

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПРАВОЗНАВСТВА
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОЛОГІЧНИХ, АГРАРНИХ
ТА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН
В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН
І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Монографія

За редакцією доктора юридичних наук, професора, академіка
Національної академії правових наук України *А. П. Гетьмана*
та доктора юридичних наук, доцента *В. Ю. Уркевича*

Харків
«Право»
2012

УДК 349.4(477)
ББК 67.9(4УКР)307
П68

*Рекомендовано до видання рішенням вченої ради
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого» (протокол № 10 від 15 червня 2012 р.).*

Рецензенти:

В. М. Єрмоленко, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука Національного університету
біоресурсів і природокористування України;
А. М. Мірошніченко, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

П68 **Правове** регулювання екологічних, аграрних та земельних відно-
син в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія /
[А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Геть-
мана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с.

ISBN 978-966-458-418-7

Монографію присвячено дослідженню проблем правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано концептуальні засади розвитку екологічного законодавства, правові засади екологічного моніторингу, теоретичні проблеми правового регулювання аграрних відносин, правове забезпечення диверсифікації сільських територій, організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні, особливості використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, права громадян України на названі землі, питання правового регулювання управління в галузі використання та охорони земель і земельно-правові проблеми формування національної екологічної мережі України. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні.

Для науковців-правників, викладачів та студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться теоретичними питаннями екологічного, аграрного та земельного права.

УДК 349.4(477)
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Шульга М. В.,
Статівка А. М. та ін., 2012
© «Право», 2012

ISBN 978-966-458-418-7

Зміст

Авторський колектив.....	5
До читачів (В. Я. Тацій).....	6
Вступ.....	7

Розділ 1

Сучасні проблеми правового регулювання екологічних відносин в Україні та напрями його вдосконалення

1.1. Концепція розвитку екологічного законодавства України: генеза наукових досліджень еколого-правових проблем у XX ст.	9
1.2. Правові засади екологічного моніторингу.....	68
1.2.1. Поняття, види та завдання екологічного моніторингу.....	68
1.2.2. Екологічний моніторинг як функція управління природокористуванням та охороною довкілля.....	83
1.2.3. Моніторинг природних ресурсів.....	93

Розділ 2

Аграрні відносини та їх правове регулювання за законодавством України: стан і перспективи вдосконалення

2.1. Теоретичні проблеми правового регулювання аграрних відносин.....	105
2.1.1. Аграрні правовідносини і предмет аграрного права.....	105
2.1.2. Методи і принципи правового регулювання аграрних відносин.....	116
2.1.3. Сучасний стан і перспективи розвитку аграрного законодавства України.....	125
2.2. Проблемні питання правового регулювання диверсифікації сільських територій і аграрного виробництва.....	153
2.2.1. Сутність диверсифікації сільських територій: правовий аспект.....	153
2.2.2. Правове та організаційне забезпечення диверсифікації сільських територій.....	167
2.2.3. Актуальні питання формування загальних засад диверсифікації аграрного виробництва з урахуванням досвіду зарубіжних країн.....	184
2.3. Продовольча безпека держави та її аграрна політика.....	196
2.3.1. Продовольча безпека як складник економічної безпеки держави.....	196
2.3.2. Аграрна політика держави в контексті забезпечення продовольчої безпеки.....	211
2.4. Організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні.....	221
2.4.1. Характеристика правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні.....	221
2.4.2. Поняття та ознаки продовольчої безпеки.....	228

2.4.3. Принципи правового регулювання продовольчої безпеки України	243
2.4.4. Організаційно-правові заходи (напрямки) забезпечення продовольчої безпеки	253

Розділ 3

Стан і напрями вдосконалення правового регулювання земельних відносин в Україні

3.1. Особливості використання та охорони земель сільськогосподарського призначення	271
3.1.1. Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт використання та охорони	271
3.1.2. Особливості використання земель сільськогосподарського призначення	278
3.1.3. Охорона земель сільськогосподарського призначення	284
3.2. Правові проблеми використання земель сільськогосподарського призначення громадянами України	289
3.2.1. Особливості прав громадян України на землі сільськогосподарського призначення	292
3.2.2. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення	300
3.2.3. Гарантії земельних прав громадян України	310
3.2.4. Правові проблеми використання земельних ділянок для ведення підсобного сільського господарства громадян	320
3.2.5. Земельні права громадян України — членів сільськогосподарських виробничих кооперативів	336
3.3. Правове регулювання управління в галузі використання та охорони земель	350
3.3.1. Управління в галузі використання та охорони земель: поняття й сутність	350
3.3.2. Основні функції управління в галузі використання та охорони земель	361
3.3.3. Землеустрій як провідна функція управління в галузі використання та охорони земель	381
3.4. Земельно-правові проблеми формування національної екологічної мережі України	400
3.4.1. Історичні та правові передумови формування екологічної мережі України	400
3.4.2. Напрями вдосконалення земельного законодавства щодо формування екологічної мережі України	410
3.4.3. Правовий режим земель ключових територій екомережі	415
3.4.4. Правовий режим земель сполучних територій екомережі	420

Авторський колектив

Гетьман Анатолій Павлович, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України — підрозд. 1.1 розд. 1;

Статівка Анатолій Миколайович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України — підрозд. 2.1.3 підрозд. 2.1 розд. 2 (у співавт. з В. Ю. Уркевичем), підрозд. 2.2.3, підрозд. 2.2 розд. 2;

Уркевич Віталій Юрійович, доктор юридичних наук, доцент — підрозділи 2.1.1, 2.1.2 підрозд. 2.1 розд. 2, підрозд. 2.1.3 підрозд. 2.1 розд. 2 (у співавт. з А. М. Статівкою);

Шульга Михайло Васильович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України — підрозд. 3.1 розд. 3;

Білоусов Євген Миколайович, кандидат юридичних наук, доцент — підрозд. 2.3 розд. 2;

Курман Тетяна Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент — підрозділи 2.4.1, 2.4.2, 2.4.4 підрозд. 2.4 розд. 2;

Лісова Тетяна Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент — підрозд. 3.3 розд. 3;

Тусва Оксана Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент — підрозд. 3.2 розд. 3;

Шарапова Світлана Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент — підрозд. 1.2 розд. 1;

Даниленко Богдан Володимирович, аспірант — підрозд. 3.4 розд. 3;

Кульчій Інна Миколаївна, аспірант — підрозділи 2.2.1, 2.2.2 підрозд. 2.2 розд. 2;

Лушпаєв Сергій Олександрович, аспірант — підрозд. 2.4.3 підрозд. 2.4 розд. 2.

Шановні читачі!

Перед вами — результат творчої роботи науковців Науково-дослідного інституту правознавства Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Зазначений Інститут було створено у складі університету Указом Президента України «Про деякі питання Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого» від 25 червня 2009 р. № 485/2009.

Одним із напрямів наукових досліджень Інституту було обрано опрацювання проблем правового регулювання екологічних, аграрних і земельних відносин в Україні, що потребує значного оновлення у даний час. Очолив ці актуальні наукові розвідки знаний фахівець, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України А. П. Гетьман, залучені до цього були також доктори юридичних наук, професори М. В. Шульга й А. М. Статівка, доктор юридичних наук В. Ю. Уркевич та ін. Саме їх зусиллями й створена ця монографія. Вважаю, що її видання свідчить про те, що Науково-дослідний інститут правознавства Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» гідно пройшов етап свого становлення.

Шановні читачі! Саме вам судити, наскільки вдалою виявилася ця наукова праця. Сподіваюсь, що вона стане гідним поповненням сучасних наукових видань з екологічного, аграрного й земельного права.

Ректор Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
президент Національної академії
правових наук України,
Герой України

В. Я. Тацій

Вступ

Протягом останніх 20 років в Україні тривають реформаційні процеси, що охопили всі сфери суспільного життя. Значних видозмін зазнали суспільні відносини, у тому числі в екологічній, аграрній та земельній сферах.

Незважаючи на ухвалення значного нормативного матеріалу після проголошення незалежності України, й до цього часу зазначені відносини ефективно не функціонують, свідченням чому є несприятлива екологічна ситуація, порушення екологічних прав громадян, значні труднощі у функціонуванні аграрного сектору економіки, відсутність ефективного і раціонального використання земельних ділянок в Україні, їх ринкового обігу.

Пропонована читачеві монографія є результатом наукових пошуків колективу вчених новоствореного НДІ правознавства Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Монографія містить три блоки проблем, присвячених актуальним питанням правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні.

При розгляді правових проблем функціонування екологічних відносин особливу увагу приділено концепції розвитку екологічного законодавства України. Окремо наведено характеристику правових засад екологічного моніторингу в Україні, його здійснення щодо окремих видів природних ресурсів.

Дослідники питань правового регулювання аграрних відносин передусім приділили увагу теоретичним аспектам. Так, розглянуто сутність аграрних правовідносин та їх співвідношення з предметом аграрного права, досліджено методи та принципи правового регулювання аграрних відносин, розкрито перспективи вдосконалення аграрного законодавства України, унаслідок чого запропоновано проект Закону України «Про сільське господарство України».

Оскільки нині відбувається пошук ефективних моделей господарювання в аграрному секторі економіки, то у монографії висвітлено також проблемні питання правового регулювання диверсифікації сільських територій і аграр-

ного виробництва в Україні. Показано її сутність, правове та організаційне забезпечення, досліджено досвід деяких зарубіжних країн у цій сфері.

Зважаючи на те що проблема забезпечення населення країни продовольством постає доволі гостро, у монографії охарактеризовані продовольча безпека держави та організаційно-правові засади національної продовольчої безпеки. Висвітлено правове забезпечення цієї безпеки, виокремлено її ознаки та принципи, досліджено організаційно-правові заходи (напрями) забезпечення продовольчої безпеки.

Окрему увагу автори колективної монографії приділили правовим питанням функціонування земельних відносин в Україні. Зокрема, послідовно охарактеризовано правові проблеми використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, права громадян України на ці землі, що використовуються як для товарного виробництва аграрної продукції, так й у підсобних цілях.

При розгляді правового регулювання управління в галузі використання та охорони земель висвітлено сутність такого управління, показано його основні функції, наведено характеристику землеустрою як провідної функції управління в галузі використання та охорони земель.

Монографію завершує підрозділ, присвячений сучасним земельно-правовим проблемам формування національної екологічної мережі України. Розкрито історичні та правові передумови формування такої мережі, показано роль земельного законодавства у цьому процесі та особливості правового режиму окремих земельних складників екомережі.

Автори монографії сподіваються на те, що результати дослідження будуть використані як у подальших теоретичних розробках проблем екологічного, аграрного та земельного права, так і при підготованні відповідних нормативно-правових актів у частині вдосконалення правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин.

Висловлюємо щирю подяку рецензентам — доктору юридичних наук, професору В. М. Єрмоленку та доктору юридичних наук, професору А. М. Мірошніченку за надані ними слушні пропозиції щодо вдосконалення пропонованого читачеві видання.

Сучасні проблеми правового регулювання екологічних відносин в Україні та напрями його вдосконалення

1.1. Концепція розвитку екологічного законодавства України: генеза наукових досліджень еколого-правових проблем у ХХ ст.

Сучасний етап розвитку екологічного законодавства України викликає у багатьох фахівців почуття незадоволення його станом. Про це свідчить низка статей та виступів науковців, представників правозастосовних органів на наукових, науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах» тощо. Усвідомлюється суспільна потреба в необхідності подальшого розвитку і вдосконалення цієї галузі права та законодавства. Екологічно законодавство належить до молодих та, як засвідчують теорія і практика, складних галузей законодавчої системи України. У зв'язку із наведеним виникає нагальна потреба у Концепції розвитку екологічного права та законодавства України. Метою такої Концепції повинні стати пропозиції стосовно основ екологічного законодавства як чинної і такої, що розвивається, нормативно-правової системи, яка спирається на прогностичні оцінки і перспективні програми соціально-економічного розвитку держави; обґрунтування системної основи і принципів побудови, дії та розвитку законодавства; чітке визначення критеріїв законодавчого регулювання; розроблення механізму забезпечення дії закону, його моніторингу; забезпечення функціонування законодавства щодо виконання умов проведення державних реформ в економічній, соціальній, судовій, адміністративній та інших сферах; удосконалення законодавства в напрямку розроблення меха-

нізму врівноваження «викликів» глобалізаційних процесів, що можуть мати негативний характер; розроблення рекомендацій щодо оптимізації процесу підготування, прийняття та реалізації законів¹.

Слід зазначити, що питання розроблення Концепцій розвитку законодавства в цілому та його окремих складових (галузей права та законодавства), у тому числі й екологічного, вже декілька років перебувають у полі зору вчених-правників пострадянських держав. Проводяться дослідження щодо розроблення Концепції розвитку законодавства РФ², екологічного законодавства РФ³, земельного, лісового та надрового законодавства РФ⁴, екологічного законодавства Республіки Казахстан⁵. У межах цих досліджень аналізуються поняття екологічного законодавства, його сучасний стан, чинники, що справляють вплив на розвиток екологічного законодавства, об'єкт (об'єкти) екологічних відносин, предмет екологічного законодавства, методи правового регулювання екологічних відносин, проблеми екологізації інших галузей законодавства і співвідношення екологічного та інших галузей законодавства, розвиток екологічного законодавства в глобалізаційному контексті, принципи екологічного права. Важливе значення в цих дослідженнях надається концепції правового закону, правилам екологічної нормотворчості, систематизації екологічного законодавства, основним напрямкам та станам його розвитку, пріоритетам (послідовності)

¹ Бринчук, М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации [Текст] / М. М. Бринчук. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2009. – С. 3.

² Концепция развития российского законодательства [Текст] / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М., 2004. – 858 с.

³ Боголюбов, С. А. Концепция развития экологического законодательства [Текст] / С. А. Боголюбов, И. Ф. Панкратов, Л. А. Заславская // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства. – М., 1995. – С. 153–157; Игнатъева, И. А. О создании концепции развития экологического законодательства [Текст] / И. А. Игнатъева // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф. 1996–1998 / под ред. А. К. Голиченкова. – М., 1999. – С. 216–219; Бринчук, М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации [Текст] / М. М. Бринчук. – СПб., 2009. – 165 с.

⁴ Голиченков, А. К. Концепция развития земельного законодательства России [Текст] / А. К. Голиченков, О. М. Козырь // Вестн. МГУ. Сер. 11 Право. – 1995. – № 4; Клюкин, Б. Д. Концепция развития горного законодательства [Текст] / Б. Д. Клюкин, О. М. Теплов // Концепция развития российского законодательства. – М., 1995. – С. 156–163; Боголюбов, С. А. Концепция развития российского законодательства [Текст] / С. А. Боголюбов, Ю. И. Шуплецова. – М., 2004. – С. 815–823.

⁵ Голиченков, А. К. Концепция формирования экологического законодательства в Республике Казахстан [Текст] / А. К. Голиченков, М. М. Бринчук, Е. В. Новикова, С. А. Медведев // Доживем до понедельника. – 1996. – 24 мая.

в прийнятті та доповненні актів, переліку чинних та пропонованих нормативно-правових актів екологічного спрямування, підготуванні головного акта екологічного законодавства (історія питання, його значення та місце в екологічному законодавстві, головний акт екологічного законодавства в контексті кодифікації, зарубіжний досвід та зміст головного акта). У процесі розробки Концепції велику увагу приділено загальній характеристиці механізму правового регулювання екологічних відносин, у межах якого розглядаються такі питання: екологічне нормування, еколого-технічна регламентація, екологічна стандартизація, оцінка впливу на довкілля і екологічна експертиза, планування використання природних ресурсів і охорони довкілля, екологічне ліцензування, екологічні договори, екологічний аудит, економіко-правовий механізм природокористування та охорони довкілля, організаційно-правові заходи інформаційного забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля, екологічне виховання і освіта, екологічний контроль, юридична відповідальність за екологічні правопорушення.

Отже, розробка Концепції розвитку екологічного законодавства України є вкрай важливою та нагальною проблемою сьогодення, що постає перед науковцями, які досліджують еколого-правові, природо-ресурсні та пов'язані з ними суспільні відносини. Але слід пам'ятати про те, що стан речей, який нині склався, бере свій початок у минулому, чинне явище є віддзеркаленням різнопланових процесів, що відбувалися протягом десятиліть, а іноді й століть. Тобто Концепція розвитку екологічного законодавства України буде життєспроможною, якщо вона базуватиметься на дослідженнях і науково-методологічному аналізі теоретичних та практичних доробок, що супроводжували становлення і розвиток екологічного законодавства з часу його появи і до сьогодення. Саме цьому присвячений цей підрозділ.

Становлення сучасної юридичної науки в цілому, а також її окремих складових зазвичай розглядається як виникнення і рух правових ідей та поглядів у межах розвитку філософії права, як історія правових учень¹. Для методологічного дослідження питання про науку екологічного права важливим є пошук не тільки змін у соціальних умовах того

¹ Новгородцев, П. И. Историческая школа юристов [Текст] / П. И. Новгородцев. – М., 1999; Нерсесянц, В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства [Текст] / В. С. Нерсесянц. – М., 1998.

чи іншого етапу розвитку юридичної науки, а й у першу чергу змін у сфері юридичних поглядів, уявлень та мислення, в тому числі щодо проблем взаємодії довкілля та суспільства.

Зародження екологічного права та відповідно науки про цю галузь права належить до радянського періоду, для якого характерними були пріоритети класової сутності, соціально-політичного змісту права, мети і завдань соціального суспільства. Саме із зазначених позицій тлумачилися традиційні юридичні форми та конструкції в науці екологічного права: право виключної державної власності на природні ресурси, публічно-правовий характер суспільних відносин у цій правовій галузі, управлінські аспекти охорони довкілля.

