

УДК 349.41

ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Кулинич П. Ф.

Інститут держави і права НАН України, Київ, Україна

Аналізується розвиток правової політики України у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель. Доводиться, що у земельно-правовій політиці продовольча функція держави здійснюється на шкоду її землеохоронної функції. Формуються пропозиції щодо вдосконалення державної правової політики країни у сфері сільськогосподарського землекористування на засадах балансу продовольчих пріоритетів та екологічних імперативів.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, правова політика, агросфера.

Одним із основних напрямків сучасної правової політики у сфері охорони і використання земельних ресурсів є екологізація земельного законодавства України. Разом з тим, вважаємо, що проблема екологізації земельного законодавства є значно ширшою і виходить за межі проблеми співвідношення земельного та екологічного права. На нашу думку, існують два потужні фактори екологізації норм земельного законодавства: екологічне право як основна галузь системи права України, яка формує і нормативно закріплює вимоги екологічної безпеки, забезпечення якої є важливою метою екологізації законодавства, та неосвоєні нормативно і не відображені в законодавстві як правові закономірності функціонування земель взагалі та земель сільськогосподарського призначення зокрема як природного ресурсу та елементу довкілля, які проявляються в умовах сучасного антропогенного навантаження на земельні ресурси і освоєні, усвідомлені та репрезентовані природничими науками як екологічні імперативи сучасного етапу розвитку суспільства, ноосфери та агросфери. Вважаємо, що на сучасному етапі саме другий фактор має стати визначальним фактором впливу на розвиток правової політики у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель та відповідного законодавства України.

Проблеми формування та здійснення правової політики досить активно почали досліджуватися в юридичній літературі з початком ХХІ століття. Результати таких досліджень свідчать, що дана проблематика відкриває новий зріз у правовому освоєнні суспільного буття та відкриває нові можливості для вдосконалення права як ефективного засобу вирішення гострих проблем, що виникають у економічній, екологічній та соціальній і духовній сферах життєдіяльності суспільства. Разом з тим проблема формування та здійснення земельно-правової політики залишається малодослідженою. В зв'язку з цим метою даної статті є дослідження становлення, змісту та перспектив вдосконалення правової політики держави у сфері сільськогосподарського землекористування.

Правова політика у сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення є одним із напрямів правової політики держави і характеризується всіма основними характеристиками останньої. Разом з тим, даному сегменту право-

вої політики притаманні особливості, що впливають із специфіки суспільної діяльності в галузі охорони і використання земельних ресурсів.

В літературі під правовою політикою розуміють науково обґрунтовану, системну діяльність різних суб'єктів права, спрямовану на вироблення стратегії і тактики правового регулювання з метою найбільш повної реалізації принципів демократичної правової держави та громадянського суспільства [1, с.53]. Нині питання правової політики вважаються основними питаннями методології формування українського законодавства. Як зазначають Селіванов А. і Рябченко О., найбільш конкурентоспроможним залишається парламентський нормативізм (законодавча сфера). Пояснюється це тим, що в кожному суспільстві домінуючим є нормативний підхід законодавчого органу, оскільки природне право і соціологічна основа праворозуміння мають, швидше, рамковий характер, ніж безпосередній вплив на правову політику [2]. Тому законопроектна політика є пріоритетним напрямом правової політики держави і для владних структур, так і для правової науки.

Головним завданням правової політики, в тому числі й правової політики у сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення, має бути реалізація загальнонаціональних інтересів у сфері землекористування. На жаль, як зазначає Бідей О., нині правова політика в основному спрямована на задоволення інтересів еліти українського суспільства, а не загальнонаціональних інтересів [3, с. 52]. Елітарний характер, принаймні в аспекті правових можливостей доступу різних верств суспільства до незабудованих земель з метою їх отримання у користування на різних правових титулах, має й правова політика у сфері охорони і використання земель, яка здійснювалася в Україні протягом 90-х років ХХ століття.

