зазначене право має зводитися до можливості тимчасового переведення інтенсивно використовуваних угідь (ріллі та земель під багаторічними насадженнями) в сінокоси та пасовища, а також безстрокового переведення інтенсивно використовуваних угідь в сінокоси та пасовища з подальшим внесенням змін до проекту внутрігосподарського землеустрою господарства². На думку Л. Шафранської, проблеми оптимізації сільськогосподарського землекористування можливо вирішити при вільному функціонуванні ринку сільськогосподарських земель, на який сьогодні накладено

¹ Гуцуляк Ю. Оптимізація природного середовища: її критерії, проблеми та напрями їх вирішення / Ю. Гуцуляк // Землевпорядний вісн. – 2009. – № 7. – С. 34 – 39.

² Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. / П. Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с. (С. 465).

мораторій¹. Існують й інші пропозиції щодо подолання проблеми розбалансованості структури сільськогосподарського землекористування, однак об'єднує їх пропозиція зменшення сільськогосподарського освоєння, у тому числі розораності земельного фонду і, відповідно, збільшення площ кормових угідь, лісових насаджень, тобто екологостабілізуючих угідь².

Уявляється, що запроваджуючи систему оптимізації структури сільськогосподарського землекористування, найбільш позитивного результату можливо досягнути при застосуванні таких основних організаційно-правових заходів як консервація малопродуктивних і деградованих земель, консолідація земельних угідь шляхом застосування агроландшафтного підходу, на базі якого повинен відбуватися весь процес оптимізації.

Кожний з названих організаційно-правових заходів оптимізації структури сільськогосподарського земельного фонду відіграє чимале значення для організаційно-правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів. Так, фахівці у галузі аграрних наук стверджують, що прогресуюча деградація земель і ґрунтів є прямим наслідком високого сільськогосподарського освоєння земельного фонду³. Запровадження консервації земель дозволить зменшити надмірну розораність земельного фонду, що, у свою чергу певною мірою спинить процеси деградації земель і ґрунтів, створить умови для самовідновлення ґрунтової родючості на законсервованих земельних ділянках. Здійснення консолідації розпайованих земель сільськогосподарського призначення створить необхідні умови для впровадження проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Отже, вважаємо, що систему оптимізації структури сільськогосподарського землекористування слід розуміти як встановлення еколого-економічних науково обґрунтованих норм співвідношення різних видів сільськогосподарських угідь.

¹ Шафранська Л. Консолідація земельних ресурсів: процес складний, але ефективний / Л. Шафранська // Землевпорядний вісн. – 2011. – № 2. – С. 22 – 24. (С. 22).

² Стойко Н. Оптимізація землекористування – невід'ємна складова ефективного землеустрою / Н. Стойко // Землевпорядний вісн. – 2009. – № 2. – С. 37 – 39. (С. 37).

³ Кілочко В. М. Консервація і екологобезпечне використання малопродуктивних земель та їх грошова оцінка на прикладі Черкаської області / В. М. Кілочко // Землевпорядкування. – 2003. – № 1. – С. 43 – 47. (С. 44).

Розглянемо кожен зі способів оптимізації сільськогосподарських угідь більш детально.

3.9.1. Консолідація сільськогосподарських угідь як перспективний організаційно-правовий захід підвищення родючості ґрунтів

Вважається, що потреба внесення істотних змін у правове регулювання земельних відносин настає у періоди, коли норми земельного права, як регулятора таких відносин, не забезпечують їх розвитку у такому напрямі¹. Істотні зміни регламентації правових відносин, як правило, пов'язані з запровадженням реформ. Так, розпочата в грудні 1990 року земельна реформа, стала одним із важливих напрямів розвитку незалежної України. Її запровадження та проведення відбувалося в умовах затяжної фінансово-економічної кризи, надмірної інфляції, спаду промислового виробництва². Очевидно, саме об'єктивна необхідність подолання економічної кризи в аграрному секторі виробництва обумовила спрямованість земельної реформи на вирішення, головним чином, економічних проблем. Всі перетворення аграрного сектора звелися до реформування відносин власності. В науці земельного права сутність земельної реформи вбачають у заміні монополії державної власності на землю приватною земельною власністю, включенні земель в систему ринкових відносин та запровадженні земельного ринку³.

Основні результати економічних земельних перетворень в Україні полягають у переході від виключної державної власності на землю до плюралізму форм земельної власності, утворенні інституту права приватної власності на землю та нових організаційно-правових форм господарювання на землі в незалежній Україні.

В процесі реалізації земельної реформи змінилося ставлення до землі, як об'єкта земельних правових відносин. Науковці-економісти з

¹ Кулинич П. Ф. Контрольована якість сільськогосподарських земель: правова концепція / П. Ф. Кулинич // Правова держава: щорічн. наук. пр. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 21. – С. 379 – 387. (С. 379).

² Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: моногр. / М. В. Шульга. – Харьков: Консум, 1998. – 224 с. (С. 31).

³ Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике. / Н. И. Краснов // Государство и право. – 1994. – №7. – С. 53 – 60.

цього приводу зауважують, що землю було визнано майном, товаром, об'єктом права власності та цивільного обігу¹. Це знайшло відображення й на нормативному рівні. Зокрема, Цивільний кодекс України 2003 р., включивши ряд норм про право власності та інші речові права на землю (земельні ділянки), тим самим надав земельним відносинам та їх об'єкту приватноправового забарвлення.

Однак з правової точки зору такий підхід до розуміння земельних відносин та їх об'єкту (всіх земель в межах території України, а особливо земель сільськогосподарського призначення) вбачається не зовсім коректним. Своє ставлення до цього питання висловлює П. Ф. Кулинич, пояснюючи, що об'єкти земельних відносин не можуть належати до приватноправової сфери, оскільки не наділені цивільною оборотоздатністю. Вони можуть змінювати свій правовий режим на підставі адміністративних рішень, а не на підставі цивільних правочинів². Погоджуючись з позицією автора, зауважимо, що відносини з підвищення родючості ґрунтів неодмінно повинні базуватися на публічно-правових засадах. Такий висновок пояснюється специфікою об'єкта (ґрунту) зазначених правовідносин: по-перше, відповідно до ст. 168 Земельного кодексу України, ґрунти визнаються об'єктом особливої охорони з боку держави (тобто будь-які зміни в правовому режимі ґрунтів земельних ділянок відбуваються за адміністративним розпорядженням органу управління), по-друге, на відміну від земельних ділянок, ґрунти не виступають об'єктом цивільних правовідносин, вони не включені до цивільного обігу.

Проте позиція законодавця під час реалізації земельної реформи характеризується чіткою спрямованістю на правовий захист саме приватної сфери відносин. Водночас недостатня увага до проблеми забезпечення публічно-правових інтересів та екологічної складової, зокрема охорони родючості ґрунтів, призвела до різкого зниження продуктивності сільськогосподарських угідь, погіршення їх якісного стану.

¹ Месель-Веселяк В. Реформування аграрного сектора України / В. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2003. – № 5. – С. 3 – 8. (С. 6); Саблук П. Економічні інтереси як основа розвитку аграрного виробництва / П. Саблук // Економіка АПК. – 2004. – № 8. – С. 3 – 6. (С. 3, 4).

² Кулинич П. Ф. Актуальні проблеми розвитку земельного права України на початку XXI століття / П. Ф. Кулинич // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. – Сер. Право. – Вип. 156. – К.: НУБПУ, 2010. – С.148 – 157. (С. 154, 155).

Представники різних галузей науки все частіше висловлюють негативні думки щодо цілей земельної реформи, засобів їх досягнення, а також отриманих соціально-економічних та екологічних наслідків¹. Зокрема, В. В. Носік зазначає, що за 20 років проведення земельної реформи новий земельний лад не утверджений, система земельних відносин не впорядкована, земельна реформа розтягується на невизначену перспективу і перетворюється у перманентний процес². І дійсно, стратегічні завдання земельної реформи і на теперішній час не досягнуті: немає росту виробництва сільськогосподарської продукції; продовольча проблема в країні залишається невирішеною; новостворений інститут права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення не тільки не спроможний підтримувати аграрну економіку країни, а ще й потребує фінансових вливань, котрих, на жаль, країна також не в змозі забезпечити; залишається незавершеною нормативно-правова база подальшого розвитку земельних відносин. Таким чином, у правовідносинах з приводу забезпечення цілей земельної реформи створилося так зване «замкнуте коло». Все це залишає свій негативний слід на якісному стані ґрунтів України.

З поняттям земельної реформи нерозривно пов'язують поняття приватизації землі, під якою розуміють урегульований нормами права перехід земельних ділянок із суспільної (державної і комунальної) власності у приватну власність (власність фізичних і юридичних осіб)³.