М. М. Тарасов вважає, що радянська правова наука послідовно прагнула подолання класового політичного та догматичного підходу до права і в цьому розумінні виправдано усвідомлювала свій принциповий розрив із традиціями досоціалістичної догматичної юриспруденції¹.

Сучасне екологічне право зародилося в надрах земельного права колишнього СРСР. Протягом усього періоду вивчення земельно-правових проблем та проблем охорони довкілля вчені-правознавці пов'язували виникнення земельного права колишнього СРСР з прийняттям у 1917 р. декрету «Про землю»².

На думку вчених, земельне, водне, лісове, гірниче право (як складові сучасного екологічного права) виникли на основі декрету «Про землю», яким передбачалася націоналізація земель, вод, надр та лісів. Натомість випереджальний розвиток земельного права та деякі інші чинники призвели до того, що тривалий час водне, гірниче та лісове право теоретично розглядалися як складові частини земельного права в широкому сенсі, тобто як об'єднуюча галузь, до складу якої вони

¹ Тарасов, Н. Н. Методологические проблемы юридической науки [Текст] / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. – С. 129.

² Каландадзе, А. М. Земельно-правовой режим царской России накануне Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] / А. М. Каландадзе // Учен. зап. ЛГУ. Сер. юрид. наук. – Вып. 3, № 129. – Л., 1951; Кикоть, В. А. Земельное законодательство России до Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] / В. А. Кикоть // Земельное право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1969; Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1971; Подпальный, П. Н. Вопросы приусадебного землепользования в городах и поселках городского типа [Текст] / П. Н. Подпальный. – Харьков : Изд-во ХГУ, 1957; Рябов, А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР [Текст] / А. А. Рябов. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1982; Колованчин, П. М. Собственность на землю в России: История и современность [Текст] / П. М. Колованчин. – СПб. : Знание, 2003 та ін.

входили, а також безпосередньо земельне право у вузькому сенсі, що регулювало саме земельні правовідносини. Про це свідчить, зокрема, й той факт, що в постанові ВЦВК від 30 жовтня 1922 р. «Про введення в дію Земельного кодексу» зазначалося, що Лісовий кодекс, проект якого на той час розроблявся, слід розглядати як продовження Земельного кодексу¹. Така теоретична конструкція, на погляд учених-правознавців, не відповідала реальному розвитку законодавства, а значною мірою підтримувалася правозастосовною практикою та, що особливо важливо, практикою викладання цих дисциплін в юридичних закладах освіти за програмами земельного права, де передбачалися питання використання та охорони надр, вод, лісів.

Наголошуючи на великій значущості для регулювання земельно-правових відносин декрету «Про землю», М. Д. Казанцев писав про те, що виникнення та розвиток радянського природоохоронного законодавства було започатковано в перші роки радянської влади².

Науково-теоретичні проблеми становлення відповідного кола правових норм, які приймалися державою з метою регулювання відносин стосовно використання інших об'єктів природи, на початку 20-х рр. ХХ ст. були зумовлені їх націоналізацією (тобто націоналізацією землі та інших об'єктів природи) і пов'язаною з цим необхідністю обґрунтування та аргументації правової моделі, що склалася навколо націоналізації.

Цей період і наступні роки (до кінця 40-х рр. ХХ ст.) характеризувалися відсутністю монографічних досліджень з питань земельного права, тому більшість наукових проблем, пов'язаних із земельними правовідносинами, розв'язувалися науковцями в процесі підготування підручників із земельного права, а в окремих випадках — курсу цивільного права³. Зокрема, П. І. Стучка про Земельний кодекс 1922 р. писав, що це не звичайний звід законів, який регулює земельні відносини республіки. Це справжня Конституція цілого суспільного класу, пов'язаного із землею⁴.

¹ СУ РСФСР. – 1922. – № 68. – Ст. 901.

² Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев. – М. : Знание, 1967. – С. 6–14.

³ Казанцев, Н. Д. Из истории развития науки советского земельного, природоохрнительного и колхозного права в Московском университете [Текст] / Н. Д. Казанцев, В. П. Белезин // Вестн. МГУ. Сер. XII. Право. – 1967. – № 1. – С. 27.

⁴ Стучка, П. И. Курс советского гражданского права [Текст] / П. И. Стучка. – М., 1928. – Т. 1. – С. 77.

У 1925 р. з'являється праця С. П. Кавеліна «Земельне право і земельний процес (Догматичний аналіз Земельного законодавства СРСР)». У передмові до видання автор зазначає: «Головна мета нинішньої роботи — ознайомити читача якомога повніше з чинним законодавством, що має велике практичне значення».

Аналізуючи націоналізацію землі та пов'язану з цим земельну реформу, С. П. Кавелін у розділі «Значення науки про земельне право» писав, що питання про встановлення землекористування на раціональних засадах, про підвищення продуктивності землі і прибутковості сільського господарства є першочерговими й такими, що мають державне значення. На його думку, вирішення цих питань покладено на сучасне землевпорядкування, правовою основою якого слугує чинне земельне право. З урахуванням наведеного чітко прослідковується важливість науки про земельне право. Як вважав С. П. Кавелін, наука про земельне право повинна навчити юридично мислити, правильно оцінювати та поділяти явища реального життя в питаннях землекористування. Вона не обмежується тільки докладним вивченням чинного законодавства, а розвиває здатність правильно і безпомилково орієнтуватися в усіх випадках та казусах реального життя і вчить підводити їх під певну норму або статтю¹. На його думку, земельне право — це «вчення про права окремих осіб та установ на землю, де під особами розумілися як фізичні, так і юридичні суб'єкти права»².

С. П. Кавелін поділив розвиток земельного права на три періоди. Перший період — 1917–1919 рр., для якого характерними були «розгородженість» землі та її стихійний розподіл серед селян засобами самого населення без будь-якої технічної допомоги держави. В цей період діяли декрет «Про землю» (26.11.1917 р.) та «Основний закон про соціалізацію землі» (19.02.1918 р.). Перший період характеризувався тимчасовим розподілом земель на зрівняльних засадах, коли «влада діяла на місцях», а земля розглядалась як «загальнонародне надбання».

Другий період (1919–1922 рр.) — це етап так званого «соціалістичного землевпорядкування», підсумком якого стало ухвалення «Положення про соціалістичне землевпорядкування і заходи щодо переходу до соціалістичного землеробства (14.02.1919 р.) та Інструкції з його

¹ Кавелин, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного Законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 2–3.

² Там само. – С. 7.

застосування (11.03.1919 р.). Зазначеним Положенням вперше сформульовано поняття «єдиний державний земельний фонд», яке стало відправним чинником для реалізації ідеї націоналізації землі. Встановлене цими актами соціалістичне землевпорядкування здійснювалося в суцільному, обов'язковому порядку, на засадах зрівняльності за державний рахунок на всій території держави¹.

Третій період — період післяреволюційного землевпорядкування — розпочинається 22 травня 1922 р. з прийняттям земельних кодексів РРФСР та УРСР².

Важливо підкреслити, що, на думку С. П. Кавеліна, в умовах радянського режиму земельне право розглядалося як частина єдиного господарського права, що поділяється на право промислове, трудове, цивільно-торгове та ін. Тому в земельному праві елементи приватного і публічного характеру тісно і нерозривно пов'язані між собою і виділяти кожен із них в окрему систему не має жодного сенсу³.

У його роботі докладно досліджені такі питання: категорії (розряди) земель; виникнення, зміна та припинення прав на землю трудового користування; земельні товариства, їх права та обов'язки; трудове господарство (двір); порядки трудового землекористування; присадибні землі; виділ земель; державне земельне майно.

Частину наукового дослідження С. П. Кавеліна присвячено земельному процесу. На нашу думку, його аналіз започаткував важливий напрямок у науці земельного, а в теперішній час екологічного права.

Відображення земельного процесу сформульовано в запропонованому С. П. Кавеліним алгоритмі, — встановлення, оформлення та захист земельних прав населення становлять зміст земельного процесу в широкому сенсі цього слова, тоді як земельний процес у вузькому сенсі є організацією захисту земельних прав, його можна назвати земельно-судовим процесом або земельним судом.

Земельний процес у широкому сенсі може відбуватись у трьох видах, інакше кажучи, існують три способи вирішення земельних справ: порядок добровільної згоди сторін; адміністративний порядок, що найчастіше створює або реалізує право на землю (наділення землею, переведення земель з однієї категорії в іншу); судовий порядок, що складає зміст земельного процесу в вузькому сенсі. Він вирішує всі питання щодо

¹ Кавелин, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного Законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 4–5.

² Там само. – С. 6.

³ Там само. – С. 8.

прав на землі сільськогосподарського призначення як між державою і землекористувачами, так і між трудовими землекористувачами¹.

У другій половині 20-х рр. формується наукова думка про майбутній земельний закон. Зокрема, у статті «До питання про всесоюзний земельний закон», в якій розглядалися питання землекористування та землеустрою (1928 р.), Ф. Г. Некрасов зазначав, що союзний земельний закон не повинен бути декларацією земельних відносин. Його слід ретельно відпрацювати і лише в такому вигляді він повинен відіграти відповідну роль у радянському земельному будівництві².

Наприкінці 20-х рр. майбутній професор Московського університету І. І. Євтіхійєв дослідив єдиний державний земельний фонд як один із основних інститутів земельного права. На його думку, цей фонд об'єднує всі землі та являє собою зміст системи націоналізації землі³. Істотною рисою націоналізації землі є те, що, як вважав І. І. Євтіхійєв, не існує іншого власника землі, крім держави, та за умови націоналізації землі не може бути безгосподарної землі⁴, що стало одним із головних принципів земельного права.

Наукові питання земельного права у період 30-х – 40-х рр. стали предметом дослідження також українських учених. Зокрема, П. Д. Индыченко (в майбутньому декан юридичного факультету Київського університету, фахівець у галузі земельного та колгоспного права) у статті «Нове в земельному та колгоспному законодавстві (за 1939 р.)» аналізував питання права власності та права користування землями, які надані колгоспам. На його думку, колгоспи, які отримали землю на праві довічного користування для ведення сільського господарства, не мають права здійснювати будь-які угоди з колгоспною землею (передавання в оренду, купівля-продаж, міна, дарування, застава тощо). Земля за законом вилучена із обігу, тому вчинення різних незаконних правочинів розглядається як посягання на власність держави⁵.

¹ Кавелин, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного Законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 314–315.

² Некрасов, Ф. Г. К вопросу о всесоюзном земельном Законе [Текст] // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. – Горки : Изд. Белорус. акад. сел. хоз-ва, 1928. – С. 60.

³ Евтихийев, И. И. К учению о едином государственном земельном фонде [Текст] / И. И. Евтихийев. – М. : Горки, 1928. – С. 14.

⁴ Евтихийев, И. И. Земельное право [Текст] / И. И. Евтихийев. – 2-е изд. – М. : Новая деревня, 1929. – С. 139.

⁵ Индыченко, П. Д. Новое в земельном и колхозном законодательстве (за 1939 г.) [Текст] / П. Д. Индыченко // Учен. зап. Укр. ин-та юрид. наук. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 44.

Важливою віхою в розвитку теорії земельного права стала наукова доповідь О. А. Рускола на секції колгоспного та земельного права першої наукової сесії Всесоюзного інституту юридичних наук, яка була проведена з 27 січня по 3 лютого 1939 р. в Москві. Доповідь мала назву «Предмет та система земельного права». В ній О. А. Рускол зазначав, що протягом багатьох років земельне право ототожнювалося із колгоспним правом, а в юридичних ВНЗ викладалася єдина дисципліна — земельно-колгоспне право.

У даний час поставлене питання про необхідність поділу земельного і колгоспного права та побудови двох самостійних дисциплін.

На думку О. А. Рускола, для того, аби довести, що земельне право є самостійною дисципліною викладання, необхідно точно визначити її предмет. Як вважав автор доповіді, предметом земельного права є насамперед вивчення всіх правових проблем, пов'язаних з використанням землі для землеробства, відводом ділянок земельної поверхні для розроблення надр. Але питання, пов'язані з промисловим розробленням надр, уже виходять за межі зазначеної дисципліни. Вони становлять самостійну галузь — гірниче право. Те саме слід сказати і стосовно лісів. Не можна не брати до уваги земельну поверхню, зайняту лісами, і в цьому відношенні ліси складають предмет земельного права. Але всі правові питання, пов'язані з промисловим розробленням лісів, режимом лісів у водозахисній зоні тощо, слід залишити для особливої галузі права і спеціального вивчення. Води також необхідно розглядати як продовження земної поверхні, і в цьому відношенні вони охоплюються земельним правом. Але всі питання, пов'язані з правовим режимом вод, входять до особливої галузі права¹.

Таким чином, у науці земельного права вперше було зроблено спробу виділити земельне право із загальної земельно-колгоспної галузі в самостійну галузь права, окреслити його предмет та, що надзвичайно важливо, виділити предмет правового регулювання земельного, лісового та водного права, провівши межу їх взаємозв'язку і розподілу.

Важливим і новим для науки земельного права стали також визначення місця земельного права в загальній системі радянського права та співвідношення з державним, адміністративним, цивільним та кол-

¹ Рускол, А. А. Предмет и система земельного права [Текст] / А. А. Рускол // Труды первой науч. сессии Всесоюз. ин-та юрид. наук (27 янв. – 3 февр. 1939 г.) / под ред. И. Т. Голякова. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 412, 415.

госпним правом. На думку О. А. Рускола, немає підстав приєднувати земельне право ні до державного, ні до адміністративного права. З державним правом земельне право ототожнюється і одночасно відрізняється від нього тим, що державне право вивчає землю як територію держави (територіальне верховенство), а земельне право — як одне з основних знарядь виробництва, об'єкт виключної державної власності в усьому змісті права власності та з усім комплексом похідних від права власності правовідносин.

З адміністративним правом земельне право ототожнюється і водночас відрізняється від нього тим, що адміністративне право охоплює діяльність і структуру органів управління в усіх галузях соціалістичного будівництва, а земельне право вивчає специфічні форми управління земельним фондом.

Земельне право більше пов'язане з цивільним правом, але відрізняється від нього специфічністю інститутів і правовим режимом землі. Разом з тим, на думку О. А. Рускола, земельне та колгоспне право слід розглядати як особливі галузі цивільного права.

Нарешті, земельне та колгоспне право співвідносяться між собою лише в частині колгоспного землекористування. В усьому іншому розвиток цих дисциплін відбувається цілковито в різних напрямках¹.

За визначенням О. А. Рускола, наука про земельне право — це «особлива дисципліна викладання» з огляду на те, що питання про особливу науку може бути віднесено до більш великих галузей права².

Наведене свідчить про те, що положення, оприлюднені О. А. Русколом, — важливий крок на шляху становлення, вдосконалення та розвитку наукової думки стосовно відповідного предмету дослідження, яким стало земельне право. Навколо питань, поставлених у науковій доповіді, відбулася дискусія, в якій взяли участь видатні вчені з цивільного, земельного, колгоспного та інших галузей права, в тому числі Ю. К. Толстой (Всесоюзний інститут юридичних наук), Д. М. Ісупов (Казанський юридичний інститут), І. В. Павлов (Саратовський юридичний інститут); П. Д. Індиченко (Український інститут права), В. Н. Савицький (Московський юридичний інститут), Р. В. Гусейнов (Азербайджанський інститут народного господарства), Є. І. Рудік (Харківський юридичний інститут), М. Д. Казанцев (Московський

¹ Рускол, А. А. Предмет и система земельного права [Текст] / А. А. Рускол // Труды первой науч. сессии Всесоюз. ин-та юрид. наук (27 янв. – 3 февр. 1939 г.) / под ред. И. Т. Голякова. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 415–416.

² Там само. – С. 417.

юридичний інститут), М. Г. Масевич (Мінський юридичний інститут), Л. І. Дембо (Ленінградський юридичний інститут), П. П. П'ятницький (Всесоюзний інститут юридичних наук), О. С. Комаров (Юридичний інститут Прокуратури СРСР)¹.

Наступним важливим кроком на шляху розвитку науки земельного (а в майбутньому й екологічного) права стало видання в 1940 р. підручника «Земельне право» для юридичних вищих навчальних закладів. До авторського колективу увійшли відомі вчені-правознавці М. А. Гурвич, Л. І. Дембо, М. Д. Казанцев, О. М. Нікітін, І. В. Павлов, О. А. Рускол, П. М. Толстой, С. Л. Фукс².

Автори підручника запропонували поняття земельного права як сукупності норм, що встановлені та застосовуються державою для регулювання на основі націоналізації землі та в інтересах соціалістичного будівництва земельних правовідносин, пов'язаних із використанням землі як загальної умови праці та загального засобу виробництва. Одночасно в підручнику наводиться думка, за якою надра, ліси, води є об'єктами виключної державної власності і підпорядковуються правовим режимам, певною мірою аналогічним правовому режиму землі. При цьому правові режими землі, лісів, надр та вод тісно взаємопов'язані. Разом із тим вони мають своє, особливе виробниче призначення і з урахуванням того, що господарське використання характеризується істотними особливостями, суспільні відносини, що виникають з приводу їх використання, є предметом особливого спеціального законодавства (лісового, водного, гірничого)³.

Заслуговує на увагу наведене в підручнику наукове визначення земельних правовідносин, що виникають між державою як власником землі в особі відповідних державних органів, уповноважених на надання землі в користування, і різними окремими землекористувачами, що отримують землю на тих чи інших умовах для господарської експлуатації. Земельні правовідносини — це взаємні правовідносини між різними землекористувачами як на єдиних, так і на спільних земельних ділянках.

На думку авторів, своєрідність земельних правовідносин породжує низку правових інститутів, притаманних тільки земельному праву,

¹ Пренія по докладам А. П. Павлова и А. А. Рускола [Текст] // Труды первой науч. сессии Всесоюз. ин-та юрид. наук (27 янв. – 3 февр. 1939 г.). – С. 418–424.