Не можна стверджувати, що в Україні не приділялася увага проблемі охорони і належного використання сільськогосподарського земельного фонду. Однак, землеохоронні заходи носили фрагментарний характер і не базувалися на комплексному підході до даної проблеми як проблеми, розв'язання якої має базуватися на багатофункціональних властивостях сільськогосподарських угідь як засобу виробництва, операційного базису, природного ресурсу, об'єкта рекреації тощо. Відповідно не була збалансованою, цілісною та цілеспрямованою і правова політика держави у сфері сільськогосподарського землекористування. У 60-70-х роках ХХ століття, коли проблема збереження довкілля як умови виживання людства набула глобального характеру, виник новий вид політичної активності – екологічна політика. Її новизна, як відмічає Лозо В. І., полягає у тому, що якщо всі відомі до того типи політики відображали тільки людські інтереси (індивідуальні і групові), то екологічна політика відображає також інтереси природи. Тому при формуванні правових основ екологічної моделі цивілізації і переході від біологічної еволюції до управління процесом розвитку слід, на його думку, відтворювати навколишнє середовище згідно з його власними законами, позбавляючись обмеженого уявлення про природу як нескінченний набір реальних і потенційних засобів людського прогресу [4, с. 11,13].

Землеохоронна політика України також почала формуватися у 60-70-р рр. Однак ступінь її «зрілості» є значно нижчим від ступеня розвитку екологічної політики. Лише в 1996 р., коли була прийнята чинна Конституція України, було сформоване важливе конституційне положення сучасної землеохоронної політики України

про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Вперше проблема охорони сільськогосподарського земельного фонду як важлива політико-правова проблема України була задекларована в Постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [5]. Однак до цього часу землеохоронна політика України не відзначається стабільністю як за її інтенсивністю, рішучістю держави у її здійсненні, так і за її основними напрямками. Так, у 60-80-х рр. ХХ століття основним акцентом землеохоронної політики України було правове регулювання технологій землеробства як засобу боротьби з негативними процесами (водною і вітровою ерозією, переущільненням і забрудненням ґрунтів). У 90-х рр. ХХ століття слід констатувати відсутність будь-якої політики у даній сфері, правове регулювання відносин сільськогосподарського землекористування здійснювалося хаотично, імпульсивно як швидка, але спонтанна реакція на соціально-економічні і правові процеси у сфері земельної реформи у сільському господарстві. На початку ХХІ століття починається формування нового напрямку правової політики України у сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення – політики встановлення фіксованих (кінцевих) показників стану цих земель як засобу оцінки діяльності щодо охорони і використання сільськогосподарських земель.

У 60-70-х рр. ХХ століття земельна політика країни носила переважно споживачий характер, що знайшло певне відображення і в доктрині земельного права того періоду. Як зазначав Жариков Ю. Г., земельно-правові норми, будучи в основному спрямовані на регулювання порядку надання землі, значно слабкіше були пов'язані з процесом безпосередньої експлуатації землі в сільському господарстві [6, с. 24]. На його думку, право сільськогосподарського землекористування являло собою систему правових норм, що регулювала порядок надання землі колгоспам, радгоспам та іншим землекористувачам, процес її внутрігосподарського використання в якості основного засобу сільськогосподарського виробництва, а також що регулювало відносини, пов'язані з присвоєнням доходів, отримуваних від внутрігосподарської експлуатації землі [6, с. 37-38]. Як бачимо, право сільськогосподарського землекористування як основний інститут радянського земельного права, який регламентував ставлення виробників сільськогосподарської продукції до землі як основного засобу аграрного виробництва, не включав вимог щодо її охорони.

Слід відмітити, що в 50-60-х рр. ХХ століття мали місце спроби забезпечити раціональне використання і охорону сільськогосподарських угідь як засобу аграрного виробництва шляхом надання юридичної сили прогресивним системам землеробства. Однак такі спроби не увінчалися успіхом. В зв'язку з цим Жариков Ю. Г. доводив, що сферу застосування державних обов'язкових агроправил доцільно обмежити в основному тією областю земельних відносин, які виникають у зв'язку з необхідністю охорони сільськогосподарських земель як об'єкта державної власності [6, с. 109-110]. Однак, на наш погляд, неефективність радянської правової політики у сфері сільськогосподарського землекористування були обумовлені тим, що в діяльності державних органів влади два ключові завдання – охорона сільськогосподарсь-

ких угідь та виробництво сільськогосподарської продукції - виявилися конкуруючими. За таких умов в радянський період функція виробника сільськогосподарської продукції і функція контролера, охоронця земель були поєднані в одній особі – державі. Проте в умовах екстенсивного сільського господарства та постійного дефіциту продовольчої продукції держава віддала перевагу продовольчій функції, яка реалізовувалася на шкоду земле охоронній функції.

