

УДК 349.4

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЙОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК ОСНОВИ АГРОЛАНДШАФТУ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Дударев Д. С.

Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, м. Сімферополь, Україна.

Досліджується сучасний стан правового регулювання районування земель та перспективи впровадження агроландшафтів

Ключові слова: районування, охорона земель, агроландшафт, сільськогосподарські землі.

На даний момент юридична природа районування земель не визначена на достатньому рівні. Актуальність дослідження у цьому напрямку полягає у тому, що впровадження районування як дієвого інструменту впливу на земельно-правові відносини, неможлива без сталого розуміння його мети та розробки відповідної правової моделі. Отже, метою цієї статті є спроба дослідження сутності правового регулювання районування земель у контексті створення агроландшафтів.

Дослідженням цього питання займалися як вчені-правники – Кулинич П. Ф., Мирошніченко А. М., Андрейцев В. І., Шеремет А. П., так і представники екологічної, землевпорядної та аграрної наук – Кривов В. М., Грабак Н. Х., Топіха І. Н., Давиденко В. М., Шевель І. В. та інші.

Стаття 179 Земельного кодексу України визначає районування як поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур [1]. Відповідно до ст. 26 Закону «Про охорону земель» [2] природно-сільськогосподарське районування (зонування) земель включає в себе поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони) та інше. Проте використання районування лише з метою поділу земель за цільовим призначенням або для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель не можна визнати ефективним застосуванням даного інституту.

Процедура проведення районування регламентується Порядком здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель [3]. Існують також і методичні рекомендації з районування, направлені на досягнення раціонального використання земель, але, як слушно відмічає Мирошніченко А. М., дані правила мають переважно характер наукових рекомендацій, а не правових норм [4, с. 273]. Отже, стан правового регулювання районування земель сільськогосподарського призначення з метою їх охорони залишається на незадовільному рівні. Таке положення речей робить неефективними заходи щодо правової охорони сільськогосподарських земель.

На думку Кулинич П. Ф. на початку ХХІ століття у розвитку правової охорони сільськогосподарських угідь чітко проявилися два різновекторних підходи. Один із них передбачає надання посиленої охорони високопродуктивним угіддям – ріллі, перелогам та багаторічним насадженням. На реалізацію даного підходу спрямовані заходи щодо встановлення нормативів оптимального співвідношення культур у сівознах [5]. Інший підхід можна кваліфікувати як екологічний, тобто такий, що передбачає посилену правову охорону тих сільськогосподарських угідь, які виконують функцію стабілізації агросфери як екологічної системи [6, с. 179].

Проте, як зазначає Кривов В. М., методичних підходів до еколого-економічної оптимізації землекористування дуже мало, тому потрібна їх досконала розробка [7, с. 37]. Шереметом А. П. були запропоновані певні заходи, які, на його думку, спрямовані на оптимізацію агроландшафтів. Вони базуються на необхідності наукової обґрунтованості, яка б реалізовувалася через обстеження та оцінку кожної окремо взятої земельної ділянки та розробці нормативів землекористування, направленої на підвищення родючості ґрунтів [8, с. 167]. Але, що є характерним для запропонованих моделей, вони не визначають, по-перше, місце цих заходів у загальнодержавних програмах з охорони земель; по-друге, не мають чіткого та послідовного механізму впровадження; по-третє, визначають систему цих заходів через розуміння оптимізації агроландшафту як екологічної категорії, що не є придатним для формуванні ефективною правовою моделі. На нашу думку, оптимізацію землекористування сільськогосподарських угідь доцільно було б проводити саме у рамках районування земель.

На думку Мірошниченка А. М., природно-сільськогосподарське районування земель є формою планування використання земель, з чим не можна не погодитись. Він також зазначає, що за часів СРСР при проведенні природно-сільськогосподарського районування території України було виділено п'ять природно-сільськогосподарських зон та дві горні області. У межах зон виділялися провінції за показниками гідротермічного режиму. Провінції поділися на округи, в межах яких було виділено біля 200 природно-сільськогосподарських районів. [4, с. 218, 221]. З цього приводу видається розумним проведення районування на сучасному етапі з урахуванням напрацювань у цій сфері, а саме за системою яка являє собою ієрархічні взаємопідпорядковані таксономічні виділи – від природно-сільськогосподарської зони до природно-сільськогосподарського району в межах рівнинної частини України і від гірської природно-сільськогосподарської області до природно-сільськогосподарського району в межах гірських систем України.

Районування земель у найближчій перспективі повинно привести до відходу від жорсткого поділу земель за цільовим призначенням та замінене виділенням однорідних за своїм режимом зон, де запроваджуються потрібні види землекористування. У контексті розуміння районування як складової частини планування використання земель, створення вищевказаних зон повинно гармоніювати із концепцією створення Генеральної схеми планування території, яка запроваджується Законом «Про Генеральну схему планування території України» [9].