² Земельное право [Текст] / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Рускола. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940.

³ Там само. – С. 11.

а саме: інститути права виключної державної земельної власності і єдиного державного земельного фонду; користування землею, які значною мірою відрізняються від інститутів користування іншими речами (в цивільному праві); відведення землі як важливого способу встановлення права користування землею і вилучення землі як одного із способів припинення права користування; організації земельної території та ін.

Автори підручника вважали, що наведені обставини зумовлюють необхідність виокремлення земельного права в самостійну галузь і наукову дисципліну. Критерієм виділення слід вважати об'єкт правового регулювання, під котрим розумілася земля як специфічний засіб виробництва з особливим правовим режимом, особливим змістом права державної власності, особливими функціями управління державним земельним фондом, особливою системою прав землекористувачів та комплексом самостійних джерел права¹.

Отже, земельне право стало розглядатися як самостійна галузь права, що характеризується, по-перше, особливістю як самих земельних правовідносин, так і їх регулювання; по-друге, наявністю особливої гілки законодавства, яким слід вважати земельне законодавство².

Чи не вперше в юридичній земельно-правовій літературі виголошується теза про наявність самостійної галузі земельного законодавства у межах законодавства колишнього СРСР.

Ще однією суттєвою рисою земельного права, на думку авторів підручника, є те, що це комплексна дисципліна, яка охоплює і матеріально-правові норми, і низку процесуальних норм (землевпорядкувальний процес, юрисдикція в земельних спорах)³.

Уперше на теренах колишнього СРСР у цьому підручнику було досліджено теоретичні питання єдиного земельного фонду як об'єкта права державної власності та змісту права виключної державної власності на землю; загальної характеристики прав землекористувачів; умов та порядку вилучення земель для державних та суспільних потреб; прав присадибного землекористування колгоспних дворів; правового режиму міських земель; правового режиму земель лісового фонду; землеустрою та землевпорядкувального процесу; порядку розгляду земельних спорів.

¹ Земельное право [Текст] / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Русколя. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 10.

² Там само. – С. 10–11.

³ Там само. – С. 11.

Таким чином, наукові дослідження, що були проведені авторами підручника «Земельне право» (1940 р.), стали важливим етапом і шляхом становлення та розвитку науки земельного, а в майбутньому — екологічного права. Вони навели достатньо вагомі аргументи на користь існування розгалуженої системи земельно-правових норм як цілісної та виокремленої із надр цивільного права самостійної галузі права. Наука земельного права зробила необхідні та вкрай важливі кроки до свого утвердження та визнання як значущого явища в межах юридичної науки.

Подальшим етапом в еволюції науки екологічного права слід вважати період середини 40-х — кінця 50-х рр. ХХ ст.

Новими для цього періоду є продовження наукових досліджень у галузі земельно-правових відносин та поява, крім уже відомих напрямків, наукових розробок у сфері інших екологічних правовідносин.

На думку вчених, війна загострила суперечності у сфері відносин щодо природокористування і охорони довкілля. Вони виявилися у двох тенденціях, що відображені в законодавстві того періоду: а) посиленні експлуатації природних ресурсів; б) подальшій централізації управління та контролю¹. Це зумовило необхідність розроблення проблем охорони та забезпечення раціонального використання не тільки земельних, а й інших природних ресурсів.

Важливим науковим доробком того періоду стало монографічне дослідження професора юридичного факультету Ленінградського державного університету Л. І. Дембо «Основні проблеми радянського водного законодавства»².

У вступі до видання автор відзначив: «На жаль, дотепер питання водного законодавства недостатньою мірою висвітлювалися в нашій спеціальній літературі. Ця література обмежується порівняно невеликим колом журнальних статей з питань сільськогосподарського водокористування та водного законодавства, що регулює штучне зрошення. Окремих монографій з водного права, що зокрема охоплює водокористування в усіх галузях водного господарства, у нашій літературі немає».

¹ Голиченков, А. К. Охрана природы и природопользование по законодательству 40–60-х годов [Текст] / А. К. Голиченков, Т. Е. Новицкая, С. В. Чиркин // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. – 1991. – № 6. – С. 53.

² Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948.

Досліджуючи питання права власності на води, Л. І. Дембо стверджував, що основним принципом водного законодавства є націоналізація водних ресурсів і виключна державна власність на води. Об'єктом права державної власності на води є водні ресурси як природні багатства, що мають господарське значення і використовуються в різних галузях водного господарства. Правова природа об'єктів права державної власності на води в цілому визначається значенням водних ресурсів як екологічної категорії.

Автор зробив спробу дослідити правову класифікацію вод. До речі, ця спроба є досить вдалою і обгрунтованою, про що свідчить водне законодавство колишніх СРСР та УРСР.

На думку Л. І. Дембо, при заснуванні кадастру останній складається за такими видами вод: моря, річки, озера, льодовики та підземні води. Ці природні категорії водних джерел не пов'язані з будь-якою правовою класифікацією, а лише визначають об'єкт права державної власності, окреслюючи поняття водних ресурсів СРСР, що підлягають включенню до водного кадастру. Це не означає, що природна класифікація водних джерел, оскільки вона має народногосподарське і економічне значення, не повинна бути пов'язана зі встановленою в радянському законодавстві правовою класифікацією. З цього погляду води, що становлять водні ресурси СРСР, мають поділитися за джерелом на: а) води поверхневі і підземні; б) води природних і штучних джерел; в) води в замкнених водоймах і води проточні. Різна можливість господарського використання цих вод має певне значення з огляду на порядок надання права водокористування і тим самим впливає на правовий режим вод, правові форми господарської експлуатації тих або інших водних джерел¹.

Заслуговує на увагу проведене автором наукове дослідження проблем змісту права виключної державної власності на води з урахуванням його елементів (володіння, користування та розпорядження). Висунена ним концепція змісту права виключної власності держави на води тривалий час дискутувалася на шпальтах юридичної літератури, оскільки була відмінною від традиційного, аксіоматичного розуміння змісту права власності, запропонованого в римському праві і підтриманого вченими-юристами дореволюційної Росії та європейських держав.

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 59.

На думку Л. І. Дембо, традиційна загальноприйнята конструкція елементів права власності — право розпорядження, володіння та користування відносно виключної державної власності на землю, надра, ліси та води — має бути переглянута.

По-перше, стосовно як землі, так і води право володіння як самостійний елемент права власності випадає, оскільки воно не має самостійного значення в радянському праві. Термін «землеволодіння» взагалі неприйнятний для радянського права в умовах націоналізації землі, виключної державної власності на землю. Володіння землею не є самостійним правом, відокремленим від права землекористування або від права розпорядження землею. Держава-власник передає окремим юридичним і фізичним особам лише право користування землею, а не право володіння. Таким чином, встановлення права володіння як елемента права державної власності на землю і води позбавлене правового значення.

По-друге, відносно права державної власності на землю і води особливого значення як елемент права власності набуває управління. Націоналізація землі і вод висуває як одну з найважливіших функцій держави поряд із розпорядженням усіма землями і водними ресурсами функцію управління земельним фондом і водним господарством. Ці функції держава здійснює як виключний власник землі та води, і тому право управління виступає елементом права державної власності.

Отже, на думку Л. І. Дембо право державної власності на води охоплює право розпорядження, управління та користування водою з боку держави в інтересах соціальної системи господарства¹.

Кожна із наведених правомочностей права державної власності на води відповідно до наукового тлумачення автора монографії має свій внутрішній зміст.

Так, розпорядження водними ресурсами з боку держави полягає у визначенні господарського призначення вод, плановому розподілі водних ресурсів між галузями народного господарства, перебудові водних систем та зміні водного режиму джерел і водойм відповідно до зростаючих потреб соціалістичного господарства. Воно є найбільш істотним елементом права власності держави, найбільш яскравим його вираженням і має абсолютний характер.

Управління водами полягає у безпосередньому встановленні порядку використання водних джерел і водойм для відповідних

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 67.

галузей водного господарства й проведенні всіх необхідних для цього заходів.

Користування водами полягає або в споживанні водних запасів для різних побутових і господарських потреб (питних, водопою, зрошування), або у використанні водних потоків і водойм як шляхів сполучення, рушійної сили або природного середовища для тваринного світу (транспорт, підприємства, що працюють на воді, рибальство).

Завершуючи дослідження змісту права виключної державної власності на води, Л. І. Дембо доходить висновку про те, що визначення саме наведеного ним змісту (право розпорядження, управління та користування) повинно бути покладено в основу аналізу правовідносин, що виникають між державою і окремими водокористувачами¹.

Не можна залишити поза увагою і ті основні висновки, які були сформульовані Л. І. Дембо у його монографічному дослідженні та стосувалися наукових питань системи радянського водного законодавства. На його переконання, загальна правова основа — виключна державна власність на землю і води — зумовлює те, що в СРСР водно-правовий режим є складовою частиною земельно-правового режиму. Радянське водне законодавство слід розглядати як складову частину земельного законодавства.

Водне законодавство як складова земельного права має охоплювати весь комплекс водних відносин, пов'язаних із земельно-правовим регулюванням водокористування, тобто таку сферу відносин: 1) правовий режим державної власності на води; 2) державний водорозподіл і водоустрій; 3) порядок управління різними галузями водного господарства; 4) право водокористування; 5) участь водокористувачів у роботах з організації та впорядкування водного господарства; 6) охорона водних джерел; 7) відповідальність за порушення водного законодавства.

На думку Л. І. Дембо, основним критерієм віднесення тих чи інших відносин до числа водних є їхній зв'язок із земельними відносинами. Система радянського водного законодавства базується на основних принципах радянського земельного права — націоналізації природних ресурсів, планового розподілу та державного управління природними ресурсами, похідності права користування від права виключної державної власності.

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. — С. 68–69.

Таким чином, підсумовує Л. І. Дембо, водні відносини входять до системи земельних відносин і водне законодавство виступає як складова земельного права. Водні відносини поєднує із земельними їх тотожна в умовах соціалістичної держави юридична природа.

Радянське водне законодавство не об'єднане в єдиному водному законі, але, як вважав Л. І. Дембо, видання такого загальносоюзного водного закону, як «Основні засади водокористання СРСР», визначить місце водного законодавства в загальній єдиній системі радянського законодавства про землю, надра, ліси та води¹.

У 1949 р. у «Вчених записках ЛДУ» оприлюднено статтю Л. І. Дембо з історії земельного права, яка мала надзвичайно важливе методологічне значення для подальшого розвитку науки земельного, водного, лісового та надрового права. Аналізуючи проблеми регулювання земельно-правових відносин першими декретами, положеннями та кодексами радянської влади, автор свідомо досліджував матерії взаємозв'язку та взаємозумовленості цих відносин та відносин з використання надр, вод та лісів. Зокрема, він вважав, що право використання надр тісно пов'язане з правом використання земельної поверхні (право землекористування). Тому правовий режим надр є складовою всього земельно-правового режиму. Однією з найважливіших проблем законодавства про надра є визначення прав підприємств і установ, що займаються промисловою розробкою корисних копалин, на земельні ділянки, на яких здійснюється така розробка, а також розмежування правомочностей між підприємствами, що займаються видобутком копалин, і землекористувачами в тих випадках, коли земельна ділянка використовується одночасно для розробки надр та в інших цілях (наприклад, у сільському господарстві).

Досліджуючи питання розвитку галузей водного законодавства (зрощувальна меліорація, осушувальна меліорація, промислове водокористування, водний транспорт (судноплавство та лісосплав), гідроенергетичне водокористування, комунальне водокористування, використання водойм для рибного господарства, використання водойм для мисливського господарства водоплавної дичини, водокористування для лікувальних цілей, водокористування для цілей спорту), Л. І. Дембо запропонував прийняти загальносоюзний закон «Основні засади водокористування»².

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 132–134.

² Дембо, Л. И. История советского земельного права [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. – С. 201–206.

У статті також розглядалися питання єдиного державного лісового фонду та його поділу на такі категорії: 1) ліси промислового значення; 2) ліси неексплуатаційного значення (ліси культурного значення, ліси водоохоронної зони тощо); 3) ліси місцевого значення; 4) ліси охоронних зон навколо великих міст та промислових центрів¹.

У цей же час розвивається наука про земельне право. Зокрема, на засіданні зборів відділення економіки і права АН СРСР з доповіддю «Законодавчі основи земельних відносин в СРСР» виступив доктор юридичних наук, професор М. Д. Казанцев. Важливим для подальшого становлення і розвитку науки земельного (а в подальшому природоохоронного та екологічного) права стало те, що він сформулював поняття земельного права, а також запропонував методологічні чинники формування майбутнього Земельного закону СРСР.

На думку М. Д. Казанцева, земельне право являє собою галузь радянського права, що регулює земельні відносини в СРСР, які складаються на основі націоналізації землі, з метою забезпечення непорушності державної власності на землю, правильного розподілу єдиного державного земельного фонду та використання землі землекористувачами, а також землеустрій відповідно до інтересів соціалістичного будівництва².

Аргументуючи свої погляди на майбутній земельний устрій, М. Д. Казанцев запропонував низку пропозицій, що стосувалися прийняття нового Земельного закону СРСР і земельних законів союзних республік та їх змісту. Зокрема, на його думку, з метою забезпечення одноманітного проведення союзного Земельного закону необхідно визначити в ньому компетенцію не тільки Союзу і союзних республік щодо розпорядження землею, а й компетенцію автономних республік і місцевих органів влади, а також компетенцію Міністерства сільськогосподарства та його місцевих органів. Закон повинен передбачати норму, стосовно якої землі можуть вилучатися тільки для державних і суспільних потреб, а права землекористувачів на відведених їм ділянках землі обов'язково повинні оформлятися документами, що видаються уповноваженим державним органом. Крім того, землекористувачі не можуть переуступати свої права будь-якій іншій особі, а дії, що порушують у прямій або прихованій формі націоналізацію землі

¹ Дембо, Л. И. История советского земельного права [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. – С. 208.

² Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев // Известия Акад. наук СССР. Отд. экономики и права. – М., 1948. – № 5. – С. 333.

(купівля-продаж землі, у тому числі купівля-продаж землі під виглядом продажу будівель, застава, дарування, оренда, самовільний обмін ділянок) мають розглядатись як кримінальний злочин. Автор також вважав доцільним адміністративний порядок розв'язання земельних спорів, оскільки в умовах націоналізації землі, де радгоспи та колгоспи є основними землекористувачами, а соціалістичне землекористування — пануючою формою, немає необхідності розглядати земельні спори в судовому порядку.

Фактично всі запропоновані М. Д. Казанцевим науково-методологічні чинники регулювання земельних відносин знайшли своє втілення та були відображені в Основах земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік 1968 р. і земельних кодексах союзних республік (ЗК УРСР — 1970 р.).

Крім того, М. Д. Казанцев запропонував такий алгоритм загально-союзних законів природноресурсового спрямування. На його думку, в Конституції СРСР передбачено прийняття основних засад землекористування, водокористування, а також основних засад користування лісами і надрами. Вони не повинні бути об'єднані в єдиному законі. Доцільно розробити чотири самостійні закони¹. Йшлося про розробку та прийняття самостійних земельного, водного, лісового законів та закону про надра СРСР.

Наприкінці 40-х — на початку 50-х рр. з'являються наукові праці, присвячені дослідженню історичних та теоретичних проблем земельного права. Зокрема, це статті Л. І. Дембо «Юридична природа феодальної земельної власності»², «Історія радянського земельного права»³, «Основні теоретичні проблеми земельної власності»⁴, «Право землекористування в СРСР та його види»⁵.

У цей же час багато науковців звернулися до дослідження різних наукових питань земельного законодавства та правової охорони при-

¹ Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев // Известия Акад. наук СССР. Отд. экономики и права. — М., 1948. — № 5. — С. 328.

² Дембо, Л. И. Юридическая природа феодальной земельной собственности [Текст] / Л. И. Дембо // Учен. зап. ЛГУ. Сер. юрид. наук. — 1948. — Вып. 1.

³ Дембо, Л. И. История советского земельного права [Текст] / Л. И. Дембо // Учен. зап. ЛГУ. Сер. юрид. наук. — 1949. — Вып. 2.

⁴ Дембо, Л. И. Основные теоретические проблемы земельной собственности [Текст] / Л. И. Дембо // Учен. зап. ЛГУ. Сер. юрид. наук. — 1950. — Вып. 3.

⁵ Дембо, Л. И. Право землепользования в СССР и его виды [Текст] / Л. И. Дембо // Вестн. ЛГУ. Сер. юрид. наук. — 1950. — № 7.

роди. Надзвичайно актуальним для науки земельного права став аналіз проблем державної власності на землю. З цього питання видається низка монографічних досліджень, серед яких слід виділити роботу Г. О. Аксеньонка «Право державної власності на землю в СРСР», де констатовано, що юридично націоналізація землі є не що інше, як право виключної державної власності на землю. За цих умов держава є єдиним суб'єктом права власності на землю; крім неї, ніхто не може бути суб'єктом права земельної власності в СРСР. Змістом права виключної державної власності є визначення державною владою загальних для всієї держави правил володіння та користування землею¹.

Важливим науковим положенням аналізованої роботи став висновок про те, що оскільки суб'єктом права власності на землю є радянська держава, всі землі, що знаходяться в межах державних кордонів СРСР, складають єдиний державний земельний фонд. Тому земельному праву не відоме поняття так званої «нічиєї» або «безгосподарної» землі. На відміну від інших об'єктів державної власності земля в умовах радянської держави не є товаром, тому вона не має грошової оцінки (ціни) і повністю вилучена з цивільного обігу. Крім того, Г. О. Аксеньонок вважав, що в СРСР право виключної державної власності на землю нерозривно і безпосередньо пов'язане з правом територіального верховенства соціалістичної держави. Вона є єдиним і монопольним власником землі. З цього випливає, що право державної власності на землю в умовах радянської держави має виключний характер і вся земля в межах державних кордонів, безвідносно до того, у користуванні яких суб'єктів вона знаходиться, належить державі на праві виключної власності.