Приватизація землі як складова земельної реформи формально була розпочата в Україні в 1991 р. з прийняттям постанови Верховної Ради України «Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду» від 31 жовтня 1991 р., Закону України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р., постанови Верховної Ради

¹ Носік В. В. Методологічні та теоретичні основи правової ідеології земельної реформи в Україні / В. В. Носік // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 209 – 213; Павлишенко М. Приватизація землі та її соціально-економічні наслідки / М. Павлишенко // Економіка України. – №12. – 2008. – С. 29 – 39; Юрчишин В. Формування і системна розбудова новітньої державної аграрної політики В. Юрчишин // Економіка України. – № 10. – 2007. – С. 4 – 14.

² Носік В. В. Методологічні та теоретичні основи правової ідеології земельної реформи в Україні / В. В. Носік // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 209 – 213. (С. 211).

³ Кулинич П. Ф. Правове забезпечення приватизації земель в Україні: теорія, практика, шляхи вдосконалення / П. Ф. Кулинич // Ученые зап. Таврич. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. – Сер. «Юрид. науки». – Т. 22 (61). – 2009. – № 1. – С. 183 – 191. (С. 188).

України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13 березня 1992 р. та нової редакції Земельного кодексу 1990 р. (редакція від 13 березня 1992 р.).

За даними Міністерства екології та природних ресурсів України на січень 2013 р., земельний фонд країни розподілився наступним чином: частка державної власності склала 28950 тис. га (48,0% території країни); у колективній власності (згідно з держактами) залишається 58,8 тис. га (0,1%); у приватну власність передано 31346 тис. га земельного фонду країни (51,9%). Землі сільськогосподарського призначення займають 42756 тис. га (70,8% всієї території країни). Серед них частка держави становить 10587,4 тис. га (25,5%); в колективній власності залишається 18,8 тис. га (1,1%); у приватну власність передано 30930 тис. га сільськогосподарських земель (74,5%)¹.

Слід зауважити, що при відсутності економіко-правових пріоритетів та системних підходів до проведення земельної реформи, неузгодженості правових норм деяких законодавчих актів, а також незабезпеченості правових механізмів їх реалізації, в ході реформування аграрного сектора, зокрема під час приватизації земель сільськогосподарського призначення, набрали розвитку процеси, що мають негативні наслідки для якісного стану ґрунтової родючості. Серед них особливе місце посідає надмірне подрібнення сільськогосподарського земельного фонду країни (парцеляція сільськогосподарських угідь) на окремі земельні ділянки різних конфігурацій і утворення великої кількості обмежених за площею угідь малоефективних господарств. Головним чинником цього процесу стала законодавчо закріплена можливість реалізації громадянами України права на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості).

Виділення земельних ділянок здійснюється без урахування якісних характеристик ґрунтів та рельєфних умов місцевості, створюються дрібні сільськогосподарські підприємства без належного технічного оснащення й організаційного та фінансового забезпечення. Все це, в кінцевому рахунку, стає причиною різкого зниження продуктивності сільськогосподарських угідь, погіршення їх якісного стану.

Сьогодні в Україні на 30,93 млн. га сільськогосподарських угідь, що перебувають у приватній власності, господарюють майже 7 млн. селян. За загальними підрахунками, розмір кожного землеволодіння в середньому по

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, 2013. – 415 с. (С. 164 – 166).

країні складає від 4 до 4,5 га. Очевидно, що запровадити систему раціонального використання земель та науково обґрунтовані сівозміни на зазначених площах вкрай складно, а то й неможливо. За таких умов, першочерговою задачею державної аграрної політики України на найближчий час має стати суцільна консолідація роздрібнених земельних ділянок в цілісні земельні масиви. При цьому, враховуючи надмірне подрібнення приватного сільськогосподарського земельного фонду, консолідація земельних часток (паїв), що перебувають у приватній власності, має набути значення імперативу.

Науковці-економісти вважають, що консолідація земель являє собою, можливо, єдиний шанс покращити якісний стан земельних ресурсів. На їх думку, під консолідацією сільськогосподарських земель слід розуміти комплекс технічних і юридичних дій, здійснюваних з метою оптимізації розмірів і конфігурацій земельних ділянок, створення сприятливих умов для господарської діяльності фермерських господарств, виробничих сільськогосподарських підприємств і кооперативів, які обробляють землі, що перебувають у приватній власності, організації системи заходів боротьби з деградацією ґрунтів та підвищення їх родючості¹.

Іноді поняття консолідації земель тлумачать дещо ширше, вважаючи, що цей організаційно-правовий захід являє собою інтегровану систему заходів з організації території землеволодінь через об'єднання роздрібнених земельних наділів у оптимальні для обробітку масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земель, а також природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема, іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією ґрунтів та поліпшення природних ландшафтів, що ґрунтується на принципах раціональності та економічної ефективності².

В країнах Східної Європи, де консолідація є поширеним явищем, її розуміють як планову реорганізацію і перегрупування земельних ділянок

¹ Кустовська О., Консолідація сільськогосподарських угідь як елемент земельної реформи / О. Кустовська, І. Войцехівська [Електрон. Ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vldau/Zem/2009/files/09kovolr.pdf

² Годованюк А. Й. Консолідація земель в Україні / А. Й. Годованюк // Правове життя сучасної України: матер. міжнар. наук. конф. професорсько-викладацького складу (Одеса, 20 – 21 квіт. 2012 р.). – Т. 3 / відп. за вип. В. М. Дрьомін; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – О.: Фенікс, 2012. – 490 с. – С. 426 – 428. (С. 427).

та прав власності на них, зазвичай, для утворення більших і потужних землеволодінь¹.

П. Ф. Кулинич пропонує комплексний підхід до розуміння консолідації. На його думку, під консолідацією сільськогосподарських земель слід розуміти комплекс соціально-економічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на: формування оптимальних за розміром площ сільськогосподарських угідь, придатних для ведення прибуткового сільськогосподарського виробництва; наділення осіб, що ведуть аграрне виробництво, найбільш повним правом на такі землі – правом власності; формування оптимальних за співвідношенням угідь сільськогосподарських ландшафтів, що включають не тільки екологічно вразливі орні угіддя, а й екологічно стійкі пасовища і сінокоси, а також полезахисні лісосмуги, лісові насадження, водні об'єкти тощо².

Законодавчого закріплення поняття консолідації земель сільськогосподарського призначення чинне земельне законодавство не містить. Та зважаючи на те, що практично консолідація земель являє собою один із видів землевпорядних робіт, що здійснюється на місцевому рівні, вважаємо за необхідне у статті 1 Закону України «Про землеустрій» закріпити визначення поняття «консолідація земель сільськогосподарського призначення», під яким пропонуємо розуміти сукупність організаційно-правових, соціально-економічних, екологічних заходів, спрямованих на оптимізацію розмірів і конфігурацій земельних ділянок з метою підвищення родючості ґрунтів та збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції. Крім того, у Розділі V цього ж Закону розмістити статтю 52-1 «Проекти землеустрою щодо консолідації земель». Нормами цієї статті слід визначити порядок розробки проектів землеустрою з консолідації земель, а також функції і зміст цих проектних заходів.

Представники різних галузей науки наводять достатньо аргументів на користь запровадження механізму консолідації.

Загальновідомо, що великі господарства завжди є рентабельнішими за дрібні, вони надають основну частину товарної продукції та в змозі

¹ Pasakarnis G. «Towards sustainable rural development in Central and Eastern Europe: Applying land consolidation» / G. Pasakarnis, V. Maliene // Land Use Policy 27 (2): 545-9, Issue 2, April 2010. (P. 27).

² Кулинич П. Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45 – 50. (С. 48).

сплачувати великі податки, що завжди є в центрі інтересів держави¹. Великі технологічні підприємства дозволяють більш ефективно використовувати основні фонди, виробничу і соціальну інфраструктуру, застосовувати нову техніку і технології, робочу силу, забезпечувати раціональне землекористування, включаючи систему науково обґрунтованих сівозмін, обробіток землі. Догляд за посівами, збір врожаю на великих земельних масивах обходиться значно дешевше². Під час парламентських слухань 23 березня 2011 р. наголошувалося, що вартість одного трактору, в перекладі на натуральні розрахунки, дорівнює вирощеним і реалізованим 345 тоннам пшениці, а для придбання одиниці зернового комбайну сільськогосподарському підприємству необхідно виробити 780 тонн пшениці³. Беручи до уваги той факт, що урожайність зернових культур в Україні коливається від 25,3 ц з 1 га землі (в Луганській області) до 44,5 ц з 1 га площі (у Вінницькій області)⁴, не складно вирахувати площу угідь, котра необхідна господарству тільки для забезпечення його одиницею техніки (зерновим комбайном). Вона дорівнює 308 гектарам (в Луганській області) або 175,2 гектарам у Вінницькій області.

