

УДК 349.4 (477)

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВІДТВОРЕННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

### FEATURES OF MEASURES OF LEGAL PROTECTION AND RECOVERY OF AGRICULTURAL LANDS

**Лісова Т.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено комплексному дослідженню заходів правової охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення. Розглядаються особливості охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення. Всебічно обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

**Ключові слова:** землі сільськогосподарського призначення, земельна реформа, заходи, охорона, відтворення.

Статья посвящена комплексному исследованию мероприятий правовой охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Рассматриваются особенности охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Всесторонне обосновывается необходимость усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, касающихся поднятой проблемы.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, мероприятия, охрана, восстановление.

The article focuses on the complex analysis of features of measures of legal protection and recovery of agricultural lands. Features of protection and recovery of agricultural lands are considered in the article. The necessity of the improvement of the legislation in force with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

**Key words:** agricultural lands, land reform, measures, protection, recovery.

**Актуальність теми.** Сільське господарство України – найбільш природомістка галузь, що має могутній природно-ресурсний потенціал, який включає 41,84 млн. га сільськогосподарських угідь (69,3% території України), в тому числі 33,19 млн. га ріллі (55%), 7,63 млн. га природних кормових угідь – сіножатей і пасовищ (12,6%) [1].

Водночас розораність сільськогосподарських угідь досягла 72%, а в ряді регіонів перевищує 88%. Ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому по Європі. В окремих районах осушення земель відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України.

Правові проблеми охорони земель сільськогосподарського призначення є надзвичайно актуальними в сучасних умовах. Серед українських вчених особливо слід виокремити праці з даної тематики В.І. Андрицького, Н.С. Гавриш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носіка, Н.І. Титової, М.В. Шульги та ін.

А.М. Мірошниченко, В.В. Носіка, Н.І. Титової, М.В. Шульги та ін.

**Метою статті** є поглиблене вивчення низки питань правового забезпечення охорони і відтворення земель сільськогосподарського призначення.

**Виклад основного матеріалу.** Землі сільськогосподарського призначення є найбільш цінною і суспільно важливою категорією. Як справедливо наголошує М.В. Шульга, землі сільськогосподарського призначення є основою продовольчої безпеки держави, фундаментом її економічного розвитку та матеріального добробуту українського народу [2, с. 273].

Склад, а отже, й правовий режим, земель сільськогосподарського призначення є неоднорідним.

До земель сільськогосподарського призначення належать насамперед сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги).

Наголосимо, що в останні роки спостерігається розширення площі ріллі, у тому числі на схилах, недотримання науково обґрунтованих сівозмін при використанні земель.

Значна частина малопродуктивних земель входить до складу орних угідь: практично кожен 5-й га ріллі припадає на малопродуктивні землі. Це пов'язано з тим, що сучасне використання земель в Україні досі має тенденцію максимального збільшення площ сільськогосподарських угідь, перш за все орних, що призводить до інтенсивності деградаційних процесів. Разом із тим вилучення земель для несільськогосподарського використання досить часто відбувається за рахунок орнопридатних, що зайвий раз підтверджує необхідність термінової розробки і впровадження заходів з оптимізації використання земель, запобігання деградаційним процесам, підвищення продуктивності землеробства.

Основними причинами зазначеного є не лише недосконалі технології обробітку землі, недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, а й відсутність Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Саме у зазначеній програмі необхідно було б визначити склад й обсяги першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації.

Самостійною складовою земель сільськогосподарського призначення є несільськогосподарські угіддя. До них ст. 22 Земельного кодексу відносить господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо.

Доцільно виокремити дві головні ознаки земель сільськогосподарського призначення: надання для потреб сільського господарства і призначення для використання у сфері сільськогосподарського виробництва.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва повинні використовуватися відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель.