Володіючи землею як своєю виключною монопольною власністю, держава разом з тим володіє на цій землі й правом територіального верховенства, правом політичної держави, правом влади на землю в межах її державних кордонів.

Досліджуючи питання юридичного оформлення права державної власності на землю, Г. О. Аксеньонок вступає в дискусію та критикує точку зору Г. М. Полянської стосовно юридичного та фактичного відліку націоналізації землі².

Критиці також піддається позиція Г. М. Полянської стосовно визначення єдиного державного земельного фонду. Як вважав Г. О. Аксеньо-

¹ Аксеньонок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонок. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 12–13.

² Там само. – С. 58–60.

нок, поняття «єдиний державний земельний фонд» відповідає класифікації, наведеній у чинному земельному законодавстві. На думку Г. М. Полянської, взагалі не існує єдиного державного земельного фонду і вся земельна територія СРСР поділяється на низку окремих самостійних земельних фондів, виділених залежно від господарського значення земель. Поняттю «єдиний державний земельний фонд» Г. М. Полянська протиставляє поняття «єдиний державний торф'яний або лісовий фонд», з чим Г. О. Аксеньюнок не погоджувався і вважав, що авторка до кінця не розібралася в питаннях, пов'язаних з поняттям «єдиний державний земельний фонд» та його складовими частинами¹.

Натомість Г. О. Аксеньюнок запропонував власну, засновану на законодавстві класифікацію та досліджував окремі категорії земель єдиного державного земельного фонду країни, — землі сільськогосподарського призначення, землі спеціального призначення, міські землі, землі, зайняті лісами і водами, землі державного запасу.

Істотне значення для подальшого становлення наукових поглядів на стан земельних відносин мало дослідження питання про зміст права державної власності на землю. По-перше, Г. О. Аксеньюнок робить висновок про те, що елементом права державної власності на землю є володіння, розпорядження, управління та користування землею².

По-друге, вступаючи в полеміку з Л. І. Дембо, Г. О. Аксеньюнок вважав, що націоналізація землі зумовлює такі найважливіші функції держави, як розпорядження усіма землями та управління єдиним державним земельним фондом.

Поряд із наведеним конструкція елементів права державної власності на землю, запропонована Л. І. Дембо, повністю не може бути в такому вигляді незастосовною, оскільки вона залишає поза увагою володіння як самостійний елемент права державної власності на землю.

На погляд Г. О. Аксеньюнка, висновок про те, що володіння землею як самостійний елемент права державної власності в умовах націоналізації землі втрачає свою значущість, є хибним. Держава як власник землі володіє землею тільки тоді, коли нею користується. Радянська держава реалізує право володіння всією землею на власній території в силу того, що земля належить їй на праві власності. Держава безперешкодно розпоряджається землею незалежно від того, в чісму

¹ Аксененко, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксененко. — М. : Юрид. лит., 1950. — С. 103–105.

² Там само. — С. 196.

віданні земля перебуває, оскільки вона володіє землею як своєю власністю. У цьому відношенні володіння землею як правомочність держави виступає самостійним елементом права державної власності на землю. Тому не можна не враховувати елемент володіння і замінювати його управлінням єдиним державним земельним фондом. Це робить висунену Л. І. Дембо конструкцію елементів права державної власності на землю в СРСР неприйнятною¹.

Крім того, Г. О. Аксеньонок уважав, що в умовах виключної державної власності на землю в СРСР право управління землею має особливе значення і не може ототожнюватися з правом розпорядження. Навпаки, розмежування цих двох понять має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Розпорядження землею як своєю виключною власністю є необмеженим правом держави, найбільш значним елементом права власності. Розпоряджаючись землею, держава здійснює її відведення та вилучення.

Право управління землями має інше значення. Під управлінням слід розуміти безпосереднє завідування землями. Воно полягає в обліку та реєстрації земель, які вже відведено державним органом для певної мети, їх розподілі у межах певного відомства та контролі за належним використанням землі².

Важливим науковим дослідженням слід вважати проведений О. В. Карасом аналіз природних об'єктів права державної власності³. Як він уважав, всі землі в межах території СРСР є виключною державною власністю, тобто належать нероздільно всьому народові, організованому в соціальну державу. Всі землі незалежно від їх цільового призначення входять до складу єдиного державного земельного фонду і становлять єдиний об'єкт права державної соціалістичної власності. Це положення, на думку О. В. Караса, є важливим досягненням радянської науки земельного права⁴.

В аспекті проведених автором наукових досліджень природних об'єктів права державної власності значний інтерес становить питання про право державної власності на тваринний світ, який мешкає в природному (дикому) стані в межах державних кордонів та за їх межами.

¹ Аксеньонок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонок. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 194–196.

² Там само. – С. 304.

³ Карасс, А. В. Право государственной социалистической собственности (объекты и содержание) [Текст] / А. В. Карасс. – М. : Изд-во АН СССР, 1954.

⁴ Там само. – С. 36–37.

О. В. Карасс уважав рибу і морського звіра у відкритих водоймах, диких звірів та птахів у лісі не нерухомою належністю відповідної території, як, наприклад, родовища корисних копалин або дерева в лісі; вони можуть не тільки вільно пересуватися територією СРСР, а й переходити державні кордони, їхня рухливість і неможливість індивідуалізації кожного окремого екземпляра виключають їх визнання державною власністю в той час, коли вони фактично перебувають за межами держави. З огляду на те, що ці обставини створюють певні перепони для правильної юридичної конструкції права державної власності на зазначені об'єкти, О. В. Карасс уважав за неможливе визнавати диких звірів, птахів, риби та морського звіра господарським майном. Усі природні багатства СРСР належать радянському народові і є державною загальнонародною власністю. Тільки такий висновок, на його думку, відповідає загальним засадам радянського права. «Зрозуміло, — писав О. В. Карасс, — що звірі, птахи та риби в їх природному (дикому) стані можуть бути визнані державною соціалістичною власністю лише в тих межах, доки вони знаходяться на території СРСР»¹. Ця теза була широко підтримана в колах учених-правознавців, які досліджували проблеми права власності на природні ресурси, що не могли бути індивідуалізованими (тваринний світ — дикі тварини, рибні ресурси, птахи тощо).

Ще одним важливим напрямком у теоретичному осмисленні в науковій сфері стали дослідження земельних правовідносин. Фундаментальним науковим доробком цього напрямку є монографія Г. О. Аксеньонка «Земельні правовідносини в СРСР»², де зазначив, що проблема земельних правовідносин в СРСР в теперішній час висувається як одна із центральних в науці радянського земельного права і має велике теоретичне та практичне значення³.

Досліджуючи поняття земельних правовідносин, Г. О. Аксеньонк чи не вперше серед науковців відмітив, що в юридичній літературі до цього часу не визначені зміст і завдання науки земельного права. «Предметом науки земельного права, безперечно, є соціалістичні земельні правовідносини, встановлені в СРСР на основі націоналізації землі і державної власності на землю. Саме ця сфера відносин у своїй

¹ Карасс, А. В. Право государственной социалистической собственности (объекты и содержание) [Текст] / А. В. Карасс. — М. : Изд-во АН СССР, 1954. — С. 36–37.

² Аксеньонк, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонк. — М. : Госюриздат, 1958.

³ Там само. — С. 3.

сукупності й складає предмет науки радянського земельного права. Однак, виявляючи особливості та специфіку земельних правовідносин, наука земельного права повинна відрізнити їх не тільки від інших правовідносин у соціалістичному суспільстві, а й від однойменних правовідносин в інших суспільно-економічних формаціях. Ці відносини у своїй сукупності й визначають зміст науки земельного права».

Земельні правовідносини в роботі визначалися як правовідносини, засновані на виключній державній власності на землю, що виникають між державою — власником землі і землекористувачами, а також між самими землекористувачами стосовно використання землі. До земельних правовідносин належать і правовідносини, що виникають між державними органами, які здійснюють правомочності у сфері розпорядження і управління землею, а також між цими органами і землекористувачами стосовно відведення та вилучення землі, обліку землі та реєстрації землекористувань, землеустрою тощо¹.

Важливим для науки земельного права стало дослідження питань про розмежування земельно-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових, колгоспно-правових та інших правовідносин; поняття і кола суб'єктів земельних правовідносин; правоздатності і дієздатності громадян та інших землекористувачів; визначення поняття і класифікація об'єктів земельних правовідносин; підстав виникнення земельних правовідносин, а також їх змісту.

Зокрема, на думку Г. О. Аксеньонка, аби визначити особливий характер земельних правовідносин, необхідно насамперед відмежувати цю сферу відносин від інших, передусім від адміністративно-правових, цивільно-правових та колгоспно-правових як таких, що найближче примикають до цієї сфери відносин і пов'язаних з нею².

До суб'єктів земельних правовідносин автор відносив: радянську державу як виключного власника землі, державні органи, що здійснюють правомочності розпорядження і управління єдиним державним земельним фондом, а також різних землекористувачів — громадян СРСР, державні і громадські підприємства, організації та установи, які мають земельну правоздатність³. При цьому земельна правоздатність громадян є невід'ємною від їх здатності мати земельні права, тобто

¹ Аксеньок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньок. — М. : Госюриздат, 1958. — С. 27.

² Там само. — С. 27.

³ Там само. — С. 73.

володіти землею на праві користування і виконувати обов'язки щодо використання наданої їм землі із застосуванням своєї особистої праці¹. Правоздатність підприємств, установ та організацій як суб'єктів права користування виникає з моменту їх створення та визначається тією діяльністю, яку вони виконують у процесі господарювання².

Надзвичайно важливим для науки земельного права стало проведене Г. О. Аксеньонком дослідження об'єкта земельних правовідносин. Він писав, що питання про об'єкт земельних правовідносин в юридичній літературі повною мірою не досліджено. На цю тему немає жодної монографічної праці. Крім того, у зв'язку із розглядом питання про об'єкт земельних правовідносин слід звернути увагу на відсутність дослідження питання про об'єкт правовідносин у науці теорії держави і права. У цій галузі науки існують декілька точок зору щодо питання про об'єкт правовідносин, але всі вони є суперечливими і, як правило, виключають одна одну.

Таким чином, здійснене в межах галузевої науки земельного права дослідження проблем об'єкта правовідносин не тільки стало підґрунтям для подальшого вирішення зазначеного питання в земельному праві, а й дало відповідний поштовх для наукового пошуку в науках теорії держави і права, цивільного права та інших галузей права.

Г. О. Аксеньонок дійшов висновку про те, що земельні правовідносини відрізняються від усіх інших правовідносин тим, що своїм об'єктом вони мають лише землю. Земля не може бути об'єктом цивільних та інших соціальних правовідносин в СРСР³.

У розглядуваній роботі автор також торкнувся й такого питання, як коло правовідносин, що регулюються земельним правом. При цьому позиція Г. О. Аксеньонка суттєво відрізнялася від інших точок зору, які вже існували на той час в юридичній літературі. Так, на його думку, радянське земельне право у тому вигляді, в якому воно існувало до цього часу, своїми нормами, крім земельних правовідносин, регулює також відносини, пов'язані з використанням лісів, надр, вод, незважаючи на ту обставину, що зазначена сфера відносин має суттєві особливості. Можливо, в майбутньому внаслідок подальшого розвитку цих відносин та відповідного законодавства відносини цих сфер складати-

¹ Аксеньонок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонок. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 119.

² Там само. – С. 127.

³ Там само. – С. 137.

муть предмет не земельного, а лісового, водного, гірничого права, виокремлених із системи земельного права і визнаних самостійними галузями права¹.

Отже, на глибоке переконання Г. О. Аксеньонка існувало виключно земельне право (станом на 1958 р. — рік написання його монографії), предмет якого об'єднував не тільки земельні, а й водні, лісові та гірничі правовідносини. Цим аргументом доводилася теза про існування виключно науки земельного права, а відповідно й відсутність наук інших галузей права, пов'язаних із використанням та охороною вод, лісів та надр. Однак це положення не відповідало дійсності, про що йтиметься в нашому подальшому дослідженні методологічних проблем становлення та розвитку науки екологічного права.

Слід зупинитися й на запропонованій Г. О. Аксеньонком класифікації земель як об'єкта земельних правовідносин. Досліджуючи це питання, автор зазначав, що при розгляді правового режиму земель легко переконатися у тому, що наше законодавство, поділяючи землі на окремі категорії, виходить із основного цільового призначення цих земель та їх підвідомчої належності, в той час як на практиці одні й ті самі категорії земель фактично використовуються в різних цілях². Виходячи із наведеного, автор підтримував точку зору, що існувала на той час в юридичній літературі, про класифікацію земель як об'єкта земельних правовідносин у такому класифікаційному ряді: а) селітебні землі; б) землі загального користування; в) землі агрокультурного призначення (рілля сіножаті, пасовища, городи, присадибні ділянки, багаторічні насадження); г) землі спеціального призначення (промислові, транспортні, оборони та ін.); д) ліси; е) води; ж) гірничі розробки, заповідники; з) землі державного запасу³.

Підсумовуючи наведене, Г. О. Аксеньонк констатував про необхідність кодифікації земельного законодавства, теоретичної розробки її наукових засад, визначення структури та обсягу кодифікованого матеріалу та створення теоретичних підвалин для зводу земельних законів. На його думку, річ не у тім, аби погодити окремі законодавчі та інші нормативні акти, які регулюють земельні відносини, а у тім,

¹ Аксененко, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксененко. — М. : Госюриздат, 1958. — С. 169.

² Там само. — С. 169.

³ Зазначену класифікацію було запропоновано в науковій праці: Миколенко, Я. Ф. Социалистическая система землепользования [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / Я. Ф. Миколенко. — М., 1947.

аби на засадах теоретичних конструкцій створити стійку систему основ земельно-правових інститутів¹.

Зазначені дослідження, висновки та пропозиції були здійснені Г. О. Аксеньонком за десять років до проведення кодифікації земельного законодавства СРСР і мали для неї надзвичайно важливе значення. Багато із запропонованих автором новел наукового змісту були сприйняті законодавцем при розробленні Основ земельного законодавства СРСР (1968 р.) та земельних кодексів союзних республік (ЗК УРСР — 1970 р.).

Ще одним важливим напрямком наукових досліджень у сфері земельно-правових відносин стає проблема управління. Особливо це стосувалося управління землями сільськогосподарського призначення².

В юридичній літературі того часу була значно поширеною точка зору, відповідно до якої управління єдиним державним земельним фондом в СРСР розглядалося як одна із правомочностей держави-власника поряд із трьома іншими її правомочностями: володінням, користуванням та розпорядженням³.

В. Л. Кабатов, аналізуючи наукові погляди та аргументи прихильників цієї позиції (О. М. Турубінера⁴, Л. І. Дембо⁵, Г. О. Аксеньонка⁶, В. К. Григор'єва⁷, а також її опонентів — А. Єренова та С. Байсалова⁸, І. В. Павлова та Л. М. Баховкіна⁹) доходить висновку про те, що не існує необхідності у створенні нового елемента права державної власності на землю — управління. Цей елемент виходить за межі змісту

¹ Зазначену класифікацію було запропоновано в науковій праці: Миколенко, Я. Ф. Социалистическая система землепользования [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / Я. Ф. Миколенко. — М., 1947. — С. 418.

² Кабатов, В. А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения [Текст] / В. А. Кабатов. — М. : Юрид. лит., 1958.

³ Про це йшлося в нашому попередньо викладеному матеріалі.

⁴ Турубинер, А. М. Основные принципы советского земельного права и их развитие за тридцать лет [Текст] / А. М. Турубинер // Моск. юрид. ин-тут. Науч. сессия. Тезисы докладов. — М., 1947. — С. 40.

⁵ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. — С. 67.

⁶ Аксенонок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксенонок. — М. : Госюриздат, 1950. — С. 194–196.

⁷ Григорьев, В. К. Единый государственный земельный фонд СССР [Текст] / В. К. Григорьев // Вопр. колхозного и земельного права. — М. : Изд-во АН СССР, 1951. — С. 163–167.

⁸ Еренов, А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР [Текст] / А. Еренов, С. Байсалов. — Алма-Ата : Изд-во АН Казах. ССР, 1956. — С. 19–21.

⁹ Павлова, И. В. Право колхозной собственности в СССР [Текст] / И. В. Павлова, Л. Н. Баховкин. — М. : Изд-во АН СССР, 1957. — С. 68–72.

права державної власності на земельні ділянки¹ і являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів щодо встановлення, припинення та зміни конкретних прав користування земельними ділянками (відведення, вилучення, обмін земельними ділянками), землеустрою, обліку та реєстрації земель, а також контролю за раціональним використанням земель².

У 50-х рр. розвивалися теоретичні дослідження інших наукових галузей екологічного спрямування. Це були перші та несміливі спроби охопити коло екологічних правовідносин, які за своїм змістом виходили за межі науки земельного права, не збігалися з динамікою розвитку його правового регулювання. Йдеться про наукові погляди та уявлення в галузі лісової, водної та гірничої сфер правового регулювання.

З'являється спроба обґрунтувати можливість виділення в майбутньому як самостійної галузі лісового права. Зокрема, в 1949 р. оприлюднюється стаття Б. А. Кринської «Питання лісового права», де авторка в досить різкій формі говорить про «наукову занедбаність лісового права». На її думку, лісове право не є самостійною галуззю соціалістичного права і його питання розглядаються різними галузями права, головним чином земельним правом. Разом із тим наявність своєрідної сфери суспільних відносин, що регулюються лісовим правом, а також відповідних їм методів та правових форм, що склалися в єдину систему управління лісовим господарством, свідчить на користь відокремлення лісового права в самостійну галузь³. Але наукова непослідовність Б. А. Кринської у викладанні матеріалу не дозволила їй чітко визначити своє бачення стосовно досліджуваного питання. На іншій сторінці цієї самої статті авторка дійшла висновку про те, що наявність особливої, своєрідної сфери суспільних відносин (лісових) не має достатніх підстав для визнання необхідності виокремлення лісового права у самостійну галузь⁴.