Європейський досвід з консолідації земель сільськогосподарського призначення свідчить про те, що консолідація є прибутковою інвестицією, оскільки витрати на її здійснення – значно нижчі за прибутки для власників і користувачів земельних ділянок⁵.

Більш того, фахівці стверджують, що економічна родючість ґрунтів підвищується пропорційно збільшенню розмірів земельних площ

¹ Панишко Г. Т. Велике землеволодіння на Волині: 20 – 30 роки ХХ століття / Автореф. дис... канд. іст. наук: 07. 00. 01/ Галина Тарасівна Панишко; Ін-т українознав. ім. І. Крип'якевича НАН України. – Л., 1998. – 17 с. (С. 13).

² Осадча І. Складові формування сталого аграрного землекористування / І. Осадча // Землепорядний вісн., 2009. – № 1. – С. 35 – 41. (С. 39).

³ Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації [Електрон. ресурс]: парламент. слухання: [секційний зал Верховної Ради України] від 23 березня 2011 р. // Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2303111.htm

⁴ Статистичний збірник 2011. Рослинництво України // Державна служба статистики України. – К., 2012. – 108 с. (С.62).

⁵ Backman Mats Cost-benefit analysis of Land Consolidation in Sweden from the viewpoint of society and a land owner // FIG Congress 2010 «Facing the Challenges – Building the Capacity», Sydney, Australia, 11 – 16 April 2010.

сільськогосподарських підприємств¹. Так, оптимальною для Полісся вважається площа сільськогосподарського землеволодіння (землекористування) у 1500 га, для Лісостепу – 1500 – 1750 га, для Степової зони (Степ, Степ посушливий, Сухий степ) – від 1750 до 2100 га, для Карпатської гірської області – 900 га, для Кримської гірської області – 1100 га². На думку д-ра екон. наук А. Г. Мартина, валовий прибуток, що одержується з меншої площі, як правило, не здатен компенсувати витрати, пов'язані з застосуванням сучасних агротехнологій³.

Зауважимо, що окремі положення щодо поєднання земельних ділянок в цілісні масиви в земельному законодавстві все ж містяться. Але вони фрагментарно закріплені в різних нормативних актах, а тому не забезпечують повноцінної системи правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин.

Зокрема, елементом правового механізму консолідації земель є норма ст. 87 ЗК України щодо можливості добровільного об'єднання власниками належних їм земельних ділянок в цілісні земельні масиви. Порядок об'єднання земельних ділянок шляхом розроблення технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, при об'єднанні земельних ділянок, закріплено у ст. 56 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV⁴.

Між тим, слід зазначити, що до спільної земельної власності, як підкреслюється в літературі, закон в усі часи ставився як до небажаного та вимушеного явища. Це пов'язано з тим, що перебування єдиного і неподільного об'єкта власності у кількох власників одночасно підвищує ймовірність виникнення конфліктів, а отже – і зниження ступеню ефективності використання земельної ділянки⁵.

¹ Стріла С. П. Еколого-технологічні аспекти формування нових землекористувань на регіональному рівні / С. П. Стріла // Вісн. Полт. держ. аграр. акад. – 2010. – №3. – С. 32 – 34. (С. 33).

² Економічний довідник аграрника / В. І. Дробот, Г. І. Зуб, М. П. Кононенко та ін.; за ред. О. Я. Лузана, П. Т. Саблука. – К.: Преса України, 2003. – 800 с.

³ Мартин А. Г. Консолідація земель: справжня реформа тільки розпочинається / А. Г. Мартин // Агропрофі. – 2008. – № 8 (22), від 29 лют. – С. 1, 6, 7. (С. 1).

⁴ Про землеустрій: Закон України від 22 трав. 2003 р., № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

⁵ Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – 3-тє вид., змін. і доп. – К.: Алерта, 2011. – 516 с. (С. 234).

Позитивним прикладом спрямованості земельного законодавства на забезпечення консолідації земель може слугувати також положення ч. 6 ст. 88 ЗК України. Відповідно до даної норми, при продажу учасником належної йому частки у спільній частковій власності на земельну ділянку інші учасники мають переважне право купівлі частки відповідно до закону. Однак, на жаль, механізму реалізації переважного права купівлі частки у праві спільної часткової власності на земельну ділянку, земельне законодавство не містить. Тому порядок реалізації цього права сьогодні регламентується загальними нормами цивільного законодавства.

Механізм попередження подальшої парцеляції сільськогосподарських угідь закріплено також в Законі України від 19 червня 2003 року «Про фермерське господарство»¹. Відповідно до ст. 23 зазначеного Закону, у разі успадкування фермерського господарства двома або більше спадкоємцями, земельна ділянка поділу не підлягає, якщо в результаті її поділу утвориться хоча б одна земельна ділянка менше мінімального розміру, встановленого для даного регіону. Науково обґрунтовані регіональні мінімальні розміри земельних ділянок визначаються центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики України та Українською академією аграрних наук і затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання цієї норми закону була затверджена Постанова КМУ «Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується»². Згідно з цією Постановою, земельні ділянки фермерських господарств при успадкуванні не можуть ділитися на менші, ніж 2 га у західних регіонах країни, 4 – 5 га в центральних регіонах, та 6 – 9 га у східних регіонах України.

Однак, поле дії цієї норми суттєво обмежене. Сьогодні в державі налічується 49 688 фермерських господарств, які в сукупності обробляють лише 4078 тис. га ріллі³, а це менше, ніж 15 % сільськогосподарських земель країни. Отже, близько 36 млн. га

¹ Про фермерське господарство: Закон України від 19 черв. 2003 р., № 973-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

² Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується: постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 2003 р. № 1908 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2682.

³ Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: моногр. / Л. В. Ткачук. – Л.: Львів. Нац. аграр. ун-т, 2009. – 249 с. (С. 209).

сільськогосподарських угідь сьогодні залишаються під загрозою подальшої парцеляції.

Наразі це всі правові інструменти земельного законодавства, безпосередньо спрямовані на забезпечення консолідації земель сільськогосподарського призначення. Отже, на підставі аналізу змісту чинного земельного законодавства можна констатувати, що правових заходів, спрямованих на запобігання парцеляції та забезпечення консолідації земель явно недостатньо для забезпечення утворення оптимальних розмірів сільськогосподарських землекористувань. Передбачені в законодавстві заходи загального характеру тільки створюють умови для часткового уникнення подальшої парцеляції сільськогосподарських угідь, та забезпечити зворотний процес – консолідацію земель сільськогосподарського призначення вони не спроможні. За таких умов перспектива утворення сільськогосподарських земельних масивів оптимальних розмірів і конфігурацій на сьогодні є дуже примарною.

Більше того, чинним земельним законодавством практично легалізується правовий механізм подальшого подрібнення земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Зокрема, законодавчо закріплений ще з 1992 р. і до сих пір діє на практиці такий правовий інструмент переходу прав на землю як виділення в натурі (на місцевості) земельних часток (паїв). Правовий механізм реалізації права на земельну частку (пай) був запроваджений Указом Президента «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р., № 666/94. Цим актом визначалося, що кожному члену підприємства, кооперативу, товариства видається сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) із зазначенням у ньому розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі. Сьогодні право на земельну частку (пай) забезпечується рядом нормативно-правових актів: п. 16, 17 Перехідних положень Земельного кодексу України, Законом України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 червня 2003 р., Указом Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р., № 720/95 та деякими іншими. Аналізуючи зміст законодавчих положень щодо паювання земель, П. Ф. Кулинич зауважує, що виділення земельних часток (паїв) в натурі (на місцевості) об'єктивно

призводить до подрібнення фонду сільськогосподарських земель, оскільки в результаті цього істотно збільшується кількість земельних ділянок¹.