Відтворення повинно стосуватися не тільки якісного стану земель, а й інших параметрів, наприклад, відтворення порушених земель. Заходи щодо відтворення земель зазвичай мають екологічну спрямованість. Проте у чинному земельному законодавстві залишаються недостатньо врегульованими суспільні відносини у сфері відтворення земель. Правові норми з питань виконання заходів з відтворення якісного стану порушених внаслідок промислової та іншої діяльності земель закріплені у нормативно-правових актах різної юридичної сили, мають переважно загальний чи декларативний характер, несистематизовані, що призводить до виникнення юридичних прогалин та колізій у механізмі правового регулювання земельних правовідносин.

Відтворення земель має здійснюватись в різних правових формах.

Так, порушені землі потребують проведення рекультиваци – комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

У контексті вище викладеного буде доречно навести думку В.В. Петрова, що відтворенням охоплюється не природний об'єкт як такий (земля, надра, води, ліси і т. п.), а лише його окремі компоненти, що входять до складу даного природного об'єкта (йдеться насамперед про родючість ґрунтів) [3, с. 25].

Доцільно зазначити, що рекультивация земель є одним з ефективних заходів щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та розв'язання проблеми їх охорони.

Рекультивация порушених земель, відновлення ґрунтового покриву і повернення у сферу народного господарства, як наголошують вчені, є однією з найважливіших проблем сучасності. Як переконливо зазначає М.О. Фролов, рекультивация земель повинна здійснюватися на ландшафтно-екологічних принципах, що передбачають оптимальне співвідношення різних напрямів вдосконалення порушених територій, створення високопродуктивних ценозів, підвищення і відтворення родючості рекультивованих ґрунтів і запобігання негативному впливу техногенних утворень на довкілля [4, с. 76].

У наукових джерелах поняття рекультиваци порушених і деградованих земель пропонується розглядати як законодавчо забезпечений комплекс прав та обов'язків відповідних суб'єктів щодо виконання передбачених законодавством організаційно-правових, технічних, фінансових, землевпорядних дій, спрямованих на відтворення природного стану землі (земельної ділянки) як головного засобу виробництва у сільському, лісовому господарстві, а також як просторово-територіального базису і як об'єкта природи з наявними ландшафтами з метою забезпечення якісного життєвого середовища суспільства [5, с. 9].

Рекультиваци підлягають всі землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, ґрунтовому покриві, материнських породах та породах, що їх підстилають, які відбулися внаслідок проведення гірничодобувних, гідротехнічних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт.

Підкреслимо, що заходами рекультиваци на відміну від консервації деградованих та малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення повинні охоплюватися не лише землі сільськогосподарського призначення, а й землі інших категорій (водного фонду, лісгосподарського призначення, житлової та громадської забудови, рекреаційного призначення, оздоровчого призначення, промисловості та ін.).

Доречно підтримати точку зору А.Л. Місінкевич, яка вважає, що у чинному земельному законодавстві недостатньо врегульовані питання щодо особливостей проведення рекультиваци земельних ділянок на різних категоріях земель. Отже, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону земель», закріпивши у ньому низку основних напрямків рекультиваци земель (сільськогосподарський, лісгосподарський,

водогосподарський, рекреаційний, санітарно-гігієнічний, будівельний, індустріальний), що дозволить законодавчо забезпечити особливості проведення рекультивациі земель різних категорій [5, с. 9].

Сучасне використання земельних ресурсів, як переконують фахівці, не відповідає вимогам збалансованого природокористування у зв'язку з порушенням екологічно допустимого співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень [6, с. 39–40]. Через надмірну розораність, недостатнє внесення органічних речовин, мінеральних добрив, забруднення, у сучасних умовах відбувається деградація земельних ресурсів.

У зв'язку з вищевикладеним доречно вести мову про консервацію деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель. В умовах сьогодення саме консервація земель є одним із дієвих заходів, який забезпечує відтворення якісного стану ґрунтів. На думку сучасних науковців, консервація деградованих та малопродуктивних земель є підґрунтям оптимізації структури сільськогосподарського землекористування поряд з консолідацією земель та контурно-меліоративною організацією території [7, с. 9].

Особливе місце у складі заходів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення займає відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Правова охорона земель, будучи самостійним інститутом земельного права, включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих, зокрема, на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, чому саме і слугує інститут відшкодування втрат. Вилучення відповідної земельної ділянки із зазначених земель завжди буде обґрунтованим.