Незважаючи на відсутність достатніх аргументів та непослідовність, слід визнати обґрунтованою тезу про наявність наукового пошуку у питаннях, споріднених із земельними правовідносинами, — лісовими, водними, гірничими тощо.

¹ Кабатов, В. А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения [Текст] / В. А. Кабатов. – М. : Юрид. лит., 1958. – С. 13.

² Там само. – С. 25.

³ Кринская, Б. А. Вопросы лесного права [Текст] / Б. А. Кринская // Сов. государство и право. – 1949. – № 9. – С. 53.

⁴ Там само. – С. 54.

Наукові дослідження проблем лісового права було подовжено в напрямку вивчення особливостей правового регулювання заготівлі лісу та побічних лісових користувань¹, охорони права державної власності на ліси² та права державної власності на ліси³.

Досліджуючи питання поняття лісу, державного лісового фонду та класифікації лісів, Г. М. Полянська констатує, що поняття лісового фонду не збігається з поняттям «ліс». Під лісом слід розуміти своєрідний елемент географічного ландшафту у вигляді сукупності дерев, які у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані і впливають на довкілля на більш чи менш великому земельному просторі⁴. Поняття єдиного державного лісового фонду, яке наводиться у законодавстві, охоплює як ліси у власному значенні цього слова, так і площі, призначені для лісорозведення і потреб лісового господарства та відмежовані в установленому для цього порядку від земель іншого призначення⁵.

Мала наукове значення запропонована Г. М. Полянською класифікація лісів, яка наводилася на підставі різних критеріїв. Зокрема, у суспільній формі користування авторка виділяла такі категорії лісів: а) ліси державного значення, які використовуються для задоволення потреб держави в лісовій продукції; б) колгоспні ліси, що знаходяться на землях, наданих у довічне користування колгоспів; в) транспортні ліси, тобто лісові насадження на заборонених і захисних полосах уздовж магістральних і залізничних шляхів сполучення; г) міські ліси, які знаходяться на території міст і селищ міського типу; д) ліси сільських товариств західних областей і районів.

Крім того, було запропоновано класифікацію лісів державного значення залежно від їх призначення на лісоексплуатаційний фонд та ліси особливого значення. До останніх належали: а) захисні ліси; б) курортні ліси; в) ліси зелених зон навколо міст та промислових підприємств; г) ліси державних заповідників; д) цінні ліси⁶.

¹ Цветков, Б. Н. Правовое регулирование лесозаготовительных работ и лесных побочных пользований в СССР [Текст] / Б. Н. Цветков. – М. : Юрид. лит., 1956. – 128 с.

² Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1956. – 252 с.

³ Полянская, Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1959. – 408 с.

⁴ Г. М. Полянська у визначенні поняття «ліс» посилається на роботу: Ткаченко, М. Е. Общее лесоводство [Текст] / М. Е. Ткаченко. – М. : Гослесбумиздат., 1955. – С. 15.

⁵ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 11–12.

⁶ Там само. – С. 14–17.

Г. М. Полянська вперше здійснила спробу провести межу між поняттями зелених насаджень та лісів. На її думку, не кожна група деревинних насаджень створює ліс. Для визнання сукупності дерев лісом необхідна наявність відповідної кількості деревинних насаджень на одиницю площі і можливість використання цих насаджень в експлуатаційних або захисних цілях. У той же час існує значна кількість деревних насаджень, які не створюють лісових угідь, а входять поряд із чагарниками, квітами та травами до складу так званих зелених насаджень.

Г. М. Полянська до складу зелених насаджень відносила: парки і лісопарки, парки культури та відпочинку, сквери, бульвари, сади, вуличні насадження, озеленені ділянки навколо будинків, на території підприємств, шкіл тощо. На її думку зелені насадження не становлять тих «рослинних угруповань», якими вважається ліс. Вони створюються з метою задоволення санітарно-гігієнічних і естетичних, а не лісоексплуатаційних і захисних потреб. Зелені насадження можуть надавати продукцію, але цією продукцією, як правило, буде не деревина, а плоди фруктових дерев і чагарників. Деревина може створюватися лише при санітарній заготівлі в лісопарках та загибелі дерев на вулицях і бульварах тощо¹.

Так, у науці лісового права з'являється точка зору стосовно критеріїв відмежування зелених насаджень від лісів.

Цікавою в науковому аспекті слід вважати оприлюднену Г. М. Полянською позиція відносно правового режиму зелених насаджень. Авторка вважала, що дерева і чагарники, висаджені землекористувачами на присадибних і прибудинкових ділянках у містах, робітничих та дачних селищах, мають подвійне призначення: з одного боку, вони задовольняють потреби землекористувачів у зелені і плодах, а з другого — входять до складу загальноміського комплексу зелених насаджень.

Використання деревини і чагарників, що належать землекористувачам, є обмеженим. При цьому Г. М. Полянська доходить висновку про те, що таке обмеження викликано суспільними інтересами. Землекористувачі в містах, дачних та робочих селищах можуть безперешкодно користуватися плодами плодкових дерев і чагарників, але не мають права без відповідного дозволу здійснювати їх рубку та пересадку².

У науці лісового права все більш наполегливо висвітлювалася та обґрунтовувалася ідея про самостійність лісового законодавства в сис-

¹ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. — М. : Госюриздат, 1956. — С. 173.

² Там само. — С. 179.

темі законодавства СРСР. Зокрема, серед іншого ця ідея прослідковується у тому, що інститут націоналізації лісів розглядався як один із головних чинників радянського лісового законодавства¹; загальна правова характеристика в СРСР досліджувалася через співвідношення із правовою характеристикою та змістом права державної власності на землю в СРСР²; аргументувалася позиція про особливе місце лісів серед інших об'єктів права державної власності, в тому числі на землю, її надра та води. Що стосується останньої тези, Г. М. Полянська обґрунтувала її таким чином. У всіх працях із земельного права зазначалося, що єдиною підставою виникнення права державної власності на землю, на відміну від інших об'єктів права державної власності, є націоналізація земель. Стосовно лісів слід зауважити, що націоналізація є головним, але не єдиним способом виникнення права державної власності на ліси. Як інший спосіб слід розглядати розширення відновлення на землях державного лісового фонду і лісорозведення в межах інших земельних фондів. При цьому розширене відновлення здійснюється за рахунок не безмежного збільшення ділянок лісів, а забезпечення умов для природного росту лісів і природного лісовідновлення на ділянках, де відбулася заготівля деревини, а також штучного лісорозведення на ділянках рубок, згарищах, пустирях, незручних землях³.

Отримало свій подальший розвиток питання про співвідношення лісової та нелісової рослинності, що в майбутньому буде безпосередньо відображено в Основах лісового законодавства Союзу РСР (1977 р.) та лісових кодексах союзних республік (ЛК УРСР — 1978 р.). На думку Г. М. Полянської, з метою попередження випадків поширення режиму державного лісового фонду на інші землі, на яких знаходяться дерева та чагарники, необхідно підготувати перелік тих деревних насаджень, на які режим лісового фонду не поширюється. Критерієм для розмежування лісової та нелісової деревної рослинності є різний характер користування лісом і спосіб ведення господарства, які безпосередньо визначаються природними властивостями лісу і «не лісу». Ліс слугує матеріалом для отримання лісової продукції і виконує водоохоронні, кліматичні та захисні функції. «Не ліс» задовольняє інші потреби людини⁴.

¹ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. — М. : Госюриздат, 1956. — С. 107–138.

² Там само. — С. 139–166.

³ Там само. — С. 245.

⁴ Там само. — С. 205–208.

Отже, у наукових дослідженнях проблем лісового права, які здійснювалися на той час, було сформульовано основні концептуально-методологічні засади масштабних світоглядних аспектів майбутнього формування права та законодавства про ліси. Саме наука лісового права запропонувала суб'єктам законотворення та суб'єктам правозастосовної діяльності змістовні чинники права державної власності на ліси, поняття лісів та державного лісового фонду, класифікації лісів, співвідношення лісової та нелісової рослинності, а також єдиного державного лісового фонду та єдиного державного земельного фонду, управління єдиним державним лісовим фондом, користування лісами державного значення, охорони права державної власності на ліси та інші ознаки виокремленої із земельного права та сформованої самостійної галузі лісового права в межах правової системи держави.

Що стосується наукових досліджень у галузі водного права, то вони стали логічним продовженням теоретичних доробок Л. І. Дембо. Зокрема, в середині 50-х років здійснювалася спроба дослідити теоретичні питання водного законодавства, де значне місце відводилося праву державної власності на води, суб'єктам, об'єктам та змісту цього права, принципам, на яких будується водне законодавство СРСР. Підтримувалася точка зору, що існувала в юридичній літературі того часу, про те, що зміст права державної власності на води — це конструкція, яка складається з чотирьох елементів: володіння, розпорядження, управління та користування водами.

Водне законодавство розглядається як самостійна галузь законодавства, що ґрунтується на таких принципах: націоналізація вод і виключна державна власність на них, неможливість переуступлення права користування водою, цільове використання і безстроковість права користування водою, плановість водокористування, безоплатність права користування водами природних водних джерел¹.

Активно обговорювалося питання про можливість і необхідність кодифікації водного та гірничого законодавства, її форм, тенденцій та змісту. Це питання концентровано відображене у статті О. А. Рускола «Деякі питання кодифікації гірничого та водного законодавства»². На

¹ Шайбеков, К. А. Принципы советского водного законодательства [Текст] / К. А. Шайбеков // Труды Алма-Атин. юрид. ин-та. — Алма-Ата : Казах. гос. изд-во, 1955. — Т. 1. — С. 139–164.

² Рускол, А. А. Некоторые вопросы кодификации [Текст] / А. А. Рускол // Сб. науч. статей. — М. : Юрид. лит., 1957. — С. 202–226.

думку автора, виникла необхідність упорядкувати гірниче і водне законодавство, усунути множинність і роздрібненість джерел правового регулювання відносин, що розглядаються. Необхідно відкинути все те, що застаріло, і створити єдине струнке законодавство, яке відповідатиме потребам практики.

Розгляд питань кодифікації водного та гірничого законодавства привів О. А. Рускола до необхідності дослідити співвідношення земельного, гірничого та водного законодавства. На його переконання, правові режими землі, надр і вод тісно взаємопов'язані. Тому земельне законодавство містить значну кількість норм, що регулюють гірничі, лісові та водні відносини. У той же час надра мають особливе народногосподарське призначення. Їх господарське використання суттєво відрізняється від використання земної поверхні. Тому суспільні відносини, пов'язані з використанням надр, є предметом спеціального законодавства — гірничого.

Ще більш багатосторонніми є співвідношення між земельним і водним законодавством. У земельному законодавстві міститься багато норм, що регулюють порядок використання земель для потреб водного господарства. У той же час слід підкреслити, що господарське використання вод включає багато специфічних відносин, які становлять предмет водного законодавства.

Таким чином, О. А. Рускол робить висновок про те, що поряд із земельним законодавством утворилися самостійні галузі законодавства: лісове, гірниче та водне. На його думку, такий формат законодавства має бути збережений і в подальшому, а кодифікацію зазначених галузей необхідно проводити шляхом розробки та прийняття не одного законодавчого акта, а чотирьох: Основних засад землекористування; Основних засад користування надрами землі; Основних засад водокористування; Основних засад користування лісами.

Стосовно форм кодифікації О. А. Рускол не погоджується з думкою тих авторів, які пропонують Основи законодавства або загальносоюзні кодекси. На його переконання, між Основними засадами та союзним кодексом є суттєва різниця. Основні засади складаються лише із найбільш загальних положень відповідної галузі союзного законодавства, надаючи можливість вирішувати питання, пов'язані зі змістом окремих інститутів, республіканському законодавству. Кодекс припускає докладну регламентацію суспільних відносин у цій галузі законодавства, детальне визначення змісту відповідних інститутів права.

На підставі цих висновків автор вважав, що кодифікація земельного, гірничого, лісового та водного законодавства має відбуватися у формі Основних засад землекористування, водокористування, користування надрами та користування лісами, а на рівні союзних республік — відповідних кодексів.

Подібна точка зору на співвідношення земельного і лісового законодавства була науково обґрунтована та оприлюднена Г. М. Полянською у статті «До питання про співвідношення законодавства про ліси із земельним законодавством»¹.

При дослідженні питання про необхідність прийняття Основних засад користування лісами авторка доходить висновку про те, що підставою для цього є різноманітні можливості використання лісів у суспільному виробництві і відповідно багаточисельність та множинність норм, які регулюють порядок користування цим об'єктом права державної власності. Звідси, на її думку, виникає необхідність у створенні окремих законодавчих актів, спрямованих на регулювання користування землею та лісами.

У статті робиться спроба розмежувати питання, які підлягають правовому регулюванню в земельному і окремо в лісовому законодавстві, та визначається коло проблем, які мають бути врегульовані Основними засадами користування лісами.

Аналізуючи теоретичні дослідження, які стосуються співвідношення земельного, водного, лісового та гірничого права, та пропозиції стосовно їх майбутньої кодифікації, не можна не звернути увагу на наукову позицію М. Д. Казанцева відносно цих питань, оприлюднену в статті «До питання про кодифікацію земельного законодавства СРСР». Автор констатував необхідність кодифікації земельного законодавства, формою якої мають стати Основні засади землекористування СРСР. Крім того, на його думку, водний і лісовий закони необхідно видати окремо, але вони повинні бути продовженням земельного закону.

Землекористування, водокористування та лісокористування, на думку М. Д. Казанцева, настільки органічно взаємопов'язані, що закони, які стосуються цих питань, слід готувати паралельно, одночасно. Крім того, з урахуванням тієї обставини, що у деяких республіках раціональне використання земель для сільського господарства немож-

¹ Полянская, Г. Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством [Текст] / Г. Н. Полянская // *Вопр. кодификации* : сб. науч. статей. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 227–246.

ливе без водокористування, то в цих регіонах можливе прийняття земельних кодексів¹.

До доробку дослідження проблем водного та гірничого права цього періоду слід віднести наукові праці, які торкалися питань водокористування колгоспів, управління державною зрошуваною системою, підстав та змісту правових відносин колгоспів з управліннями державних зрошуваних систем, правової організації внутрішньогосподарського водокористування в колгоспах², питань правового регулювання розвідок та розробок родовищ корисних копалин³.

У наукових дослідженнях проблем гірничого права зазначалося, що гірниче законодавство складається із загальносоюзних та республіканських нормативних актів, які регулюють широку сферу суспільних відносин, пов'язаних із пошуком і розвідкою родовищ корисних копалин, передаванням розвіданих родовищ у промислове розроблення, наданням гірничих відводів на право видобування корисних копалин, охороною права державної власності на надра⁴.

Початок 60-х років знаменує собою новий етап розвитку науки екологічного права. Він був пов'язаний із поштовхом, який отримали наукові дослідження того часу, зумовлені прийняттям у всіх союзних республіках колишнього СРСР законів про охорону природи (Закон УРСР «Про охорону природи» було прийнято 30 червня 1960 р.) та включенням у програму навчального курсу «Радянське земельне право» для студентів юридичних факультетів розділу «Правова охорона природи»⁵.

У 1961 р. виходить друком наукове видання О. С. Колбасова «Охорона природи за радянським законодавством»⁶, яке мало за мету дослідження та ознайомлення суспільства з прийнятими в союзних республіках законами «Про охорону природи». Автор визначає і на-

¹ Казанцев, Н. Д. К вопросу о квалификации земельного законодательства СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вопр. кодификации : сб. науч. статей. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 169.

² Коэткина, И. А. Вопросы водопользования колхозов [Текст] / И. А. Коэткина. – М. : Юрид. лит., 1959.

³ Лисковец, Б. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР [Текст] / Б. А. Лисковец. – М. : Юрид. лит., 1960.

⁴ Там само. – С. 10.

⁵ Уперше в програму навчального курсу «Радянське земельне право» розділ «Правова охорона природи» було включено в 1960 р.

⁶ Колбасов, О. С. Охрана природы по советскому законодательству [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1961.

водить поняття «охорона природи» та «правове забезпечення охорони природи». На його думку, охорона природи — це сукупність заходів, спрямованих на організацію раціонального використання сил природи, захист, відновлення та примноження її багатств. Правове забезпечення охорони природи розумілося як законодавче визначення підстав і умов користування природними благами з урахуванням їх збереження і відновлення і полягало у встановленні юридичної відповідальності за порушення правопорядку, передбаченого з метою охорони природи. Але ще в 1960 р. В. К. Григор'єв у статті «Правова охорона природи в СРСР» з посиланням на законодавство навіть поняття «охорона природи» в широкому та вузькому аспектах. На його думку, охорона природи в широкому аспекті — це постійне і всебічне піклування про охорону флори, фауни, води, повітря та ґрунту. Охорона природи у вузькому аспекті — це охорона природних багатств (тварин, рослин, окремих ділянок природи), які становлять господарську, наукову та культурну цінність. Охорона природи у вузькому аспекті здійснюється шляхом організації державних заповідників і заказників, метою яких є збереження типових природних ландшафтів з їх рослинним та тваринним світом, природними копалинами в природному стані¹.

Поява серед навчально-методичної літератури навчальних посібників «Правова охорона природи в СРСР»² та «Правова охорона природи в СРСР»³ мала за мету заповнення прогалин у викладанні в юридичних ВНЗ держави спецкурсу «Правова охорона природи». На думку авторів посібників, студенти, які закінчують юридичні ВНЗ, повинні обов'язково знати законодавство про охорону природи і практику його застосування. Питання про те, вводити чи не вводити обов'язковий курс охорони природи, вже не є дискусійним. Обов'язковий курс «Правова охорона природи» в практиці викладання може бути з методичних міркувань об'єднаний із курсом земельного права. Не виключається можливість перетворення курсу «Земельне право» на курс «Земельне право і охорона природи».