Саме таким шляхом розвивалось законодавство про охорону сільськогосподарських угідь в Україні в зазначений період. Так, 12 вересня 1960 р. Рада Міністрів УРСР прийняла постанову № 1541, якою затвердила Обов'язковий для всіх землекористувачів мінімум заходів по боротьбі з ерозією ґрунтів і по відновленню родючості та продуктивному використанню еродованих земель в УРСР [7]. Однак в умовах недостатнього забезпечення населення продовольчою продукцією пріоритети у вирощуванні якомога більшої кількості сільськогосподарської продукції завжди домінували над екологічними та землеохоронними вимогами, навіть якщо останні були закріплені в земельному законодавстві країни.

Отже, починаючи з середини ХХ століття, коли почала усвідомлюватися суспільством проблема охорони земель сільськогосподарського призначення, основний акцент у землеохоронних заходах, що вживалися на державному рівні і реалізовувалися на правовій основі, робився на заходи охорони сільськогосподарських угідь як засобу аграрного виробництва. При здійсненні таких заходів ставилася мета охорони угідь як природного ресурсу, найвищою і нерідко єдиною цінністю якого визнавалася економічна родючість – здатність забезпечувати культивовані людиною рослини поживними речовинами для отримання якомога вищої урожайності. З цією метою 20.10.1948 р. Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП(б) прийняли постанову «Про план полезахисних насаджень, упровадження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і стійких урожаїв у степових і лісостепових районах Європейської частини СРСР» [8], якою планувалося масове закладення полезахисних лісосмуг на території нашої держави. Постановами ЦК КП України і Ради Міністрів УРСР від 30.06.1966 р. «Про широкий розвиток меліорації земель для одержання високих і сталих урожаїв зернових та інших сільськогосподарських культур в Українській РСР» [9] та від 06.12.1972 р. «Про дальше посилення робіт по меліорації земель і поліпшення використання зрошуваних і осушених земель Української РСР» [10] передбачалося вжиття заходів щодо масового осушення перезволожених та зрошення засушливих земель практично по всій сільськогосподарській території України. Важливе значення у формуванні правової політики у сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення належить постановам ЦК КП України і Ради Міністрів УРСР від 16.05.1967 р. «Невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової в водної ерозії в Українській РСР» [11] та постанова Ради Міністрів УРСР від 28.11.1975 р. «Про заходи по поліпшенню організації робіт по захисту ґрунтів від водної і вітрової ерозії» [12]. Однак основним критерієм вжитих правових заходів щодо охорони і використання сільськогосподарських земель країни був валовий урожай сільськогосподарських культур. Тому при їх реалізації недостатня увага приділялася збереженню та підвищенню якості сільськогосподарського земельного фонду.

З прийняттям Верховною Радою України постанов від 18.12.1990 р. «Про земельну реформу» [13] та від 13.03.1992 р. «Про прискорення земельної реформи та приватизацію земель» [14] в Україні розпочалася масштабна земельна реформа, основним завданням якої було реформування земельних відносин у сфері сільського господарства на засадах приватної власності на землю та інші засоби аграрного виробництва. На жаль, питання охорони земель взагалі та земель сільськогосподарського призначення зокрема не були визначені як пріоритетні напрями державної політики в сфері реформування земельних відносин. В період інтенсивного реформування відносин земельної власності, яке відбувалося впродовж 90-х років ХХ століття, всі зусилля держави були сконцентровані на вирішенні проблеми вибору оптимальної моделі права власності на землі сільськогосподарського призначення. Так, в постанові Верховної Ради України від 22.09.2005 р. «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» [15] зазначається, що з прийняттям нового Земельного кодексу України визначилася земельна політика держави, яка концентрується на остаточному розв'язанні проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні цивілізованого ринку земель, розвитку іпотечного кредитування, удосконаленні системи земельних платежів, підвищенні ефективності управління земельними ресурсами, поліпшенні організації державного контролю за використанням і охороною земель. Це в свою чергу сприяло відходу на другий і навіть третій план питань вдосконалення правової охорони сільськогосподарського земельного фонду країни. В цей період держава як один із суб'єктів конституційного обов'язку забезпечення особливої охорони земель як основного національного багатства фактично усунулася від його виконання.