Крім того, положення ст. 87 ЗК України щодо можливості придбання у власність земельної ділянки двома чи більше особами за цивільно-правовими угодами, а також прийняття спадщини на земельну ділянку двома або більше особами чітко спрямовані на можливість подальшої парцеляції земель. І хоча в літературі підкреслюється, що право спільної власності передбачає саме поділ права на цілісний об'єкт, а не поділ об'єкту – тобто частку у праві, а не право на частку об'єкта². Проте ця правова конструкція діє за умови повної згоди між співвласниками в процесі використання спільної земельної власності. У разі ж недосягнення згоди між кількома господарями земельної ділянки, існує загроза її поділу на частини. Правовою гарантією можливості поділу земельної ділянки виступає норма ч. 3 ст. 88 Земельного кодексу України, якою передбачене право на виділення частки учасника спільної власності в натурі або у вигляді грошової компенсації. При цьому, законодавець не уточнює, про які саме категорії земель йдеться у даній статті. Однак, виходячи зі змісту законодавчої тези про те, що суб'єктами права спільної власності можуть бути громадяни, юридичні особи, а також районні та обласні ради (ст. 86 ЗК України), можна припустити, що у спільну власність можуть придбаватися ділянки всіх категорій земель. Йдеться, зокрема, про землі, які можуть перебувати у приватній та комунальній формах власності, в тому числі і землі сільськогосподарського використання. Тому з метою запобігання подальшій парцеляції сільськогосподарських угідь доцільно було б у ст. 88 ЗК України надати перелік категорій земель, які можуть придбаватися у спільну часткову власність. При цьому слід закріпити обмежене право громадян придбавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення у спільну часткову власність. Вважаємо, що дію припису, передбаченого ст. 87 ЗК України, доцільно локалізувати до випадків, коли об'єктом поділу виступає присадибна земельна ділянка та нерухоме майно, що розташований на ній. В усіх інших випадках це право громадян доцільно було б обмежити.

¹ Кулинич П. Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45 – 50. (С. 45).

² Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – 3-тє вид., змін. і доп. – К.: Алерта, 2011. – 516 с. (С. 232).

Сутність такого обмеження зводиться до заборони поділу сільськогосподарських угідь на менші від встановлених в законодавстві мінімальних розмірів. Для цього, користуючись прикладом механізму успадкування земельних ділянок фермерських господарств, слід розробити та затвердити на рівні підзаконного акту нормативи регіональних мінімальних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення для всіх видів організаційно-правових форм господарювання.

При розробці правового механізму консолідації земель, необхідно також внести відповідні зміни в деякі інші нормативно-правові акти. Зокрема, до ст. 5 ЗУ «Про особисте селянське господарство», якою встановлено максимальні розміри земельних ділянок особистих селянських господарств. Відповідно до Закону, їх площа не може перевищувати 2 га. В той же час в Законі не міститься жодної вимоги до визначення мінімальних розмірів земельних ділянок таких господарств. Крім того, цим Законом закріплено положення, відповідно до якого земельні ділянки особистих селянських господарств можуть виступати об'єктом спільної часткової власності членів особистих селянських господарств відповідно до закону. У разі виходу зі складу ОСГ, кожен його член має право на виділення належної йому земельної ділянки в натурі (на місцевості). Відомо, що земельне законодавство не містить заборон чи обмежень щодо гранично можливих розподілів земельних ділянок особистих селянських господарств. Така спрямованість законодавства забезпечує особисті інтереси приватних осіб, що полягають в отриманні тимчасової вигоди з одночасною шкодою для екологічної безпеки ґрунтів та їх родючості. Очевидно, що це суперечить вимогам раціонального використання та охорони земель, спричинює деградацію ґрунтового покриву, негативно позначається на стані ґрунтової родючості.

Наразі слід внести ясність у питання співвідношення дефініцій «запобігання парцеляції земель» та «забезпечення консолідації земель». Необхідність такого роз'яснення виникає у зв'язку з існуванням цих двох понять на стику публічно-правової та приватноправової сфер відносин. В загальній теорії права прийнято вважати, що публічне право покликане захищати загальнозначущі, публічні інтереси держави (суспільства). Воно своїми засобами створює соціальні умови правопорядку, за наявності яких громадянин відчуває себе захищеним і має можливість реалізовувати власні приватні інтереси, використовуючи при цьому відповідні

приватноправові засоби¹. Саме до публічно-правової сфери доцільно віднести діяльність з запобігання парцеляції сільськогосподарських угідь, оскільки такі правовідносини перш за все повинні враховувати публічно-правові вимоги раціонального сільськогосподарського землекористування та охорони родючості ґрунтів.

Приватноправові відносини складаються у сфері приватних, індивідуальних інтересів юридично рівних суб'єктів за допомогою диспозитивного методу регулювання. Приватне право створює зону свободи, ізольовану від державної влади, в якій здійснюють свою майнову, господарську діяльність приватні особи. Державна влада може втручатись у цю діяльність тільки в передбачених законом випадках. Однак приватне право практично не існує без публічного, оскільки в будь-якому демократичному суспільстві останнє покликано охороняти і захищати приватні відносини².

Саме за таким сценарієм відбувається процес розвитку правовідносин з консолідації земель, призначення якої полягає у виконанні двох основних завдань. Перше з них полягає в захисті особистих інтересів власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення (наприклад, збільшення обсягів виробництва аграрної продукції, а відповідно – покращення економічного становища суб'єктів сільськогосподарського виробництва). Однак реалізація цього завдання консолідації буде неможливою без правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів, яке виступає другим завданням консолідації земель. Виконання останнього передбачає обов'язкову участь уповноважених органів державної влади, через посередництво яких відбувається захист суспільних (публічних) інтересів.

Отже, консолідація земель, базуючись на добровільній участі суб'єктів земельних правовідносин, покликана захищати особисті інтереси власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Водночас вона виступає засобом захисту суспільних інтересів, оскільки такі правовідносини формуються за умови обов'язкової участі держави. Саме держава уособлює суспільство та представляє його публічні інтереси у збереженні й підвищенні родючості

¹ Загальна теорія держави і права: [Підручн. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2010. – 584 с. (С. 255).

² Загальна теорія держави і права: [Підручн. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2010. – 584 с. (С. 255, 256).

ґрунтів та забезпеченні виконання вимог раціонального сільськогосподарського землекористування.

Зауважимо, що консолідація земель опосередковано відповідає суспільним інтересам. Вона покращує технологічні умови ведення сільського господарства, а отже сприяє зростанню капіталізації сільськогосподарських земель як економічного активу та підвищенню конкурентоспроможності агробізнесу. Тому органи державної влади та місцевого самоврядування повинні максимально сприяти консолідації земель, в т. ч. залучаючи до процесу консолідації землі державної та комунальної власності. Разом з тим держава не повинна розділяти ризики приватного бізнесу, якими супроводжуватиметься консолідація, або застосовувати заходи адміністративного примусу до землевласників, які не бажають брати у ній безпосередню участь¹.

З огляду на викладене, зазначимо, що відносини з забезпечення консолідації земель мають засновуватися на принципі поєднання приватноправових та публічно-правових інтересів. В той же час, правовідносини із запобігання парцеляції сільськогосподарських угідь повинні базуватися на принципі визнання пріоритетності публічно-правових вимог раціонального сільськогосподарського землекористування над приватними інтересами землевласників і землекористувачів.

Повертаючись до питання правового режиму земельних ділянок особистих селянських господарств, зауважимо, що з метою виконання публічно-правових вимог раціонального сільськогосподарського землекористування та охорони ґрунтів, у ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство», поряд з максимально можливими розмірами земельних ділянок особистих селянських господарств, слід встановити граничні мінімальні розміри таких земельних ділянок і заборону на їх поділ на менші розміри від встановлених законом.

Таким чином, з метою мінімізації можливості подальшого подрібнення сільськогосподарського земельного фонду, яке негативно впливає на якісний стан ґрунтів, та правового забезпечення консолідації сільськогосподарських угідь, доцільно було б внести певні зміни у регламентацію відносин спільної часткової власності на землю в частині сільськогосподарського землеволодіння та землекористування. Зокрема, (а) власникам і користувачам земельних часток у спільній частковій

¹ Мартин А. Консолідація земель сільськогосподарського призначення та правовий механізм її здійснення в Україні / А. Мартин, О. Краснолуцький // Землепорядний вісн. – 2011. – № 5. – С. 16 – 21. (С. 18).

власності потрібно змінити право на виділення своїх земельних часток із цілісного земельного масиву на відповідну грошову компенсацію; (б) обмежити право придбавати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення двома чи більше особами за цивільно-правовими угодами; (в) необхідно встановити і закріпити на законодавчому рівні обмеження мінімального розміру земельних ділянок сільськогосподарського призначення, поклавши в основу вже існуючий в Україні механізм попередження подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, закріплений ЗУ «Про фермерське господарство». При цьому, як справедливо зазначають представники науки земельного права, розміри земельних ділянок повинні залежати не від адміністративної належності земельної ділянки чи організаційно-правової форми суб'єкта, що її обробляє, а від об'єктивних умов: виду угідь, стану ґрунтів, типу рельєфу, кліматичної зони, типу ландшафту, конфігурації земельної ділянки, розвиненості і доступності ринків збуту продукції, спеціалізації господарства¹.

Наше дослідження було б неповним без вивчення можливих способів консолідації земель сільськогосподарського призначення.

Науковці пропонують різні шляхи вирішення цієї проблеми.