Але означена обставина з викладанням відповідної навчальної дисципліни стала суттєвим підґрунтям для розвитку науки в кардинально

¹ Григор'єв, В. К. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / В. К. Григор'єв // Сов. государство и право. — 1960. — № 3. — С. 77.

² Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. — М. : Юрид. лит., 1962. — 134 с.

³ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. — М. : Изд-во МГУ, 1962.

новому, до цього часу недослідженому напрямку вивчення закономірностей та особливостей комплексного розвитку правового регулювання у використанні та охороні навколишнього природного середовища (природи) як єдиного організму. Вперше в юридичній літературі проголошується теза про те, що всі об'єкти природи взаємопов'язані і впливають один на одне. Взаємозв'язок і взаємозумовленість, які існують між об'єктами природи, викликають необхідність проведення комплексної охорони природи в усьому її багатоманітті, як живої, так і неживої¹.

У зазначених працях визначається наукове поняття «правова охорона природи». Остання розглядається як встановлена законом система заходів, спрямованих на організацію охорони природи і раціональне використання, відтворення та примноження її ресурсів².

Разом із тим законодавство про охорону природи, на думку авторів, є продовженням земельного законодавства. Зокрема, якщо земельне законодавство охоплює норми, що регулюють землекористування, користування надрами, лісами та водами, то законодавство про охорону природи містить норми, спрямовані на забезпечення їх раціонального використання, збереження, відновлення та примноження. Законодавство про охорону природи, крім норм земельного права, охоплює норми, які належать до інших галузей законодавства, в першу чергу адміністративного (контроль за охороною об'єктів природи, планування використання природних багатств), цивільного (притягнення до цивільної відповідальності за шкоду, завдану довкіллю) та ін.³

У науковий обіг вперше вводиться термін «природоохоронне законодавство»⁴, який на тривалий час стане домінувати в дискусії стосовно існування комплексної галузі права під назвою «природоохоронне право».

У роботі О. М. Колотинської визначено головні принципи правової охорони природи, до яких належали такі: охороні підлягають усі природні багатства, які використовуються в господарському обігу, а також

¹ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – С. 5.

² Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М. : Юрид. лит., 1962. – С. 18.

³ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – С. 12–13.

⁴ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М. : Юрид. лит., 1962. – С. 18.

ті, які не експлуатуються; природні ресурси підлягають кількісному та якісному обліку; планування у використанні природних ресурсів; інтенсивне охоплення природних ресурсів господарською експлуатацією за наявності контролю, їх раціонального використання та відтворення; відповідальність за порушення законів про раціональне використання природних ресурсів та їх охорону¹.

До об'єктів, що підлягають правовій охороні, автори розглянутих робіт віднесли: ґрунти, надра, води, ліси та іншу природну рослинність, зелені насадження в населених пунктах, типові ландшафти, рідкісні та визначні пам'ятки природних об'єктів (заповідники, заказники), курортні території, тваринний світ (корисна дика фауна), атмосферне повітря².

Аналізуючи питання виникнення та розвитку законодавства про охорону природи, М. Д. Казанцев констатував, що тривалий час правові норми про охорону природи за загальним правилом включалися в земельне, водне, лісове та гірниче законодавство. Таке становище необхідно змінювати у бік створення спеціальних законодавчих актів, спрямованих на комплексну охорону природи та охорону особливо цінних об'єктів природи³.

Подальше вирішення питань науки законодавства про охорону природи (науки про природоохоронне законодавство), обґрунтування наукових засад інтеграції, систематизації та кодифікації законодавства про охорону довкілля втілені в деяких статтях М. Д. Казанцева, які були видані в середині 60-х рр.

У статті «Про наукові засади диференціації і інтеграції законодавства, що регулює використання та охорону природних ресурсів» М. Д. Казанцев зробив висновок про те, що відбулася значна диференціація законодавства, яке регулює використання природних ресурсів. Поряд із земельним законодавством досить чітко визначилися водне, лісове законодавство та законодавство про надра. Самостійного значення набуває природоохоронне законодавство. Але поряд з уже існуючою диференціацією необхідна також інтеграція законодавства, що регулює використання і охорону природних ресурсів у цілому, тобто слід об'єднати в одне ціле ті норми права, які

¹ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – С. 13.

² Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М. : Юрид. лит., 1962. – С. 18–30.

³ Там само. – С. 38–49.

є загальними для регулювання використання всіх природних ресурсів, а також їх охорони.

Уперше в юридичній літературі автор зазначеної статті запропонував розробити та прийняти Закон про використання природних ресурсів та їх охорону. В цьому Законі, на думку М. Д. Казанцева, необхідно навести основні положення, які є вихідними і визначальними для конкретних галузей законодавства, що спеціально регулюють використання конкретних об'єктів природи (земля, води, ліси, надра та ін.), а також їх охорону. Метою цього Закону мають стати раціональне використання природних ресурсів та їх охорона як загальнонаціональне надбання¹.

Продовженням наукових досліджень з питань інтеграції, систематизації та кодифікації природоохоронного законодавства як складової його науки, але вже на рівні окремих союзних республік, треба вважати статтю М. Д. Казанцева «До питання про структуру кодексу охорони природи союзної республіки». На його думку, природоохоронне законодавство союзної республіки може бути сконцентровано в особливих кодексах охорони природи або розпорошено в земельному, водному, лісовому і гірничому кодексах та інших законодавчих актах союзних республік про охорону природи. Разом з тим, як вважав автор, земельне, водне і лісове законодавство, законодавство про надра не охоплюватимуть усі об'єкти природи, які необхідно охороняти. За межами цього законодавства залишаються, наприклад, охорона атмосферного повітря та деяких інших об'єктів природи. Тому бажано забезпечити розроблення та прийняття кодексів охорони природи в кожній союзній республіці².

Наведені наукові дослідження проблем охорони природи були продовжені вченими-правознавцями, які займалися вивченням правових ідей охорони довкілля в союзних республіках. Серед наукових доробок, присвячених питанням охорони природи, що з'явилися в середині 60-х рр., слід виділити роботи Н. І. Титової³, В. Л. Мун-

¹ Казанцев, Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использования и охрану природных ресурсов [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. X. Право. – 1965. – № 2. – С. 4.

² Казанцев, Н. Д. К вопросу о структуре кодекса охраны природы союзной республики [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. XII. Право. – 1966. – № 1. – С. 82.

³ Титова, Н. І. Охорона природи Української РСР [Текст] / Н. І. Титова. – Львів, 1965.

тяна¹, Х. І. Шварца та Ю. І. Тютєкіна², Н. С. Ломсадзе³, С. С. Константи́ніді⁴.

Поняття правової охорони природи, яке наводилося у зазначених наукових працях, мало практично тотожний із попередніми зміст і визначало її як установаження такого правового режиму окремих видів природних об'єктів чи їх комплексів, який виключає їх господарську експлуатацію і спрямований на збереження цих об'єктів та комплексів в їх природному стані⁵.

Важливим кроком на шляху до подальшого розвитку науки екологічного права у дослідженнях правової охорони природи на рівні колишнього СРСР та союзних республік стала фундаментальна наукова ідея про необхідність кодифікації нової галузі права — природоохоронного, природоресурсного права (а в майбутньому — екологічного права або права навколишнього природного середовища) та його кодифікації у формі основ, законів, кодексів, які повинні мати відповідну назву. На початку 60-х рр. науковці досить обережно висловлювали свої міркування та погляди на цю проблему. Так, аналізуючи питання правової охорони природи в СРСР, В. К. Григор'єв доходить висновку про те, що у зв'язку із кодифікацією законодавства про землю, її надра, води і ліси в проектах законів необхідно сформулювати перелік принципів положень не тільки про охорону лісів і водойм, а й про охорону природи в широкому аспекті, у тому числі і про охорону заповідників, курортних місцевостей, об'єктів тваринного та рослинного світу, пам'ятників природи. Загальні принципи охорони природи мають бути викладені в загальносоюзному законі про охорону природи⁶.

На думку М. Д. Казанцева, законодавство про охорону природи є складовою частиною земельного законодавства, яке включає також законодавство про землекористування, користування надрами, лісами

¹ Мунтян, В. Л. *Правова охорона природи Української РСР* [Текст] / В. Л. Мунтян. – К., 1966.

² Шварц, Х. И. *Правовая охрана природы Молдавии* [Текст] / Х. И. Шварц, Ю. И. Тютюкин. – Кишинев, 1964.

³ Ломсадзе, Н. С. *Правовое регулирование природы в Грузинской ССР* [Текст] / Н. С. Ломсадзе. – Тбилиси, 1964.

⁴ Константи́ніди, С. С. *Правовая охрана природы в Казахской ССР* [Текст] / С. С. Константи́ніди. – Алма-Ата, 1971.

⁵ Там само. – С. 37.

⁶ Григор'єв В. К. *Правовая охрана природы в СССР* [Текст] / В. К. Григор'єв // Сов. государство и право. – 1960. – № 3. – С. 83, 84.

і водами. В законодавстві про охорону природи містяться й деякі норми, що належать до інших галузей права (перш за все адміністративного). Формою кодифікації законодавства про охорону природи М. Д. Казанцев вважав Основи законодавства про охорону природи (на рівні колишнього СРСР) та кодекси про охорону природи (на рівні колишніх союзних республік)¹.

Обережність висловлювань у наведених В. К. Григор'євим та М. Д. Казанцевим поглядах на проблему формування і кодифікації законодавства про охорону природи вбачається, на наш погляд, у тому, що автори не запропонували назву цього законодавства. Більш того, законодавство про охорону природи продовжували розглядати як складову частину земельного законодавства і в той же час пропонувалася його загальнодержавна та республіканська кодифікація поряд із кодифікацією безпосередньо земельного, водного, лісового законодавства та законодавства про надра. Це були суперечливі і не досить обґрунтовані пропозиції.

Але вже наступні наукові дослідження зазначених проблем суттєво змінили підхід до питання про формування нової галузі законодавства екологічного спрямування та форми його кодифікації. Важливе місце у цьому належить колективному дослідженню, яке було проведено групою співробітників Всесоюзного інституту юридичних наук та оприлюднено в 1963 р. у вигляді збірника статей «Правові питання охорони природи в СРСР» за редакцією Г. М. Полянської. У передмові до зазначеного збірника терміном «природоохоронне» законодавство позначається законодавство про охорону природи. Цей термін використовується Г. М. Полянською також для визначення назви своєї статті — «Закони про охорону природи — нова форма природоохоронного законодавства»², де авторка зазначає, що прийняття законів про охорону природи союзних республік (1957–1963 рр.) стало передумовою для формування нової правової форми радянського законодавства, спрямованого на охорону природи. Відповідаючи на запитання, які подальші шляхи вдосконалення природоохоронного законодавства, Г. М. Полянська відмітила, що беззаперечним є положення про необхідність збереження і розвитку спеціалізованого законодавства про землю,

¹ Казанцев, Н. Д. О правовом регулировании охраны природы [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. Право. — № 1. — С. 16.

² Полянская, Г. Н. Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства [Текст] / Г. Н. Полянская // Правовые вопросы охраны природы в СССР : сб. статей / отв. ред. Г. Н. Полянская. — М. : Юрид. лит., 1963. — С. 17–56.

ліси, води та надра, яке повинно бути кодифіковано на рівні Союзу РСР та союзних республік. Що стосується природоохоронного законодавства, то формою його кодифікації, на думку Г. М. Полянської, повинні стати розроблення та прийняття Закону про охорону природи СРСР¹.

Термін «природоохоронне» законодавство сприйняли й інші вчені-правознавці, які займалися проблемою законодавства про охорону природи. Зокрема, аналізуючи питання розвитку законодавства про охорону природи, О. С. Колбасов зазначав, що чинне радянське природоохоронне законодавство має за мету вдосконалення використання земель, лісових ресурсів, їх збереження та відновлення, раціонального використання та охорони водних ресурсів². Він підтримав ідею Г. М. Полянської про прийняття Закону про охорону природи СРСР, проект якого, на його думку, необхідно розробляти разом із проведенням робіт щодо кодифікації земельного, водного, надрового і лісового законодавства³.

Аналізуючи питання земельного права та посилаючись на думку інших учених-правознавців, М. Т. Осіпов відносить природоохоронне право до однієї із самостійних галузей інтегрованої галузі права — права природокористування⁴.

На науковій конференції з питань охорони природи, яка відбулася в червні 1969 р. в Інституті держави і права АН СРСР, серед інших обговорювалася також проблема охорони природи як предмета спеціальних правових наукових досліджень. На думку О. С. Колбасова, стан наукових досліджень у цій сфері ще не є задовільним. З метою подальшого підвищення ролі правової науки було рекомендовано зосередити увагу на проблемах загальної теорії правової охорони природи, співвідношення господарсько-економічних та правових аспектів охорони природи, вдосконалення природоохоронного законодавства.

На погляд Г. О. Аксеньонка, який взяв участь у зазначеній конференції, законодавство про охорону природи має вдосконалюватися у двох правових формах: формі Основ законодавства Союзу РСР та

¹ Полянская, Г. Н. Законы об охране природы – новая форма природоохранительного законодательства [Текст] / Г. Н. Полянская // Правовые вопросы охраны природы в СССР : сб. статей / отв. ред. Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 54.

² Колбасов, О. С. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / О. С. Колбасов // Сов. государство и право. – 1967. – № 9. – С. 41.

³ Там само. – С. 47.

⁴ Осипов, Н. Т. Некоторые теоретические вопросы советского земельного права [Текст] / Н. Т. Осипов // Вопросы современного развития советской юридической науки : науч. конф. Тезисы докладов. – Л., 1968. – С. 87.

союзних республік про охорону природи і формі кодексів союзних республік про охорону природи¹.

Дещо іншу позицію стосовно формування відповідної галузі права та форми її кодифікації зайняв М. Д. Казанцев, який підтримував загальну позицію про наявність природоохоронного права. Але, на його думку, відбувається процес диференціації відносин, пов'язаних з використанням різних об'єктів природи, а відповідно і диференціації законодавства, що зумовлює необхідністю самостійного правового регулювання земельних, водних, лісових і надрових відносин. Разом з тим цей процес висуває проблему їх інтеграції. Тому виникає необхідність у конструюванні інтегрованої галузі права, якою має стати природноресурсне право.

Як вважав М. Д. Казанцев, його головними інститутами слід уважати: право державної власності на природні ресурси; єдиний державний фонд природних ресурсів; кадастри природних ресурсів; право користування природними ресурсами; правові принципи охорони природи; відповідальність за порушення норм права про охорону природи. Ці інститути складають загальну частину природноресурсного права. Земельне, водне, лісове, гірниче та природоохоронне право, зберігаючи свою самостійність як галузі права, становлять особливу частину природноресурсного права як інтегрованої галузі права.

Уперше в юридичній літературі М. Д. Казанцев навів визначення природноресурсного права, яке, на його думку, є інтегрованою галуззю права, що на підставі націоналізації природних ресурсів регулює розгалужену сферу суспільних відносин щодо розпорядження, користування та охорони цих ресурсів з метою створення матеріально-технічної бази, задоволення потреб народного господарства, науки, культури, охорони здоров'я та рекреації².

У своїх останніх наукових роботах М. Д. Казанцев ототожнив поняття «природноресурсне право» з поняттям «право на природні ресурси»³. Зокрема, як він вважав, безвідносно того, чи визначимо ми

¹ Веденин, Н. Н. Охрана природы в СССР [Текст] / Н. Н. Веденин // Сов. государство и право. – 1969. – № 10. – С. 152.

² Казанцев, Н. Д. Природноресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли права [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. Право – 1967. – № 6; Он же. Из истории науки советского земельного и правоохранительного права [Текст] / Н. Д. Казанцев // Правоведение. – 1968. – № 1. – С. 81–82.

³ Казанцев, Н. Д. О преподавании в высших юридических учебных заведениях курса «Советское земельное право и правовая охрана природы» [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. Право. – 1971. – № 4. – С. 35.

інтегралом, який охоплює всю сукупність правового регулювання використання і охорони природи «природноресурсним правом» або «правом на природні ресурси», не це важливо. Необхідно перш за все у науковому сенсі визначитися з деякими проблемами, оскільки в природі все взаємопов'язано, а тому використання природних ресурсів у правовому аспекті має бути комплексним¹.

Кодифікація природоохоронного законодавства (а не права), на думку М. Д. Казанцева, повинна відбуватися у формі Основ природоохоронного законодавства Союзу РСР та союзних республік і природоохоронних кодексів союзних республік².

У Всесоюзному науково-дослідному інституті радянського законодавства 26–27 січня 1971 р. було проведено розширене засідання Ради з координації роботи науково-дослідних установ, які займалися питаннями вдосконалення законодавства. Засідання присвячувалося проблемам координації наукових досліджень у сфері законодавства про охорону природи.

Серед пропозицій, які пролунали на засіданні Ради, слід виділити такі: ідея кодифікації законодавства про охорону природи і розроблення та прийняття Закону про охорону природи СРСР³; доповнення Конституції СРСР статтею про охорону природи та створення основ законодавства про охорону природи СРСР і відповідних основ чи кодексів союзних республік⁴; створення необхідної правової бази для подальшого розвитку республіканського природоохоронного законодавства та прийняття Основ законодавства СРСР та союзних республік про охорону природи⁵; розроблення нового природоохоронного законодавства і прийняття Основ про охорону природи СРСР та союзних

¹ Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 31.

² Казанцев, Н. Д. О некоторых вопросах кодификации природоохранительного законодательства [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Сер. Право. – 1971. – № 6. – С. 15; Он же. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства [Текст] / Н. Д. Казанцев // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 124.