З цього приводу слід зазначити, що проведення районування земель сільськогосподарських угідь з метою оптимізації землекористування та створенням однорідних за своїм режимом зон містить ризик нівелювання запропонованого Кулини-

чем П. Ф. екологічного підходу. Адже, виконавши районування земель з врахуванням агробіологічних, кліматичних та інших умов не можна гарантувати, що землекористування на них буде мате на меті збереження та підвищення родючості ґрунтів та стабілізацію агросфери. На нашу думку, екологічний підхід треба поєднати з ландшафтним підходом до сільськогосподарського землекористування.

Визначення ландшафту наведено у Європейській ландшафтній конвенції, як територія, як її сприймають люди, характер якої, є результатом дії та взаємодії природних та/або людських чинників [10]. До земель сільськогосподарського призначення доцільно вживати термін «агроландшафт», визначення якого наведено у ст. 1 Закону «Про охорону земель» як ландшафт, основу якого становлять сільськогосподарські угіддя та лісові насадження, зокрема лісосмуги та інші захисні насадження [2]. Застосування такого визначення агроландшафту до процедури районування земель для впровадження екологічного підходу землекористування не видається можливим. Відповідно до ст. 33 цього Закону в Україні мають бути встановлені нормативи оптимального співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Проблема застосування ландшафтного підходу на землях сільськогосподарського призначення розглядалася українськими вченими. Кулиничем П. Ф. ще в 1993 р. було обґрунтовано постановку питання про доцільність виділення агроландшафтів (поряд із ґрунтами та їх родючістю) в окремий об'єкт правової охорони земель сільськогосподарського призначення [11, с. 35]. Аналізуючи стан законодавства України про охорону агроландшафтів, Андрейцев В. І. ще в 1999 р. звернув увагу на таку прогалину в земельному законодавстві, як відсутність спеціальних норм, які б визначали особливості правового режиму агроландшафтів, і запропонував усунути цей недолік шляхом прийняття закону про екологічну безпеку [12, с. 71].

Як зазначається у спеціальній літературі, реалізація ідеї екологічного землеробства передусім передбачає відповідне господарювання сільської місцевості, яке б включало всі елементи екологічної інфраструктури – селітебні, продукційні поля, території відновлення (регенерації) біологічних ресурсів людини і середовища, а також бар'єри, що запобігають поширенню забруднень в природі. Особливе місце в екологічній інфраструктурі агроландшафтів займають лісові насадження різного призначення, масиви задернованих земель, анклавні луки, малі водойми і водостоки. Останні повинні забезпечити екологічний мінімум запасу води в агроландшафті. Для того щоб забезпечити належну якість природного і культурного середовища агроландшафту, треба здійснити новелізацію і кодифікацію всіх адміністративних прописів, щодо природного середовища агроландшафту та його охорони [13, с. 284].

На думку Кулинича П. Ф., принциповим питанням при формуванні ландшафтного підходу до правового забезпечення охорони й використання сільськогосподарських земель є визначення поняття «агроландшафт» як правової категорії. Вищевикладене дає підстави розглядати агроландшафт не лише як земельний ресурс, а як територію земель сільськогосподарського призначення з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, знаходяться

між собою у оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, а також нову екологічно й виробничу якість [14, с. 145 – 146].

З огляду на вищевикладене, концепція впровадження екологічного землекористування з урахуванням ландшафтного підходу на сільськогосподарських землях шляхом районування має містити наступні елементи. По-перше, визначення агроландшафту як головної мети проведення районування сільськогосподарських земель. Як вже зазначалося, на даний момент не існує підходів до створення агроландшафтів як засобу раціоналізації землекористування. Тому проведення районування з цією метою має включати в себе аналіз та визначення ландшафтно-неоднорідності земель сільськогосподарського призначення, ступеню стійкості до антропогенних факторів, визначення оптимального використання земель кожної морфологічної частини агроландшафту. По-друге, визначення місця районування земель як складової частини використання планування земель на законодавчому рівні, надавши йому, таким чином, загальнодержавного нормативного значення. По-третє, розробка рекомендацій та нормативів до кожної зони, визначеної через процедуру районування. Вказані нормативи, на наш погляд, повинні стосуватися особливостей формування та функціонування агроландшафтів у кожному конкретному регіоні.

Стосовно формування правової моделі впровадження районування як основи агроландшафтів можна сказати наступне. В першу чергу, внести відповідні зміни до Закону «Про охорону земель» [2], які б визначали агроландшафт як самостійний об'єкт правового регулювання у сфері раціонального землекористування на сільськогосподарських землях. Дані зміни неможливі без системного аналізу законодавств ЄС з ландшафтів та вітчизняної й зарубіжної правової доктрини.