Так, в літературі можна зустріти твердження про те, що важливим економіко-правовим механізмом запровадження в Україні проектів консолідації земель має стати ринок земель². Проте із зазначеною точкою зору навряд чи можна погодитись.

Справа в тому, що ринок земель покликаний забезпечити безперервний та безперешкодний перехід права власності на землі від одних власників до інших. Це створить сприятливі умови для концентрації

¹ Мірошніченко А. М. Загрози парцеляції земельного фонду в аграрній сфері / А. М. Мірошніченко, А. Д. Юрченко // Земельне право України. – №8. – 2006. – С. 27 – 29. (С. 28).

² Шафранська Л. Консолідація земельних ресурсів: процес складний, але ефективний / Л. Шафранська // Землевпорядний вісн. – 2011. – № 2. – С. 22 – 24. (С. 22); Стойко Н. Оптимізація землекористування – невід'ємна складова ефективного землеустрою / Н. Стойко // Землевпорядний вісн. – 2009. – № 2. – С. 37 – 39. (С. 38); Горбулін В. П. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали / В. П. Горбулін, Л. Д. Греков, А. Д. Юрченко. – К.: Інститут проблем національної безпеки при РНБОУ. – 2005. – С. 32 – 33; Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні: наук моногр. / А. Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 252 с. (С. 87).

значних площ земельних ресурсів у власності небагатьох суб'єктів. Без сумніву, функціонуючий ринок земель сільськогосподарського призначення дозволить суттєво укрупнити роздрібнений сільськогосподарський земельний фонд. Та нагадаємо, що вихідним принципом консолідації земель є не бездумне їх поєднання у «латифундії», а поліпшення структури сільськогосподарських угідь, досягнення оптимальних, науково обґрунтованих конфігурацій земельних ділянок, впровадження землеохоронних заходів та підвищення родючості ґрунтів. Стихійне ж стягування землі «до рук» крупних землевласників не в змозі забезпечити такого результату.

До того ж ринок земель є економічною категорією, що захищає економічні інтереси його суб'єктів. Зокрема, при запровадженні ринку земель, економічний інтерес продавця земельної ділянки полягатиме в одержанні прибутку від продажу своєї земельної власності. А економічний інтерес покупця – в отриманні прибутку від використання набутої земельної власності. Таким чином, можна констатувати, що основний зміст ринку земель становить взаємодія економічних інтересів його суб'єктів. В той час як консолідація – навпаки – має чітку екологічну спрямованість. Її головною метою, як вже зазначалося, виступає поліпшення структури сільськогосподарських угідь, створення умов для раціонального землекористування та забезпечення підвищення родючості ґрунтів.

Тому вважаємо, що вести розмову про значення ринку земель у забезпечення їх консолідації не є доцільним.

В літературі іноді висловлюються пропозиції щодо можливості здійснення консолідації земель шляхом передачі земельних ділянок в оренду, оскільки вона можлива там, де неможливі інші правочини з землею, зокрема їх купівля-продаж¹.

Між тим, слід мати на увазі, що оренда земель є лише тимчасовим вирішенням проблеми подрібнення сільськогосподарського земельного фонду країни. Адже такі земельні масиви, об'єднані за допомогою договорів оренди на визначений строк з орендованих дрібних земельних ділянок та земельних паїв, залишаються юридично окремими і продовжують належати на праві власності значній кількості громадян-орендодавців. Власники земельних ділянок, що входять до складу земельного масиву, за загальним правилом, мають право розпоряджатися

¹ Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: моногр. / Л. В. Ткачук. – Л.: Львів. Нац. аграр. ун-т, 2009. – 249 с. (С. 143 – 148).

цими землями на свій розсуд. Тому оренда земель уявляється неефективним правовим засобом забезпечення консолідації сільськогосподарських угідь¹.

Самостійним способом укрупнення земельних масивів можливо вважати об'єднання суміжних земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва за згодою власників.

В земельно-правовій літературі зазначається, що формування цілісних земельних масивів пов'язане з тим, що громадяни-власники земельних часток (паїв) мають спільні інтереси щодо використання отриманих ними у власність земельних ділянок у розмірі земельних часток (паїв). Наприклад, вони бажають спільно використовувати землі шляхом створення сільськогосподарського підприємства, кооперативу, фермерського господарства тощо. Громадяни непрацездатного віку мають інтерес у передачі отриманих ними у власність земельних ділянок в оренду одному сільськогосподарському підприємству, фермерському господарству чи іншому виробникові товарної сільськогосподарської продукції². Разом з тим, слід мати на увазі, що при добровільному об'єднанні власниками належних їм суміжних земельних ділянок виникає право спільної часткової власності на землю. В принципі це є небажаним явищем, оскільки при цьому утворюється реальна загроза зниження ефективності використання землі та, відповідно, зниження родючості ґрунтів.

Крім того, в літературі зазначається, що такому способу консолідації перешкоджатиме наявність нерозпайованих земель, які не були залучені до процесу розподілу під час паювання (польові дороги, полезахисні лісосмуги, господарські двори тощо). За оперативними даними, площа цих земель дотепер становить близько 19 тисяч гектарів. Без визначення правового режиму таких земель, консолідація розпайованих земель, як правило, стає практично неможливою, адже земельні ділянки, між якими проходить польова дорога, вже не можуть вважатися суміжними, а тому їх об'єднання стає фактично неможливим³. На практиці даної проблеми

¹ Кулинич П. Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45 – 50. (С. 47).

² Кулинич П. Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45 – 50. (С. 46).

³ Мартин А. Консолідація земель сільськогосподарського призначення та правовий механізм її здійснення в Україні / А. Мартин, О. Краснолуцький // Землевпорядний вісн. – 2011. – № 5. – С. 16 – 21. (С. 20).

певною мірою можна уникнути шляхом передачі цих земель власникам земельних ділянок, що консолідуються на праві спільної власності.

Найбільш повно вимогам науково обґрунтованої консолідації сільськогосподарських земель відповідає такий спосіб укрупнення земельних ділянок сільськогосподарського призначення як розроблення та впровадження проектів землеустрою щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та впорядкування угідь. Цими проектами землеустрою передбачаються заходи щодо впорядкування структури земельних угідь, усунення черезсмужжя, далекоземелля, ламаності меж, ерозійних процесів та інших екологічних наслідків нерационального використання земель. Уявляється, що розробка та впровадження зазначених проектів землеустрою повинні сприйматися як обов'язкова умова правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів. Консолідація земель шляхом впровадження відповідних проектів землеустрою матиме важливе економічне значення, оскільки її впровадження спрямовано на досягнення рационального землекористування. Разом з тим, в процесі такої консолідації сільськогосподарських угідь мають бути враховані й екологічні вимоги. У зв'язку з цим в літературі висловлено точку зору, відповідно до якої проекти консолідації сільськогосподарських земель мають погоджуватися із територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів¹.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що запровадження консолідації земель сільськогосподарського призначення в Україні сприятиме встановленню рационального сільськогосподарського землекористування і створить сприятливі умови для підвищення родючості ґрунтів. Водночас, недостатність правової регламентації відносин консолідації сільськогосподарських земель в Україні диктує необхідність перегляду чинного законодавства у цій сфері. Зокрема, потребує певних доповнень правовими приписами щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення Земельний кодекс України, Закони України «Про землеустрій», «Про особисте селянське господарство».

3.9.2. Консервація сільськогосподарських угідь як організаційно-правовий захід підвищення родючості ґрунтів

¹ Даниленко Б. М. Еколого-правове забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 – «земельне право, аграрне право, екологічне право, природресурсне право» / Даниленко Богдан Миколайович. – Х., 2011. – 214 с. (С. 117).

На підставі аналізу динаміки якісного та кількісного стану сільськогосподарських угідь представники ґрунтознавчої науки приходять до висновку, що діюча в нашій країні система правової охорони земель сільськогосподарського призначення, з урахуванням впливу негативних природних й антропогенних факторів не забезпечує збереження і раціонального використання та підвищення родючості цих угідь. За таких умов здійснення заходів консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель стає важливим напрямом підвищення родючості ґрунтів. На дієвість цього заходу вказують і фахівці землевпорядної науки, котрі пропонують проводити оптимізацію сільськогосподарського землекористування саме через консервацію деградованих і малопродуктивних земель¹.