³ Полянская, Г. Н. Закон об охране природы в СССР [Текст] / Г. Н. Полянская // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 129–138.

⁴ Файнштейн, А. А. Природоохранительное законодательство зарубежных стран [Текст] / А. А. Файнштейн // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 139–148.

⁵ Погорелко, В. Ф. Соотношение общесоюзного и республиканского законодательства в области охраны природы [Текст] / В. Ф. Погорелко, Ю. С. Шемшученко // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 155–159.

республік¹; виникнення науки природоохоронного права, а також зміна назви Земельного кодексу на Кодекс про землю. Останню тезу запропонувала Н. І. Титова². Засідання Ради стало важливою віхою у проведенні наукових досліджень та розвитку наукових проблем правової охорони довкілля, а в майбутньому — екологічного права.

Становлення наукових ідей і концепцій правового регулювання охорони довкілля та пов'язаного із зазначеним формування природоохоронного (природоресурсного) права, не призупинило, а навпаки, дало новий імпульс для подальшого наукового пошуку у розв'язанні правових проблем земельного, водного, лісового та гірничого права.

Саме в цьому аспекті цікавим слід вважати монографічне дослідження В. К. Григор'єва «Питання теорії земельного права». Аналізуючи предмет земельного права, автор вважав, що до земельних правовідносин у широкому розумінні належать не тільки правовідносини стосовно права власності на землю та її використання, а й правовідносини щодо права власності на надра, води, ліси та їх використання. У зв'язку з цим В. К. Григор'єв доходить висновку про те, що гірниче, лісове та водне законодавство необхідно розглядати як продовження земельного законодавства, як його спеціальні «гілки»³.

Автор критикує точку зору Н. Т. Осіпова та Г. О. Аксенюка про наявність таких галузей права, як гірниче, водне та лісове, і виокремлення їх як самостійних галузей права⁴ чи виділення як підгалузей земельного права⁵. На думку В. К. Григор'єва, цього робити не можна, оскільки земельне право охоплює всю сукупність земельних відносин, у тому числі гірничі, лісові та водні відносини, бо надра, води і ліси не існують без землі, вони є природними багатствами самої землі. Крім того, правові норми, що регулюють відносини, пов'язані із землею, надрами, водами і лісами, містять багато спільного, особливо із таких принципових питань: про право власності держави на

¹ Кутин, Е. М. Совершенствование законодательства по охране природы [Текст] / Е. М. Кутин // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 162–164.

² Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 175, 177.

³ Григорьев, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григорьев. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 4–5.

⁴ Осипов, Н. Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права [Текст] / Н. Т. Осипов // Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права : тезисы докладов. – Киев : Изд-во КГУ, 1961. – С. 14.

⁵ Аксененок, Г. А. Комплексное использование природных богатств и задачи права [Текст] / Г. А. Аксененок // Проблемы земельного и колхозного права в свете решений XXII съезда КПСС : тезисы докладов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1962. – С. 27.

ці об'єкти, суб'єктів права власності, раціональне використання, охорону тощо¹.

В. К. Григор'єв докладно дослідив проблеми суб'єкта права державної власності на землю та її природні ресурси. Він стверджував, що на початку 20-х рр. панувала точка зору про безсуб'єктність державної власності на землю. Поширеною була позиція про те, що з прийняттям закону про соціалізацію землі зник інститут власності на землю. Земля не тільки була позбавлена попередніх власників, а й не отримала нових власників. Згодом в юридичній літературі обґрунтовуються точки зору про те, що суб'єктом права державної власності на землю є: СРСР в цілому; союзні республіки; СРСР та союзні республіки; соціалістична держава; радянське суспільство в особі радянської держави. Аналізуючи наведені наукові ствердження, В. К. Григор'єв першим серед учених радянського періоду констатував, що єдиним власником землі в СРСР є радянський народ, волю якого виражає держава і котра представляє собою загальнонародну організацію². Саме цю правову конструкцію відображено в ст. 13 Конституції України.

Аналізуючи питання правової класифікації земель єдиного державного земельного фонду, В. К. Григор'єв зазначив, що юридична наука в особі радянського земельного права ставить на меті дослідження правового режиму єдиного державного земельного фонду в цілому, правової регламентації його окремих складових частин, а також правових форм, які найбільшою мірою сприяють ефективному і раціональному в господарському відношенні використанню землі та її природних ресурсів³.

При дослідженні права власності держави на землю та інші природні ресурси автор увів у науковий обіг поняття права власності в «об'єктивному» та «суб'єктивному» розуміннях. На його думку, право власності в об'єктивному розумінні — це сукупність чинних правових норм, що встановлені державою та визначають правовий режим державної власності, в тому числі власності на землю, надра, ліси і води. Право власності в суб'єктивному розумінні розглядалося як можливість держави бути носієм права власності, мати відповідні правомочності⁴.

¹ Григорьев, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григорьев. — М. : Юрид. лит., 1963. — С. 7.

² Там само. — С. 48.

³ Там само. — С. 77–78.

⁴ Там само. — С. 50.

Важливими для науки земельного права були також пропозиції В. К. Григор'єва, які стосувалися майбутньої кодифікації земельного законодавства. Він уважав, що для кодифікації земельного законодавства велике значення має питання про форму цього законодавства. Із усіх відомих форм законів (основ, основних засад, кодексів, статутів, положень) найбільш правильно і чіткою в юридичному відношенні формою нового загальносоюзного земельного законодавства виявляються Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік. Крім того, як вважав автор, гірниче, лісове і водне законодавство є особливими гілками земельного законодавства, що після прийняття Основ земельного законодавства потребує розроблення та ухвалення нових загальносоюзних законів про надра, води, ліси у формах Основ гірничого законодавства, Основ водного законодавства, Основ лісового законодавства СРСР та союзних республік¹.

У цей же час у науковому колі з'являються монографічні дослідження проблем водного, лісового, гірничого та інших галузей права. В переліку цих досліджень, що заслуговують на увагу як методологічні чинники розвитку науки екологічного права, слід виділити наукову працю О. С. Колбасова «Законодавство про водокористування в СРСР (проблеми вдосконалення радянського законодавства про використання водних ресурсів)». Як зазначав автор, дослідження права водокористування становить необхідний етап вивчення правового режиму водних ресурсів, їх правового використання і охорони як важливого виду природних ресурсів держави. Інтерес до дослідження цього питання визначається, з одного боку, великою господарською значущістю водних ресурсів, а з другого — прагненням подолати відставання у науковому розробленні проблем правового регулювання водокористування.

У зазначеній роботі чітко простежується тенденція до постановки найбільш актуальних питань права водокористування та їх послідовного вирішення. Серед таких питань О. С. Колбасов виділив: поняття та основні принципи права водокористування; правове регулювання водокористування, пов'язаного із водоспоживанням; правове регулювання водокористування, не пов'язаного із водоспоживанням; правове регулювання скидів у водойми стічних вод, виробничих та побутових відходів.

¹ Григор'єв, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григор'єв. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 189–190.

На відміну від попередніх робіт, присвячених проблемам водокористування, О. С. Колбасов у своїй праці проводить чітко визначену межу між водою як природним ресурсом і водою, що втратила якість природного блага, тому що була виділена із природного середовища внаслідок докладеної до неї праці. Саме йому належить твердження про те, що між користуванням водою із природного водоймища і користуванням водою із міської водопровідної мережі існують як економічна, так і юридична різниця в об'єктах користування. У першому випадку користування водою є користуванням природним благом з додержанням вимог водного законодавства. У другому випадку користування водою являє собою користування комунальними послугами за плату, що врегульовано нормами цивільного законодавства¹.

Право водокористування О. С. Колбасов визначав як сукупність юридичних норм, котрі регулюють використання водних ресурсів як природного матеріального блага, що входить у виключну власність держави, тобто таких норм, які передбачають умови і порядок водокористування для різних потреб населення і народного господарства (об'єктивне право водокористування).

Суб'єктивне право водокористування автор розглядає як надану підприємствам, установам, організаціям і громадянам за законом можливість користуватися водними ресурсами із додержанням установлених умов та чинників.

Заслуговують на увагу пропозиції О. С. Колбасова стосовно кодифікації водного законодавства. На його думку, радянське водне законодавство тривалий час розвивалося переважно як законодавство про сільськогосподарське водокористування, спрямоване головним чином на регулювання відносин, пов'язаних із зрошенням земель та осушувальною меліорацією². Досліджуючи зазначене питання, позитивні аспекти та недоліки кодифікації водного законодавства разом із законодавством про землекористування, надрокористування, лісокористування в єдиному законодавчому акті як одну із запропонованих ученими форм кодифікації, так і її протилежну форму так званої «роздільної» кодифікації (видання окремих законів про землекористування, водокористування, надрокористування, лісокористування), автор як мож-

¹ Колбасов, О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов) [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1965. – С. 4–5.

² Там само. – С. 23.

ливий варіант припускає прийняття єдиного законодавчого акта про засади користування природними ресурсами замість Основ законодавства окремо про землю, її надра, ліси та води. Але такий законодавчий акт породжує суттєвий недолік — надмірне відхилення його змісту від особливостей користування різними видами природних ресурсів. Тому, на думку О. С. Колбасова, найбільш прийнятною пропозицією про кодифікацію водного законодавства є ухвалення загальносоюзних Основ та республіканських водних кодексів¹.

Наукові дослідження проблем водного законодавства і права були продовжені в монографії С. Б. Байсалова «Водне право Казахської РСР (Деякі проблеми теорії і практики)». Незважаючи на штучне обмеження назви роботи географічними кордонами союзної республіки колишнього СРСР — Казахської РСР, змістовна частина наукових висновків стосовно предмета, методу, системи, принципів та деяких інших питань охоплювала водне законодавство і право в цілому держави, а не її окремої структурної частини. Підтвердженням тому є аналіз предмета водного права. На думку С. Б. Байсалова, для з'ясування значущості та місця водного права в системі радянського соціального права важливе значення має визначення його предмета. Досліджуючи точки зору, що існували в юридичній літературі того часу, стосовно зазначеного питання, автор розподіляє суспільні відносини, які складають предмет водного права, на відповідні основні групи: відносини власності на водні ресурси і водогосподарські споруди та пристрої; відносини власності і розпорядження водними ресурсами, водогосподарськими спорудами та пристроями; відносини використання водних ресурсів, експлуатації водогосподарських споруд та пристроїв; відносини щодо розвитку і примноження багатств водних ресурсів та розширення водогосподарського будівництва; відносини з охорони водних ресурсів, водогосподарських споруд та пристроїв; відносини щодо боротьби зі шкідливим впливом вод; відносини щодо встановлення і використання прибережних смуг; відносини щодо встановлення охорони міжреспубліканських водних джерел і споруд. Він вважає, що така класифікація водних відносин розкриває зміст і сутність водного права, віддзеркалює характер та особливості предмета його регулювання².

¹ Колбасов, О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов) [Текст] / О. С. Колбасов. — М. : Юрид. лит., 1965. — С. 27–28.

² Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. — Алма-Ата : Наука, 1966. — С. 59.

Уперше в юридичній літературі з проблем водного законодавства і права були досліджені джерела радянського водного права. Характерним для цього стало те, що автор проаналізував не тільки закони, а й нормативні укази, постанови та розпорядження, рішення, правила, положення, інструкції, накази та деякі договори нормативного характеру.

Цікавим з наукової точки зору став висновок С. Б. Байсалова про те, що джерелом водного права у відповідній його частині, крім Конституції РСР і законодавчих актів з питань організації та ведення водного господарства, охорони водних ресурсів, будівництва та експлуатації водогосподарських споруд (за відсутності на той час загальнодержавних Основ водного законодавства), слід вважати також Основи цивільного законодавства Союзу РСР та союзних республік, які були затверджені 8 грудня 1961 р., та цивільні кодекси союзних республік.

Одне із положень, яке було запропоновано автором, — при дослідженні питання про джерела водного права розглядати договір як форму правового регулювання водних відносин, як джерело водного права. На думку С. Б. Байсалова, такі договори характерні для міжреспубліканських водогосподарських відносин. У деяких випадках вони затверджуються урядом зацікавлених республік і перетворюються на урядові нормативні акти¹. Але договір як форма правового регулювання водогосподарських відносин, відносин комунального та рибогосподарського водокористування з прийняттям Основ водного законодавства Союзу РСР та союзних республік (1970 р.) і водних кодексів союзних республік не був практично втілений і не отримав підтримки в доктрині радянського права. Що стосується наукового визначення автором місця водного права в системі радянського права, його принципів та особливостей, то С. Б. Байсалов досконало проаналізував існуючі в юридичній літературі точки зору щодо місця водного права в системі права і на цій підставі виділив три головні позиції, а саме: водне право як складова (інститут) земельного права (О. А. Рускол, Д. М. Ісупов, М. Д. Казанцев, Л. І. Дембо, І. В. Павлов, Г. М. Полянська, В. К. Григор'єв); водне право як складова адміністративного та цивільного права (К. Д. Джафаров); водне право — самостійна галузь права (Г. О. Аксеньюнок, М. Т. Осіпов, В. Л. Мунтян).

¹ Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. — Алма-Ата : Наука, 1966. — С. 108–126.

Досліджуючи сутність водних правовідносин, а також об'єктивну необхідність їх правового регулювання специфічними і своєрідними правовими формами та способами, автор робить висновок про наявність самостійної галузі права, яка являє собою сукупність установлених або санкціонованих державою законодавчих та інших норм, що регулюють водні відносини, відносини з організації і введення та охорони водних ресурсів, будівництва і експлуатації водогосподарських споруд та пристроїв. Ця сукупність норм має називатися водним правом¹.

Отже, в юридичній літературі було наведено та запропоновано досить вагомі аргументи, які в майбутньому стали підґрунтям для створення самостійної галузі права — водного права та підґрунтям кодифікованого нормативного акта — Основ водного законодавства Союзу РСР та союзних республік.

Серед наукових досліджень періоду 60-х — 70-х рр., присвячених проблемам лісокористування та його правового забезпечення, слід виділити працю Д. М. Исупова «Правовий режим лісів СРСР»².

Досліджуючи ліси як об'єкт довкілля і у зв'язку з цим об'єкт права виключної власності держави, автор визначає їх характерні особливості крізь призму співвідношення із землею (земельними ділянками, єдиним земельним фондом). Такими особливостями є: а) ліс як об'єкт власності зберігається до того часу, доки він знаходиться в живому органічному взаємозв'язку із землею. Після того як він відділяється від землі, деревина набуває нової якості та іншого правового режиму, на який не поширюється дія лісового законодавства; б) користування лісом обов'язково пов'язане із користуванням землею. Право землекористування, як правило, є безоплатним, тоді як заготівля деревини та деякі інші побічні лісокористування надаються за плату; в) правовий режим земель лісового фонду зумовлює необхідність забезпечення поліпшення стану лісів; г) поширеною формою користування лісом є строкове користування на відміну від постійного (безстрокового), як правило, користування землею; д) націоналізація землі є єдиним джерелом державної власності на землю. Націоналізація лісів є головним, але не єдиним джерелом їх власності, оскільки остання також виникає

¹ Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. — Алма-Ата : Наука, 1966. — С. 127–147.

² Исупов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исупов // Учен. труды. Сер. колхозное и земельное право. — Свердловск, 1960. — Т. 1.

внаслідок відновлення лісів та лісорозведення; 3) ліси не надаються у користування окремим громадянам¹.

Аналізуючи наукові доробки попереднього стану розвитку науки лісового права (Л. І. Дембо, Г. М. Полянська та ін.) та чинне лісове законодавство, Д. М. Ісупов пропонує правову класифікацію лісів: а) за суб'єктами користування — ліси державного значення та колгоспні ліси; б) за значенням у народному господарстві та ступенем лісистості — ліси державного значення на три групи, а колгоспні ліси на дві категорії².

Але слід зазначити, що наведена автором класифікація не мала практичного значення для правозастосовної діяльності, не була достатньою мірою аргументована і не знайшла свого втілення у майбутньому лісовому законодавстві.

Досліджуючи питання про зміст права виключної державної власності на ліси, Д. М. Ісупов зазначає, що однією із найважливіших функцій держави стосовно здійснення територіального верховенства і права виключної власності є управління лісовим фондом³, яке він розглядав поряд із володінням, користуванням та розпорядженням лісів як самостійний елемент змісту такого права.

Значна частина роботи Д. М. Ісупова присвячувалася проблемам правової охорони лісів. Як він вважав, великого значення в поліпшенні охорони лісів мають набути впорядкування законодавства, скасування нормативних актів, які є недостатньо ефективними, застарілими та такими, що суперечать загальній системі законодавства держави. Зазначена обставина зумовлює необхідність уніфікації і систематизації законодавства про охорону лісів⁴.

Автор сформулював поняття лісопорушень, запропонував їх класифікацію та визначив види юридичної відповідальності за їх вчинення. Зокрема, як вважав Д. М. Ісупов, чинним законодавством адміністративна відповідальність передбачена за такі лісопорушення, які не містять ознак кримінального злочину. Цивільно-правова охорона лісів передбачає покладання на лісопорушників обов'язків щодо відшкодування заподіяної державі шкоди та поновлення порушених прав. Кри-

¹ Ісупов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исупов // Учен. труды. Сер. колхозное и земельное право. – Свердловск, 1960. – Т. 1. – С. 12–13.

² Там само. – С. 27.

³ Там само. – С. 49.

⁴ Там само. – С. 235.

мінальна відповідальність за порушення правил охорони лісів застосовується до найбільш небезпечних лісопорушників¹.

У наукових працях того часу в межах правового регулювання використання та охорони лісів велика увага приділялася проблемам колгоспного лісокористування. Цьому, зокрема, були присвячені вже згадане дослідження Д. М. Исупова «Правовий режим лісів СРСР»² та праця Л. О. Заславської «Колгоспне лісокористування»³.