Через невизначеність цілей правової політики у сфері реформування земельних відносин у сільськогосподарському виробництві це реформування зупинилося на півдорозі: після виходу Указу Президента України від 03.12.1999 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [16] та Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [17], спрямованих по суті на демонтаж системи колективного землекористування, в Україні не було прийнято жодного правового акта, яким би визначався обрис нової системи сільськогосподарського землекористування, на якій би базувалося ринкове аграрне виробництво, розвивалися сільські території та українське село як осередок духовності і колыска народної культури. На фоні такого ставлення держави до питання охорони сільськогосподарського земельного фонду сільськогосподарські товаровиробники послабили діяльність щодо охорони і належного використання сільськогосподарських угідь. Причому таке послаблення спостерігалось не тільки в діяльності приватно-орендних сільськогосподарських підприємств, які здійснювали свою діяльність на чужих – орендованих у власників земельних часток (паїв) землях, а й у діяльності фермерських господарств, більшості власників (голів) яких сільськогосподарські земельні ділянки належали на праві постійного користування.

Як наслідок, правова політика держави не тільки не призвела до вирішення проблеми власності на землю як засіб аграрного виробництва, а й породила ряд но-

вих проблем, які потребують вирішення також на рівні земельно-правової політики держави. Мова йде про проблему тотальної розпорошеності земельних прав на сільськогосподарські земельні ділянки, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Тому важливим завданням правової політики України в XXI столітті має бути усунення розпорошеності земельних прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Одним із важливих засобів реалізації державної земельної політики є якісне за своїм змістом внутрішньо і зовнішньо узгоджене, безпрогалинне та стабільне земельне законодавство України. На жаль, його формування, яке почалося з прийняттям 25.10.2001 р. чинного Земельного кодексу, ще не завершено, а потенціал цього Кодексу в повній мірі не реалізований. Більше того, сам Земельний кодекс України до цього часу не введений в дію повністю. Так, через мораторій не діють у повній мірі статті, які регулюють відчуження земель сільськогосподарського призначення. А через незавершення розмежування земель державної і комунальної власності не діють ті статті Кодексу, які визначають компетенцію територіальних громад сіл, селищ і міст та відповідних рад як суб'єктів права комунальної власності на землю.

В зв'язку з складністю законодавчого процесу останнім часом вносяться пропозиції щодо доцільності проведення кодифікації земельного законодавства шляхом розробки нового Земельного кодексу, який би містив всі земельно-правові норми і не передбачав необхідності прийняття на його доповнення чи деталізацію інших земельних законів. Однак, вважаємо такі пропозиції дещо передчасними. Адже кодифікація означає перш за все систематизацію всіх наявних правових норм земельного законодавства України з усуненням суперечностей і прогалин, їх об'єднанням та включенням, при необхідності, незначної кількості нових норм. Іншими словами, кодифікувати можна вже існуючі правові норми, які можуть бути доповнені невеликою за питомою вагою часткою законодавчих новел. Проте в системі земельного законодавства до цього часу існують великі законодавчі «пустоти», викликаних відсутністю передбачених Земельним кодексом України законів. Наприклад, не прийнятий закон про державний земельний кадастр та інші закони. Отже, в Україні ще не сформовані всі правові норми земельного законодавства, які необхідні для проведення його кодифікації. Тому питання про підготовку всеохоплюючого Земельного кодексу України буде на часі лише після завершення формування земельного законодавства на основі чинного Земельного кодексу України.

На наш погляд, основні зусилля щодо розвитку земельного законодавства України у найближчій перспективі слід сконцентрувати на розробці та прийнятті законів України, які або прямо впливають із тексту Земельного кодексу, або необхідні для деталізації ряду його положень. До них належать закони: про державний земельний кадастр, про ринок земель сільськогосподарського призначення, про відчуження земель приватної власності для суспільних потреб, про зонування земель, про сільськогосподарські землі та агроландшафти, про рекультивацію земель, про консервацію земель та про консолідацію земель. Отже, в Україні цілком визріла потреба у піднятті правового регулювання земельних відносин на вищий, якісно новий рівень, який би відповідав викликам, з якими наша країна зіткнулася на початку XXI сто-

ліття. Важливою передумовою вирішення цього непростого, масштабного завдання є формування чіткої, осяжної у часі, добре структурованої та внутрішньо збалансованої правової політики у сфері охорони і використання земельних ресурсів та її невід'ємної складової частини – правової політики у сфері охорони і використання сільськогосподарського земельного фонду країни.