Необхідність здійснення в Україні консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь не викликає сумнівів. Про це свідчить також невтішна статистика динаміки кількісного та якісного стану сільськогосподарських угідь. Так, за даними Держземагенства України, понад 15 млн. га земель сільськогосподарського призначення руйнуються внаслідок деградаційних процесів – вітрової та водної ерозії, а також антропогенних навантажень. Розораність сільськогосподарських угідь в середньому по країні складає близько 78 %, а в деяких регіонах сягає 90 %. Для порівняння – в Західній Європі (у Німеччині, Франції, Великобританії) ці показники коливаються в межах 18 – 23 %². Загальна площа еродованих сільськогосподарських угідь України становить 13,3 млн. га, у тому числі – 10,6 млн. га орних земель; площа активних ярів – 154,6 тис. га; вітровій ерозії систематично піддається понад 6 млн. га, а в роки з пиловими бурями – до 20 млн. га; земель з іншими якісними показниками (засоленість, солонцюватість, перезволоженість та ін.) – 19,1 млн. га, їхня площа має сталу тенденцію до збільшення³.

За висновками спеціалістів, консервація земель є одним з найбільш дешевих, не потребуючих значних капітальних витрат, заходів з

¹ Добряк Д. С., Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с. (С. 41).

² Кармазин Р. Законодавчі перспективи землеустрою як механізму ефективного використання земель / Р. Кармазин // Юрид. журнал. – 2003. – № 5. – С. 29 – 31. (С. 29).

³ Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель // Землевпорядний вісн. – 2004. – № 1. – С. 54 – 59. (С. 55).

підвищення родючості ґрунтів¹. З урахуванням сучасного кризового стану сільського господарства та розуміння того, що в найближчій перспективі виділення достатніх коштів із державного бюджету на підвищення родючості ґрунтів не передбачається, цей організаційно-правовий захід набуває ще більшої актуальності.

Для ефективного запровадження заходів з консервації необхідне виконання певних передумов. Так, на думку фахівців, при з'ясуванні можливостей консервації землі важливе значення відіграють такі чинники як інформаційне та фінансове забезпечення відповідних заходів. Основу інформаційного забезпечення складають інвентаризація земель, земельний кадастр, моніторинг земель. Інформаційне забезпечення дозволяє формувати базу даних про культуротехнічний стан земель, якісні показники родючості ґрунтів та динаміку їх змін. Наявність такої інформації сприяє своєчасному виявленню деградованих, забруднених або малопродуктивних угідь та здійсненню на цих землях заходів з підвищення родючості ґрунтів і їх консервації.

Фінансове забезпечення консервації земель складають бюджети різних рівнів, відповідно до загальнодержавних та місцевих цільових програм охорони та використання земель, а також кошти самих землевласників та землекористувачів². При цьому, виходячи зі змісту ст. 67 Закону України «Про землеустрій», за загальним правилом, фінансування робіт з консервації земель, що перебувають у приватній власності – здійснюється за рахунок коштів власників земельних ділянок, на землях державної власності – за рахунок Державного бюджету України, на землях комунальної власності – за рахунок місцевих бюджетів. Хоча існують і певні виключення. Зокрема, відповідно до ст. 205 Земельного кодексу України, громадянам та юридичним особам для здійснення робіт з відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини, виділяються кошти з Державного або місцевого бюджету. Порядок використання цих коштів наразі регулюється наказом Міністерства аграрної політики України та Міністерства фінансів України від 27 лютого 2002 р. № 58/136 «Про затвердження Порядку використання коштів

¹ Балакірський В. Б. Проблеми консервації і використання деградованих та малопродуктивних земель / В. Б. Балакірський, М. М. Гарбуз, М. В. Червоний // Вісн. ХНАУ. – 2008. – №1. – С. 232 – 235. (С. 232).

² Голубева С. А. Организационно-экономический механизм консервации деградированных сельскохозяйственных угодий: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – «экономика и управление народным хозяйством (землеустройство)» / С. А. Голубева. – М., 2011. – 24 с. (С. 14).

Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель»¹. Проте фахівці-правознавці слушно зазначають, що в Законі України «Про державний бюджет України на 2011 рік» було передбачено виділення лише 15 тис. грн. на докорінне поліпшення земель науково-дослідних господарств (код 6591070), що, звичайно, в масштабах України є сумою просто мізерною. Виділення ж коштів громадянам для зазначених цілей взагалі не було передбачено². До речі, в Державному бюджеті України жодного разу за роки незалежності держави не передбачалося надання коштів громадянам та сільськогосподарським підприємствам на докорінне поліпшення земель.

Важливою умовою функціонування організаційно-економічного механізму консервації земель є його нормативно-правове забезпечення, яке передбачає розробку й реалізацію приписів нормативно-правових актів та відповідної землевпорядної документації, що регулюють питання використання і охорони земель та опосередковано підвищення родючості ґрунтів, обґрунтування доцільності консервації угідь, розробку проектів консервації, впровадження проектних заходів, фінансування, пропозиції щодо подальшого правового становища законсервованої ділянки тощо.

Правовий інститут консервації земель – новела чинного земельного законодавства України. Його виникнення та легалізація зумовлені широким розповсюдженням ерозійних процесів ґрунту, його фізичним та хімічним виснаженням, що призводить до погіршення якісного стану ґрунтів, падінням ефективності використання сільськогосподарських угідь. Сутність консервації полягає у виведенні з господарського обороту земель на певний термін для здійснення заходів щодо відновлення родючості та екологічно задовільного стану ґрунтів, а також для встановлення або повернення (відновлення) втраченої екологічної рівноваги у конкретному регіоні³.

Встановлюючи правову природу консервації, слід зазначити, що відповідно до п. 31 постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать

¹ Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель: наказ Міністерства аграрної політики України та Міністерства фінансів України від 27 лют. 2002 р. № 58/136 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 19. – Ст. 970.

² Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – 3-тє вид., змін. і доп. – К.: Алерта, 2011. – 516 с. (С. 468).

³ Земельний кодекс України: наук.-практ. коментар / За заг. ред. В. В. Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 598 с. (С. 487).

до природоохоронних заходів», консервація земель розглядається як охоронний захід¹.

Основні правові положення щодо консервації земель закріплені у Земельному кодексі України (ст. ст. 171, 172), Законі України «Про охорону земель» (ст. ст. 1, 51) та деталізуються в наказі Мінагрополітики України від 26 квітня 2013 р. № 283 «Про затвердження Порядку консервації земель».

Поняття консервації земель визначається ст. 1 Закону України «Про охорону земель» як припинення господарського використання на визначений термін та залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Таким чином, можна зробити висновок, що закон встановлює три різновиди земель, які підлягають консервації: деградовані, малопродуктивні та техногенно забруднені.

До деградованих земель ЗК України відносить земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсуву, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо (фізична деградація), а також земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами (хімічна деградація). Деградація являє собою явище багатопланове і може стати загрозою для земель всіх категорій (лісогосподарського призначення, водного фонду, земель житлової та громадської забудови, земель промисловості тощо), однак особливо небезпечні наслідки вона спричиняє для сільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. А коли йдеться про деградацію земель цієї категорії, то частіше за все мається на увазі деградація ґрунтів.

До малопродуктивних земель, згідно ЗК України, відносяться сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним. На відміну від деградованих земель, до малопродуктивних земель законодавство

¹ Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 верес. 1996 р. № 1147 // <http://zakon2.rada.gov.ua>

відносить лише сільськогосподарські угіддя (ріллю, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги).

Класифікація малопродуктивних угідь наведена у ГОСТ 17.5.1.06-84 «Охрана природы. Земли. Классификация малопродуктивных угодий для землевания»¹. Відповідно до цього нормативного документа, виокремлюються класи малопродуктивних угідь в залежності від придатності до землювання з урахуванням властивостей ґрунту та ступеня складності комплексу агротехнічних, агрохімічних, протиерозійних, меліоративних заходів, що передують землюванню або здійснюються разом з ним².

I, нарешті, третім різновидом земель, що підлягають обов'язковій консервації є техногенно забруднені землі. Земельний кодекс у (ст. 169) визначає їх як землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на здоров'я людей. До таких земель законом віднесені радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо.

Системний аналіз відповідних правових приписів дає підстави виділити наступні ознаки земельних ділянок, що підлягають консервації: 1) економічна неефективність їх подальшого використання (низькій рівень родючості ґрунтів), 2) екологічна небезпечність їх подальшого використання (мається на увазі ймовірність подальшої деградації землі за умови продовження експлуатації земельної ділянки в такому ж режимі, як і раніше), 3) радіаційна небезпечність та радіоактивна забрудненість земель (що створює небезпеку для життя і здоров'я людини або стану навколишнього природного середовища у разі подальшої експлуатації земельної ділянки).