Законодавче визначення місця районування земель як форми планування використання земель потребує комплексних змін до Закону «Про Генеральну схему планування території України». Для запобігання нівелювання екологічного підходу необхідно закріпити створення агроландшафтів як пріоритетну мету проведення районування сільськогосподарських земель. У контексті створення агроландшафтів на землях сільськогосподарського призначення треба включити до основних завдань районування визначення раціонального співвідношення різних угідь відносно до неоднорідності земельного фонду та створення загальнодержавного плану районування. Організація території на підставі раціонального розміщення площ з різним функціональним призначенням у рамках агроландшафтів дасть змогу знайти шляхи оптимізації землекористування та визначити оптимальні показники для конкретних регіонів [7, с. 37].

Логічним продовженням вищевказаних кроків має стати впровадження механізму графічного відображення результатів районування на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях. Текстова ж частина результатів районування має містити нормативи та рекомендації щодо господарювання у конкретному регіоні. На нашу думку, саме так впровадження районування земель можна гармонізувати з концепцією створення Генеральної схеми планування території України.

При розгляді перспективи проведення районування земель з метою створення агроландшафтів неможливо залишати по за увагою суб'єктів господарювання – землевласників та землекористувачів. На нашу думку, до них на стадії впровадження

даної правової моделі треба застосувати засоби економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Так як, впровадження агроландшафтів тим чи іншим боком буде торкатися вилучення на постійній чи тимчасовій основі окремих сільськогосподарських угідь із господарювання з метою створення та стабілізації агросфери, то пріоритетним механізмом стимулювання є інститут відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва [4, с. 267].

Підсумовуючи викладене, можна дійти наступних висновків:

1. Сучасний стан правового регулювання районування земель є незадовільним і потребує реформування. Реформування має відбуватися шляхом запровадження екологічного та ландшафтного підходу до землекористування.

2. Метою проведення районування сільськогосподарських земель має стати створення агроландшафтів як засобу оптимізації землекористування. В свою чергу, категорія «агроландшафт» потребує гармонізації з законодавством ЄС стосовно ландшафтів та виділення як окремого об'єкту правового регулювання у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення.

3. Правову модель регулювання районування земель треба розуміти як форму планування використання земель. Послідовне запровадження даної концепції має привести до розуміння поділу земель за основним цільовим призначенням як неефективного механізму регулювання земельних правовідносин та поступового відходу від нього.

Таким чином, послідовне запровадження районування земель як основи агроландшафту потребує розробки нової концепції земельного права, заснованої на екологічному та ландшафтному підходах до регулювання правовідносин, та внесення комплексних змін до ряду нормативно-правових актів для закріплення цих положень.

Список літератури

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – N 3-4. – Ст.27.
2. Закон України «Про охорону земель»// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – N 39. – Ст.349.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. N 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель»// Урядовий кур'єр від 30.06.2004, № 120.
4. Мірошніченко А. М. Земельне право України: [Навчальний посібник] / А. М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 N 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» // Урядовий кур'єр від 10.03.2010, № 44.
6. Кулинич П. Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин / П. Ф. Кулинич// Часопис Київського університету права. – 2008. – № 4. – с. 174-180.
7. Кривов В. М. Оптимізація структури агроландшафтів – основа раціонального використання земельних ресурсів / В. М. Кривов// Землевпорядний вісник. – 1998. – № 3. – с. 36-38.
8. Шеремет А. П., Земельне право України: [навч. пос.] / А. П. Шеремет. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 632 с.
9. Закон України «Про Генеральну схему планування території України»// Відомості Верховної Ради України. – 2002. – N 30. – Ст. 204.

10. Закон України «Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції»// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – N 51. – Ст. 547.

11. Кулинич П. Ф. Правовые проблемы использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения / П. Ф. Кулинич // Правовое регулирование развития АПК Украины. – К. : Урожай, 1993. – С. 3-59.

12. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації землі в Україні: [Навч. практ. посіб] / В. І. Андрейцев. – К. : Істина, 1999. – 345 с.

13. Основи ведення сільського господарства та охорона земель: [Посібник] / [Грабак Н. Х., Топіха І. Н., Давиденко В. М., Шевель І. В.]. – Видання ЧДУ імені Петра Могили, 2005. – 484 с.

14. Кулинич П. Ф. Агрорландшафт як об'єкт правової охорони / П. Ф. Кулинич// Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / [Відп. ред В. Я. Тацій]. – 2008. – Вип. 95. – С. 142-146;

Дударев Д. С. Правовое регулирование районирования земель как основы агроландшафта: состояние и перспективы / Д. С. Дударев // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 262-267.

Исследуются современное состояние правового регулирования районирования земель и перспективы внедрения агроландшафтов.

Ключевые слова: районирование, охрана земель, агроландшафт, сельскохозяйственные земли.

Dudarev D. Legal regulation of the zoning of land as the basis of agrolandscape: state and prospects / D. Dudarev// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 262-267.

Author investigates the current state of legal regulation of zoning of land and prospects for implementation of agrolandscapes.

Keywords: zoning, land protection, agrolandscape, agricultural land.

Поступила в редакцію 18.05.2011 г.