Метою правової політики в сфері охорони і використання земель сільськогосподарського призначення має бути визначення оптимальних параметрів якісного стану сільськогосподарського земельного фонду країни та запровадження організаційно-правових механізмів їх досягнення. Правовою формою вираження даної політики мають бути програмні і концептуальні документи, затверджені вищими органами державної влади, головним чином Верховною Радою України. Такими програмними документами мають бути Національна програма використання та охорони земельних ресурсів України. Така програма має визначати стан та перспективи розвитку земельного фонду країни в цілому та кожної категорії земель зокрема, встановити орієнтири для законодавчої діяльності Верховної Ради України, правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств у сфері регулювання земельних відносин, а також стати критерієм ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по управлінню охороною та використанням всіх категорій земель.

Однак, у процесі використання земель у сільському господарстві формується особливе природне середовище – середовище, у якому землі сільськогосподарського призначення функціонують як елемент сформованого під впливом людини природного середовища – агросфери – яке не може існувати без участі людини, без постійного підтримання в процесі її виробничої діяльності важливих параметрів агросфери, найважливішими компонентами якої є землі сільськогосподарського призначення. Тому підтримка агросфери в належному стані означає необхідність підтримки певних параметрів, показників земель сільськогосподарського призначення. Земельні відносини, які виникають з природу використання земель сільськогосподарського призначення як елемента агросфери слід розглядати як спеціальний вид виробничих і екологічних відносин з приводу землі – агроекологічні відносини. Завданням правової політики України у сфері регулювання агроекологічних відносин має бути не тільки утримання розвитку відносин сільськогосподарського землекористування в межах певних екологічних імперативів (обмежень), а й формування певних параметрів і показників стану земель сільськогосподарського призначення як провідного елемента агросфери. Очевидно, особливості такої політики мають бути визначені у Національній програмі розвитку агросфери, в якій мають бути сформульовані фундаментальні положення щодо діяльності держави в особі відповідних органів влади щодо охорони і використання сільськогосподарського земельного фонду країни.

Список літератури

1. Титенко Ю. А. К вопросу о сущности правовой политики / Ю. А. Титенко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 48-53.

2. Селіванов А., Рябченко О. Правова політика – важлива складова внутрішньої політики Української держави / А. Селіванов, О. Рябченко // Урядовий кур'єр. – 2007. – 13 березня.
3. Бідей О. До питання про удосконалення правової політики України / О. Бідей// Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 51-53.
4. Лозо В. І. Правові основи екологічної стратегії Європейського Союзу : [монографія] / Лозо В. І. – Х. : Право, 2008. – 251 с.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38. – Ст. 248.
6. Жариков Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования / Жариков Ю. Г. – М. : Юридическая литература, 1969. – 200 с.
7. Зібрання постанов уряду УРСР. – 1960. – № 9. – Ст. 152.
8. Об охране окружающей среды: Сборник документов партии и правительства. 1917-1981. – М. : Юридическая литература, 1981. – С. 78-90.
9. Зібрання постанов уряду УРСР. – 1966. – № 7. – Ст. 73.
10. Зібрання постанов уряду УРСР. – 1972. – № 12. – Ст. 106.
11. Зібрання постанов уряду УРСР. – 1967. – № 5. – Ст. 47.
12. Зібрання постанов уряду УРСР. – 1975. – № 12. – Ст. 69.
13. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
14. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.
15. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 494.
16. Офіційний вісник України. – 1999. – № 49. – С. 11.
17. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 314.

Кулинич П. Ф. Правовая политика Украины в сфере сельскохозяйственного землепользования: состояние и пути совершенствования/ П. Ф. Кулинич// Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 225-232.

Анализируется развитие правовой политики Украины в сфере охраны и использования сельскохозяйственных земель. Доказывается, что в земельно-правовой политике продовольственная функция государства осуществляется в ущерб его землеохранной функции. Формулируются предложения относительно совершенствования государственной правовой политики в сфере сельскохозяйственного землепользования на началах баланса продовольственных приоритетов и экологических императивов.

Ключевые слова: сельскохозяйственные земли, правовая политика, агросфера.

Kulinich P. Legal policy of Ukraine in the sphere of agricultural land-use: the state and the ways of perfection/ P. Kulinich // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 225-232.

The development of legal policy of Ukraine in the sphere of protection and use of agricultural land is analyzed. It is proved that within legal land policy state food function is being implemented with damage to its land protection function.

The proposal on improvement of state legal policy in the sphere of agricultural land use on the basis of balance of food priorities and ecological imperatives are formulated.

Key words: agricultural lands, legal policy, agrosphere.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.