¹ ГОСТ 17.5.1.06-84. Охрана природы. Земли. Классификация малопродуктивных угодий для землевания: постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 27 апреля 1984 г., № 1501 // www.docload.ru

² Цей же нормативний акт надає ґрунтознавче тлумачення малопродуктивних угідь (угіддя, що характеризуються низькою природною родючістю ґрунтів за рахунок прояву несприятливих властивостей: піщаного або супіщаного механічного складу, малопотужності ґрунтового профілю, ступеню еродованості, солонцюватості, засоленості, обглеювання, щєбнистості, кам'янистості, високої кислотності або лужності, а також зрідненості органічною речовиною і поживними елементами). Зауважимо, що комплекс агротехнічних та інших заходів, що проводяться в рамках консервації, на цих угіддях буде результативним лише за умови їх попереднього землювання.

Представники землевпорядної науки пропонують свої критерії оцінки екологічного стану сільськогосподарських угідь при визначенні доцільності консервації таких земель. Так, іноді вважають, що сільськогосподарські угіддя за якісним станом слід поділити на три групи. До першої – віднести угіддя, що характеризуються кращими якісними властивостями й природними можливостями та повністю придатні для вирощування сільськогосподарських культур конкретної кліматичної зони. Такі угіддя першочергово вводяться до сільськогосподарського обігу в якості ріллі. До них відносяться родючі землі зі схилами не більше 2 градусів. Другу групу угідь складають землі малоприсадибні для використання їх в якості ріллі, але придатні для використання їх в якості сільськогосподарських угідь екстенсивного навантаження. Такі землі підлягають переведенню в кормові угіддя (пасовища, сіножаті тощо). Схил їх складає не більше 4 – 5 градусів. Останню групу складають сільськогосподарські угіддя сильно деградовані, розташовані на схилах крутизною 7 – 10 градусів та не придатні для використання в сільському господарстві. Саме такі землі підлягають консервації на тривалий часовий термін. Після завершення на них програми консервації, вони вводяться у сільськогосподарський обіг, або можуть бути переведені в іншу категорію земель¹. Однак найбільш детально орієнтовні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами визначені у додатку до Порядку консервації земель, затвердженого Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283.

У землевпорядній науці розрізняють два види консервації земель: консервацію-реабілітацію і консервацію-трансформацію. В першому випадку земельна ділянка після відновлення ґрунтової родючості знов залучається у сільськогосподарське виробництво в якості ріллі. Консервація-трансформація тягне за собою настання більш серйозних правових наслідків. Вона передбачає переведення земельної ділянки зі складу ріллі в інший вид сільськогосподарських угідь, або, навіть, до іншої

¹ Голубева С. А. Организационно-экономический механизм консервации деградированных сельскохозяйственных угодий: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – «экономика и управление народным хозяйством (землеустройство)» / С. А. Голубева. – М., 2011. – 24 с. (С. 18).

категорії земель (наприклад, лісогосподарського призначення чи природно-заповідного фонду¹.

При цьому, заходи консервації-реабілітації спрямовані на підвищення родючості ґрунтів шляхом безпосереднього фізичного впливу на шар ґрунту земельної ділянки (здійснення широкого комплексу агротехнічних, агрохімічних, протиерозійних, меліоративних операцій). На відміну від цього, при консервації-трансформації підвищення родючості ґрунтів здійснюється опосередковано, через оптимізацію структури сільськогосподарських угідь. Проте це не означає, що в даному випадку агротехнічні заходи з підвищення родючості ґрунтів не повинні здійснюватися. Фахівці-ґрунтознавці наголошують на тому, що консервація-трансформація не відміняє необхідності систематичного застосування на земельній ділянці заходів з охорони, відновлення та підвищення родючості ґрунтів².

Отже, консервація земель спрямована на вирішення двох завдань. По-перше, вона виступає важливим організаційно-правовим заходом підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарських угідь (у разі повернення земельної ділянки після завершення процедури консервації до сільськогосподарського обігу). По-друге, забезпечує оптимізацію сільськогосподарського землекористування шляхом вилучення непридатних для товарного виробництва земель з інтенсивного обробітку і переведення їх до інших категорій земель.

На жаль, відносини у сфері консервації земель сьогодні недостатньо детально регламентуються земельним законодавством. Відповідні правові приписи зосереджені у гл. 28 Земельного кодексу України та ст. 51 Закону України «Про охорону земель». Вони закріплюють визначення консервації, встановлюють землі, які підлягають консервації, та підкреслюють, що консервація земель здійснюється за рішеннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на підставі договорів з власниками земельних ділянок. Уявляється, що в сучасних умовах, коли в результаті проведення земельної реформи значна частина земель потребує охорони і поліпшення якісного стану, цього явно замало.

¹ Шквир М. І. Здійснення економіко-екологічної оптимізації агроландшафтів Канівського району Черкаської області / М. І. Шквир, С. О. Осипчук, С. П. Погурельський та ін. // Землевпорядний вісн. – 1999. – № 2. – С. 34.

² Булыгин С. Ю. Консервация деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель / С. Ю. Булыгин // Земельный кодекс Украины: комментарий. – 4-е изд. – Х.: Одиссей, 2006. – 512 с. (С. 389).

На розвиток відповідних законодавчих положень розроблено Порядок консервації земель, затверджений Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283¹ (далі – Порядок), згідно з яким при віднесенні сільськогосподарських угідь до деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених (радіаційно небезпечних чи радіаційно забруднених) – здійснюється консервація таких земель. Уявляється, що консервація земель, як агротехнічний та організаційно-правовий захід їх охорони і відновлення, сприятиме скороченню площі сільськогосподарських земель інтенсивного використання, а, відповідно, і оптимізації сільськогосподарського земельного фонду та підвищенню родючості ґрунтів.

Однак, з урахуванням усіх досягнень цього документа варто зазначити, що деякі його положення мають доволі суперечливий характер. Зокрема, він не узгоджений з іншими нормативно-правовими актами в частині ініціювання процедури консервації. Так, п. 4 Порядку передбачено, що консервація земель, які перебувають у власності чи користуванні юридичних або фізичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок і землекористувачів. Крім того, така ініціатива зазначених суб'єктів, відповідно до п. 5 Порядку має практично примусовий характер, оскільки вони зобов'язані протягом 30 днів після отримання від уповноваженого органу клопотання про припинення господарського використання земельної ділянки ініціювати проведення робіт з консервації земель.

Водночас Закон України «Про охорону земель», визначаючи правові підстави проведення робіт з консервації земель, взагалі не передбачає такої підстави як ініціатива власника чи землекористувача земельної ділянки. Відповідно до ст. 51 Закону, підставою для прийняття рішень про консервацію земель є подання органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель на підставі договорів з власниками земельних ділянок.

Утім, неузгодженість повноважень органів управління, на жаль, є не єдиною вадою Порядку консервації земель. Адже в ньому не визначені права і обов'язки власників і користувачів земельних ділянок, відсутній чіткий механізм консервації земель. Окрім того, не врегульовано питання компенсації власникам та користувачам земельних ділянок зниження

¹ Про Порядок консервації земель: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 8. – Ст. 323.

доходу внаслідок тимчасової консервації їх деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Розглянемо найбільш важливі питання організації консервації земель, які не знайшли належного закріплення в земельному законодавстві.

Перш за все зауважимо, що для успішного проведення консервації важливим є нормативне врегулювання питання виявлення деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель.

За висновками спеціалістів, процес консервації земель в Україні здійснюється дуже повільними темпами. Серед причин, що уповільнюють ці процеси, науковці називають відсутність чітких економічних і екологічних критеріїв (нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів, якісного стану ґрунтів, оптимального співвідношення земельних угідь, показників деградації земель та ґрунтів,) для визначення земель, що потребують виведення зі складу ріллі¹.

У п. 3 Порядку консервації земель передбачено, що при віднесенні земель до деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених, враховуються орієнтовні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами. До таких показників належать: ступінь еродованості ґрунту, вміст гумусу, фізична деградація, хімічне та радіаційне забруднення, засолення, карбонатність та ін.

Нормативне закріплення переліку показників якості ґрунтів є правовою підставою для здійснення в майбутньому юридично значимих дій, спрямованих на оптимізацію структури сільськогосподарського землекористування шляхом виведення з експлуатації та своєчасної консервації угідь, що зазнали негативних змін.

Однак вихідним етапом проведення консервації має стати моніторинг ґрунтів, на підставі показників якого можливо встановити, які саме погіршення характерні для конкретної земельної ділянки, а, відповідно, і встановити належність земельної ділянки до одного з різновидів земель, що підлягають консервації. На цю обставину також звертається увага в спеціальній літературі. Зокрема, М. В. Мозальова вважає, що своєчасне виявлення деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення, їх відновлення та повернення до попереднього режиму використання

¹ Медведєв В. В. Чому знижується родючість ґрунтів / В. В. Медведєв // Голос України. – 2003. – № 226. – 28 листоп. – С.10 – 11. (С. 11).