Охорону земель сільськогосподарського призначення і відшкодування втрат об'єднує також та обставина, що здійснюються вони на засадах комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням цілей і характеру їх використання, зональних і регіональних особливостей і реалізуються шляхом підвищення ефективності управління в галузі використання й охорони земель.

В умовах утворення дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення, непридатних або малоприсаєдбаних для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, правовою формою їх відтворення, якщо йдеться насамперед про кількісний вимір, слід вважати і консолідацію земель сільськогосподарського призначення.

Доцільно всебічно підтримати позицію П.Ф. Кулинича, що відносини з консолідації земель є принципово новим видом земельних відносин в Україні [8, с. 188]. Вчений переконливо доводить, що чинне земельне законодавство України не містить достатньо ефективного механізму забезпечення консолідації земель і потребує вдосконалення. З метою забезпечення консолідації земель сьогодні назріла необхідність розробки й прийняття Закону України «Про консолідацію сільськогосподарських земель», який би комплексно регулював вищезазначені суспільні відносини [9, с. 45–50].

Підґрунтям проведення консолідації земель в Україні є необхідність усунення їх надмірного подрібнення.

У науковій літературі пропонується поділяти консолідацію земель на постійну та тимчасову [8, с. 189–190]. Прикладом постійної консолідації може слугувати формування однієї земельної ділянки шляхом об'єднання декількох суміжно розташованих земельних ділянок, які належать суб'єкту на відповідному правовому титулі постійно (праві власності, праві постійного землекористування, постійного емфітевзису тощо). Про тимчасову консолідацію йдеться у разі оренди земельних часток (паїв) та земельних ділянок сільськогосподарськими товаровиробниками єдиними земельними масивами.

Фахівці-землевпорядники традиційно розглядають консолідацію земель як інтегровану систему заходів з організації території землекористувань (землеволодінь) через об'єднання розділених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земель, а також природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базуються на засадах раціональності та економічної ефективності [10, с. 12].

Доцільно виділити вузький та широкий підходи щодо тлумачення терміну «консолідація земель».

Серед прибічників вузького підходу до розуміння зазначеного вище терміну доцільно зазначити В.В. Носіка, з погляду якого консолідація дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення полягає в їх укрупненні [11, с. 230].

Представником широкого підходу є О.П. Куцевич. На думку науковця, термін «консолідація земель» використовується для позначення зосередження земельних ділянок сільськогосподарського призначення в одного суб'єкта на різних правових титулах (насамперед – на праві власності), не обов'язково суміжних, проте з можливістю їх ефективного використання для ведення одного господарства [12, с. 7]. Водночас О.П. Куцевич наголошує на певних негативних соціальних наслідках консолідації земель як форми їх концентрації.

Незважаючи на різноманітність підходів до терміну «консолідація земель», слушною є позиція В.В. Носіка. Як зазначає науковець, вирішення питання консолідації земель сільськогосподарського призначення є об'єктивною необхідністю, від нього залежатиме розвиток чи занепад сільського господарства і соціальної сфери сільських населених пунктів, а також всієї економіки держави [11, с. 228].

**Висновки.** З урахуванням викладеного, слід зазначити, що охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів, а також обмеження їх вилучення (викупу) для несільськогосподарських потреб.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
2. Гетьман А.П., Шульга М.В., Статівка А.М. та ін. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
3. Петров В.В. Экология и право : [монографія] / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
4. Фролов М.О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства / М.О. Фролов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 73–79.
5. Місінкевич А.Л. Правове забезпечення рекультиватії земель в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / А.Л. Місінкевич. – К., 2014. – 17 с.
6. Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві / С. Богатирчук-Кривко // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 12. – С. 39–42.
7. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.І. Максименко. – К., 2013. – 17 с.
8. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.
9. Кулинич П.Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45–50.
10. Ткачук Л.В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : [монографія] / Л.В. Ткачук. – Львів : Вид-во Львівського НАУ, 2009. – 249 с.
11. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : [монографія] / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
12. Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.П. Куцевич. – К., 2014. – 17 с.