можливе лише за умови функціонування станцій постійного моніторингу ґрунтів. Такі станції розташовуються відповідно до спеціального порядку, що дозволяє охопити площу всіх земель сільськогосподарського призначення кожної області України. У комплексі це створює систему з постійних спостережень за змінами якісного стану ґрунтів по всій території України¹.

Окремої уваги заслуговує питання щодо гарантування майнових земельних прав власників і користувачів земельних ділянок під час проведення консервації.

Передовсім зауважимо, що консервація не тягне за собою позбавлення власника (користувача) його прав на земельну ділянку. Проте, оскільки консервативна охорона землі здійснюється без її безпосереднього господарського використання, то в будь-якому випадку вона спричинює певні обмеження прав на земельну ділянку.

Під обмеженням права на землю зазвичай розуміють форму закріплення у законодавстві меж реалізації суб'єктивних земельних прав². Виходячи з аналізу положень, закріплених ст. 111 Земельного кодексу України («Обмеження прав на земельну ділянку»), при здійсненні консервації земельної ділянки, право на неї обмежується шляхом встановлення заборони на користування такою ділянкою.

До того ж законодавство, не позбавляючи власника його майнового права на законсервовану земельну ділянку, лишає поза увагою питання правової долі земельної ділянки, щодо якої за підсумками проведення консервації було прийнято рішення про переведення її до іншої категорії земель. Це вносить деякі незручності для землевласників та землекористувачів, адже в таких випадках не виключається можливість зміни землевласника (землекористувача).

Питання щодо відновлення порушеного права частково регламентується законодавством. Так, відповідно до п. 19 Порядку консервації земель, власник земельної ділянки має право звернутися із клопотанням до уповноваженого органу (відповідної державної адміністрації або сільської, селищної, міської ради) про виділення рівноцінної земельної ділянки взамін земель, які стали екологічно

¹ Мозальова М. В. Правові засади моніторингу ґрунтів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право» / Марина Володимирівна Мозальова – Х. , 2011. – 197 с. (С. 95 – 97).

² Земельне право України: підруч. / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с., С. 122.

небезпечними, економічно неефективними, техногенно забрудненими не з його вини. Проте, як слушно зазначено в літературі, ця норма не гарантує отримання земельної ділянки, оскільки вимагає дотримання двох умов: наявності рівноцінної ділянки в складі земель запасу (ймовірно, що під рівноцінністю земельної ділянки законодавець розуміє її вартість згідно з нормативно-грошовою оцінкою, адже в природі двох рівноцінних земельних ділянок існувати не може) та необхідності доведення відсутності вини власника у погіршенні стану земельної ділянки. Яким чином та в якому порядку доводиться відсутність вини, законодавством, на жаль, не визначається. Наприклад, судовий розгляд цього питання потребує значного часу, протягом якого землевласник або землекористувач залишається без землі, а за деяких обставин взагалі неможливо довести відсутність вини власника чи землекористувача¹. До того ж, наявність рівноцінної земельної ділянки у складі земель запасу є малоімовірною. Уявляється, що гарантією відновлення порушеного права власника земельної ділянки, яка передана до консервації, має стати положення щодо компенсації її вартості у грошовій формі, якщо надання іншої рівноцінної земельної ділянки не можливе.

Крім того, згідно з цим положенням, право на виділення земельної ділянки взамін на законсервовану мають виключно власники. Що ж стосується землекористувачів, то Порядком не передбачено для них такої можливості. Вважаємо, що було б доцільно розширити коло суб'єктів цих відносин шляхом включення до їх складу землекористувачів.

Надзвичайно важливим постає питання забезпечення власників і користувачів земельних ділянок, що зазнали негативних змін, заохочувальними стимулами до своєчасної їх консервації.

Як свідчить практика, в будь-якому суспільстві найбільш дієвими є два способи стимулювання суб'єкта до вчинення певних дій: (1) накладання юридичної відповідальності за недотримання встановлених правил поведінки (наприклад, передбачення штрафних санкцій за невиконання обов'язків); (2) економічне зацікавлення у певній поведінці (наприклад, звільнення від сплати податків, надання кредитних пільг тощо). Якщо перший спосіб сьогодні практично неможливо застосувати у

¹ Ришкова Л. В. Правове регулювання використання та охорони особливо цінних земель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Людмила Валеріївна Ришкова. – Х. , 2010. – 191 с. (С. 103).

відносінах консервації земель (такий висновок впливає з законодавчого положення про договірний порядок здійснення консервації, закріпленого у ч. 3 ст. 172 Земельного кодексу України), то другий на цьому тлі набуває все більшої актуальності.

Показово, що такий механізм існував ще за часів Російської імперії, де за лісорозведення, укріплення пісків та ярів деревною та чагарниковою рослинністю видавалися премії, якими могли бути предмети мистецтва, золоті та срібні медалі, грошові суми до трьохсот рублів¹.

Приписи з приводу економічного стимулювання власників і користувачів земельних ділянок до залучення своїх земель до програми консервації містяться у ст. 205 ЗК України, де передбачена компенсація з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини. Однак детального механізму компенсації земельне законодавство, на жаль, не розкриває.

Ще більше ситуація ускладнюється при регулюванні питання надання податкових пільг власникам земель. Так, згідно зі ст. 278 Податкового кодексу України, ставка податку за земельні ділянки, зайняті землями тимчасової консервації («деградовані землі»), встановлюється у розмірі 0,03% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області (це на 0,07% менше за ставку податку, передбаченого за використання сільськогосподарських угідь нормальної якості). І в той же час ст. 283 Податкового кодексу передбачено, що за землі сільськогосподарських угідь, які перебувають в тимчасовій консервації, податок взагалі не сплачується.

Варто наголосити, що при звільненні особи від сплати податку за землі, які перебувають в консервації, нестача коштів, як правило, компенсується за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Проте в спеціальній літературі звертається увага на те, що закони про Державний бюджет на минулі роки традиційно не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію. А механізм консервації земель та його складова – відшкодування зниження доходів власників землі та землекористувачів, – може працювати лише за умови

¹ Крассов О. И. Право собственности на леса / О. И. Крассов // Эколог. право. – 2006. – №3. – С. 9.

існування фінансової основи – коштів, передбачених у бюджеті¹ [41, с. 468, 469]. Таким чином, на практиці цей механізм не реалізовується. З огляду на це вважаємо, що дійсно дієвим способом стимулювання землевласників і землекористувачів має стати передбачення для них штрафних санкцій за невиконання обов'язку своєчасно розпочати процедуру консервації земельної ділянки у разі виявлення ознак погіршення якості ґрунтів. Для реалізації такого нормативного припису насамперед необхідно закріпити в законодавстві положення щодо обов'язків землевласників та землекористувачів в імперативному порядку (а не на договірній основі) ініціювати проведення консервації земель у разі виникнення такої потреби.

У підсумку зазначимо, що чинне законодавство про консервацію земель має численні прогалини. Між тим, очевидно, що назріла термінова потреба удосконалити законодавство цього напрямку. Перегляду підлягає низка нормативно-правових актів, що містять положення щодо консервації земель, зокрема, таких як Закон України «Про охорону земель», Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283 «Про затвердження порядку консервації земель».

¹ Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – 3-тє вид., змін. і доп. – К.: Алерта, 2011. – 516 с. (468, 469).

² Концепція сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999р. № 1359 // Офіційний вісник України . – 2000. - № 1. – Ст. 6.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана та М. В. Шульги

Харків
«Право»
2016

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307
П78

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.)*

Автори:

*А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко, І. М. Кульчій,
Т. В. Курман, Л. В. Лейба, О. С. Лисанець, Т. В. Лісова, О. М. Савельєва,
Д. В. Санніков, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Д. В. Федчишин,
С. В. Хомінець, С. В. Шарпова, М. В. Шульга*

Рецензенти:

*В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка
В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природоко-
ристування України;*

*І. І. Каракаш – кандидат юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»*

П78 **Проблеми** правового забезпечення сталого розвитку сільських терито-
рій в Україні : монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Кор-
нієнко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право,
2016. – 360 с.

ISBN 978-966-458-985-4

Монографію присвячено дослідженню актуальних проблем правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. Висвітлюються правові засади сталого розвитку аграрного виробництва, організаційно-правові аспекти сталого соціального розвитку села. Розглядаються питання забезпечення раціонального та ефективного використання земель та інших природних ресурсів у межах сільських територій як передумова їх сталого розвитку. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій з удосконалення правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні.

Для науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, кого цікавлять теоретичні правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій.

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Ігнатенко І. В.,
Корнієнко В. М. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ISBN 978-966-458-985-4