Колгоспні ліси визнавалися лісовими ділянками, що знаходяться на наданих сільськогосподарським кооперативам у безстрокове користування землях і зареєстровані в установленому порядку в земельно-облікових документах (державній книзі реєстрації землекористувань та колгоспній земельно-шнуровій книзі). Вони входили до складу єдиного державного лісового фонду СРСР і належали на праві власності державі.

Користування колгоспними лісами було обмеженим і визначалося планом ведення лісового господарства. Вони охоронялися місцевими радами, лісокористувачами та органами лісового господарства.

У період з кінця 50-х до початку 70-х рр. проводилися наукові дослідження, присвячені проблемам надрокористування і охорони надр.

У 1957 р. оприлюднено статтю М. Є. Когана «Про кодифікацію радянського гірничого законодавства», в якій зазначалося, що питання правового режиму надр у радянській юридичній літературі не є предметом дослідження та залишаються поза увагою науковців. За останні тридцять років, на думку вченого, не було оприлюднено жодної спеціальної роботи з проблем, пов'язаних із правом виключної державної власності на надра та правовим режимом надр землі⁴.

Аналізуючи питання правового регулювання використання земель, вод, надр та лісів, М. Є. Коган вважав, що земельне, водне, лісове та гірниче законодавство становлять самостійні гілки законодавства, кожна з яких потребує самостійної кодифікації. Що стосується гірничого законодавства, то воно має складатися із загальносоюзних Основних

¹ Исупов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исупов // Учен. труды. Сер. колхозное и земельное право. – Свердловск, 1960. – Т. 1. – С. 244–312.

² Там само. – С. 183–233.

³ Заславская, Л. А. Колхозное лесопользование [Текст] / Л. А. Заславская. – М. : Юрид. лит., 1962.

⁴ Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Сов. государство и право. – 1957. – № 6. – С. 91–100.

засад користування надрами та республіканського законодавства — республіканських гірничих законів.

Предметом правового регулювання зазначеного загальносоюзного законодавчого акта мають бути суспільні відносини, що виникають у зв'язку із промисловим розробленням родовищ корисних копалин, а також пов'язані з цією метою пошук, розвідка, підготовчі роботи та використання торф'яних родовищ¹.

Важливим науковим дослідженням проблем правового регулювання гірничих відносин слід уважати дисертацію В. Г. Плахути «Правове забезпечення раціонального і комплексного використання надр землі в СРСР»², де було проаналізовано питання поняття геологічного фонду, розвитку вітчизняного та зарубіжного законодавства, принципів права користування надрами, управління надрами як загальної форми організації їх раціонального і комплексного використання, правового регулювання пошуку, розвідки, відведення та розроблення родовищ корисних копалин, контролю за використанням надр та охорони права надрокористування.

Досліджуючи питання кодифікації гірничого законодавства, автор вважав, що найбільш прийнятною її формою може стати розроблення Основ гірничого законодавства Союзу РСР та союзних республік, оскільки це дає можливість повною мірою охопити відносини права власності та права користування надрами³.

Питанням кодифікації гірничого законодавства була також присвячена стаття М. О. Сиродоева «Наукові засади кодифікації гірничого законодавства»⁴, яка стала частиною його монографічного дослідження питань правового режиму надр, про що докладніше йтиметься далі.

М. О. Сиродоев писав про підготування Основ гірничого законодавства, які можуть мати позитивний результат, якщо одночасно з цим проводитимуться теоретичні дослідження, оскільки теоретичне розроблення відповідних проблем відстає від рівня розвитку суспільних

¹ Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Сов. государство и право. — 1957. — № 6. — С. 92–93.

² Плахута, В. Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Плахута. — Свердловск, 1966. — С. 24.

³ Там само. — С. 22.

⁴ Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства [Текст] / Н. А. Сыродоев // Сов. государство и право. — 1969. — № 4. — С. 35–41.

гірничих відносин, тоді як правове регулювання має сприяти їх подальшому вдосконаленню¹.

Предмет гірничого законодавства автор статті визначав як засновані на праві виключної державної власності на надра відносини, пов'язані з використанням надр для пошуку, розвідки та розроблення родовищ корисних копалин, а також відносини, пов'язані із будівництвом підземних споруд та пристроїв і з охороною надр. Гірничі правовідносини є взаємопов'язаними не тільки із земельними, водними, а й із адміністративними, цивільними та іншими правовідносинами².

У статті запропоновано коло питань, які, на думку М. О. Сыродоева, повинні бути охоплені правовим регулюванням Основ гірничого законодавства. Зокрема, це право виключної державної власності на надра; система державних органів управління та контролю за використанням і охороною надр; класифікація корисних копалин та їх родовищ; планування використання родовищ корисних копалин; права громадян на пошуки родовищ корисних копалин та заохочення за відкриті родовища; вирішення спорів, пов'язаних із використанням надр та ін.³

Питання, сформульовані М. О. Сыродоевим у зазначеній статті, в подальшому досліджено в його монографії «Правовий режим надр»⁴, присвяченій аналізу гірничого законодавства, права державної власності на надра та системі органів, які здійснюють розвідку, розроблення та охорону надр, організації, плануванню та фінансуванню геологорозвідувальних робіт, правовій охороні надр.

Досліджуючи питання виникнення права виключної державної власності на надра, М. О. Сыродоев зазначав, що в державі розпочалася робота з підготовки проекту Основ гірничого законодавства СРСР, на підставі чого мають бути розроблені гірничі кодекси або гірничі закони союзних республік⁵. Отже, в юридичній літературі сформувалася ідея прийняття єдиного загальнодержавного законодавчого акта у формі Основ гірничого законодавства та відповідних республіканських гірничих кодексів чи законів. Ця ідея була відображенням поглядів науковців на завершення формування та виді-

¹ Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства [Текст] / Н. А. Сыродоев // Сов. государство и право. – 1969. – № 4. – С. 35.

² Там само. – С. 38.

³ Там само. – С. 39–41.

⁴ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969.

⁵ Там само. – С. 15.

лення як самостійної гірничої галузі законодавства, а в майбутньому — і галузі права.

Надзвичайно важливим у дослідженні М. О. Сиродоева стало визначення поняття «надра». На думку автора, поняття «надра» не можна ототожнювати з конкретними, вже відомими видами корисних копалин або відкритими чи ще не відкритими їх родовищами. Поняттю «надра» М. О. Сиродоев надав таке визначення — це частина природного середовища, що знаходиться під земною поверхнею, а також мінерали, елементи та гірські породи, що виходять на поверхню землі. При цьому власність держави на надра поширюється до глибин, що технічно досягаються¹.

При дослідженні взаємозв'язків надр та інших природних ресурсів, зокрема вод, автор особливо підкреслює, що підземні води мають підпорядковуватися режиму надр у частині комплексного використання надр землі, охорони підземних споруджень від негативної дії вод, а також пошуку та розвідки підземних вод. В іншому вони повинні підпорядковуватися режиму вод².

Певну увагу в роботі було приділено з'ясуванню надзвичайно важливого для майбутнього процесу кодифікації законодавства про надра питання про поняття «фонд надр». Відповідно до ст. 5 чинного Кодексу України про надра державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, у тому числі континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Тобто термін «фонд» широко застосовується у законодавстві про надра України. М. О. Сиродоев при дослідженні цього питання вважав, що в правовому аспекті розподіл природних ресурсів на фонди також має велике значення, оскільки він є передумовою для встановлення ефективного правового режиму об'єктів природи, правового забезпечення їх раціонального використання. Зокрема, може йтися про єдиний земельний фонд, який відповідно до основного цільового призначення поділяється на землі сільськогосподарського призначення, землі населених пунктів тощо. Існують поняття єдиного водного фонду, єдиного лісового фонду. Натомість, на думку М. О. Сиродоева, відсутня необхідність у введенні в науковий обіг поняття єдиного фонду надр, оскільки надра становлять різноплановий еконо-

¹ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969. – С. 18–19.

² Там само. – С. 26.

мічний інтерес. Вони використовуються як джерела добування різноманітних корисних копалин і як місце будування підземних споруд, а також для наукових цілей. Експлуатація надр безпосередньо пов'язана з проблемою комплексного використання інших природних ресурсів. В одних випадках використовується речовина надр, в інших — простір середовища, яке охоплюється поняттям надр. Просторові межі надр навряд чи зможуть характеризуватися поняттям «фонд»¹.

Досліджуючи питання змісту права державної власності на надра, М. О. Сыродоев займає традиційну позицію про тріаду, — володіння, користування та розпорядження надрами як елементами цього змісту з характерними для них особливостями. Зокрема, держава в повному обсязі здійснює володіння надрами за посередництвом своїх державних органів. Користування надрами здійснюється державними органами в інтересах держави. Розпорядження надрами держава-власник здійснює за допомогою визначення порядку проведення пошуку і розвідки родовищ корисних копалин та затвердження їх запасів; планування черговості та інтенсивності використання надр; визначення категорій організацій, яким надається право промислового розроблення родовищ корисних копалин, а також використання надр для розміщення підземних сховищ та споруд тощо².

Цікавою є позиція автора при дослідженні державного управління у сфері використання і охорони надр. На думку М. О. Сыродоева, велике значення багатства надр у народному господарстві, величезне різноманіття корисних копалин і тих потреб, які вони задовольняють, породжують багатоманітність органів, у віданні яких знаходяться розроблення та охорона надр. З урахуванням цього, завдання правової науки полягає не стільки у тому, аби визначити місце кожного із них, а у тому, аби надати допомогу в удосконаленні організації органів управління надрами, тобто їх розпорядчій та контрольно-наглядовій діяльності, що найкращим чином забезпечуватиме раціональне використання надр на загальнодержавному рівні³.

Ще одним вагомим дослідженням цього періоду слід уважати монографію Г. С. Башмакова «Право користування надрами в СРСР»⁴. Її

¹ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. — М. : Юрид. лит., 1969. — С. 27.

² Там само. — С. 43–52.

³ Там само. — С. 54.

⁴ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. — М. : Наука, 1974.

було присвячено одному із важливих правових інститутів законодавства про надра — праву користування надрами, де розглядалися питання про поняття надр, права і обов'язки надрокористувачів, класифікацію видів користування надрами, а також було сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства про надра. Це стало вкрай актуальним напередодні прийняття загальносоюзних Основ законодавства про надра.

З'ясовуючи поняття стосовно надр, автор зазначив, що інтерес до вивчення цього питання виник з початком розроблення Основ законодавства про надра і був викликаний необхідністю визначити коло відносин, на які поширюється нове законодавство. Існує велика кількість теоретичних робіт, в яких розглядається поняття надр, але вони мають суттєві недоліки. На думку Г. С. Башмакова, поняття надр має бути сформульоване на підставі чинного законодавства, практики надрокористування, потреб проектів та перспектив розвитку відповідних відносин. При цьому повинні бути враховані всі аргументи, висловлені з цього питання в науковій літературі¹.

Аналіз законодавства та практики його застосування для з'ясування поняття надр поставив перед автором цього дослідження ще одне важливе запитання: де слід розмежовувати поверхню землі, надра та підземні води як сфери правового регулювання відповідно земельного і водного законодавства та законодавства про надра? Поверхні землі та надр було розмежовано з урахуванням цільового використання таких ділянок. Г. С. Башмаков вважав (із посиланням на А. Л. Боровиковського²): якщо діяльність, для здійснення якої надається земельна ділянка з розташованими на ній корисними копалинами, пов'язана із відокремленням речовин від природного середовища або призначення їх для цієї мети, пріоритетом користується законодавство про надра³.

Підземні води, на думку Г. С. Башмакова, — не тільки є корисними копалинами, а й справляють значний вплив на підземний простір, тому законодавство про надра має впливати на стан суспільних відносин, які виникають стосовно цих вод⁴.

¹ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. — М. : Наука, 1974. — С. 6–7.

² Боровиковский, А. Л. В суде и о суде [Текст] / А. Л. Боровиковский. — СПб., 1897. — С. 8, 10.

³ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. — М. : Наука, 1974. — С. 14.

⁴ Там само. — С. 18.

Підсумовуючи дослідження, Г. С. Башмаков сформулював поняття надр таким чином: це та частина природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею, в тому числі підземні води, а також родовища корисних копалин, розташовані на поверхні землі у межах території СРСР¹.

Важливим в роботі Г. С. Башмакова стало вирішення питання про найменування відповідної галузі: законодавство про надра чи гірниче законодавство?

На користь першого найменування автор навів такі аргументи: Конституція СРСР та конституції союзних республік використовують термін «надра»; найменування «законодавство про надра» краще відображає процес розширення сфери дії цієї галузі на відміну від найменування «гірниче законодавство», яке пов'язане лише з пошуком та видобуванням корисних копалин.

Як аргументи другого найменування було наведено такі. У прийнятих на той час Основах земельного (1968 р.) та водного² (1970 р.) законодавства відносини, пов'язані з використанням і охороною надр, мають назву гірничих відносин; з усіх видів користування надрами виконуються гірничі роботи, які здійснюються за єдиними правилами; відносини щодо надрокористування, які передбачається врегулювати в законодавстві, підлягають контролю гірничих органів; термін «гірничі» є зручним з погляду законодавчої техніки, оскільки може бути застосований як до законодавства (гірниче законодавство), так і до врегулювання цим законодавством групи суспільних відносин (гірничі відносини).

З урахуванням наведених аргументів Г. С. Башмаков вважав за доцільне іменувати цю галузь гірничим законодавством.

Досліджуючи класифікацію інституту права користування надрами, автор виділив три його основні види: вивчення підземного простору (геологічне вивчення надр); промислове видобування корисних копалин; всі інші випадки використання надр (користування надрами, що пов'язане із промисловим видобуванням корисних копалин)³.

Черговий етап становлення та розвитку науки екологічного права пов'язаний з проведеною на теренах колишнього СРСР та союзних республік кодифікацією земельного, водного, лісового законодавства

¹ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1974. – С. 18.

² Там само. – С. 20–21.

³ Там само. – С. 47.

та законодавства про надра (1968–1977 рр.), а також фауністичного та атмосфероповітряного законодавства (1980 р.). Саме з цією кодифікацією пов'язується надзвичайно потужне зростання науково-методологічних та теоретичних досліджень найрізноманітніших проблем правового регулювання охорони використання та відтворення не тільки окремих природних ресурсів і комплексів та довкілля в цілому, а й поява невідомих до цього напрямків теоретичного пошуку, доктринального тлумачення прийнятих законодавчих актів, що виводило наукову складову майбутнього екологічного права на її принципово новий, якісно змістовний рівень.

1.2. Правові засади екологічного моніторингу

1.2.1. Поняття, види та завдання екологічного моніторингу

Екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на довкілля зростає. Забруднення і виснаження природних ресурсів продовжують загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та економічній стабільності держави. Недостатньо уваги приділяється охороні земельних ресурсів, скорочуються площі зелених насаджень у населених пунктах, не вживаються належні заходи щодо забезпечення науково обґрунтованого відтворення і невиснажливого використання тваринного світу, нераціонально використовуються водні ресурси, тривають їх забруднення та виснаження. Стан атмосферного повітря у більшості міст за окремими показниками не відповідає встановленим нормативам. Залишається нерозв'язаною проблема збирання, оброблення, знешкодження та видалення відходів.

Така екологічна ситуація зумовлена низкою чинників, у тому числі незадовільним функціонуванням державної системи моніторингу довкілля, створеної для збирання та аналізування інформації про його стан, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення рішень з питань запобігання негативним змінам довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки¹.

¹ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища [Текст] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 992-р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 1. – Ст. 40.

Унаслідок задоволення своїх потреб людина діє на довкілля і змінює його, що в свою чергу впливає на неї, і це позначається насамперед на її здоров'ї. Отже, необхідність в інформації про стан довкілля має велике значення. Ця інформація потрібна для оцінювання стану довкілля та підготування на основі цих даних заходів щодо його охорони.

За станом довкілля людство спостерігає вже багато років. Це метеорологічний нагляд, дані про стан морів та океанів, зміну клімату тощо. Такі спостереження ведуться за природними змінами стану довкілля. Але з розвитком техніки і господарської діяльності у людини з'явилася можливість впливати на природу, що призвело до негативних наслідків антропогенних впливів на довкілля. У зв'язку з цим з'явилася потреба в інформації про стан довкілля, зміни, що у ньому відбуваються, та причини цих змін. Це надало поштовху до створення спеціальної системи спостережень і контролю за рівнем забруднення природного середовища. Зазначена система отримала назву моніторингу антропогенних змін стану природного середовища¹. Вона складається із таких основних напрямків діяльності: спостереження за станом довкілля та чинниками, що впливають на нього; оцінювання фактичного стану довкілля і чинників впливу на нього; прогнозування стану природного середовища та його оцінювання.

На початку 70-х рр. XX ст. радянськими вченими було розроблено наукову концепцію щодо обґрунтування системи моніторингу. Її було оприлюднено у лютому 1974 р. на Першій міжурядовій нараді з моніторингу в Найробі, яка була скликана Радою керівників Програми ООН з проблем навколишнього середовища. На цій самій нараді вирішувалися питання про створення системи економічного і наукового моніторингу. Останні розглядалися як об'єднання систем спостереження або отримання інформації про економічний розвиток країн, науковий потенціал та дослідження. Але, на превеликий жаль, ці пропозиції не було прийнято².

Перша міжурядова нарада також розглядала питання про створення Глобальної системи моніторингу навколишнього середовища, викладалися основні положення цієї системи, її цілі та завдання. Необхідність Глобальної системи моніторингу навколишнього середовища

¹ Израэль, Ю. А. Осуществление в СССР системы мониторинга загрязнения природной среды [Текст] / Ю. А. Израэль, Н. К. Гасилина, Ф. Я. Ровинский, Л. Я. Филиппова. – Л. : Гидрометеиздат, 1978. – С. 6.

² Израэль, Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды [Текст] / Ю. А. Израэль. – М. : Гидрометеиздат, 1984. – С. 176–177.

зумовлювалася єдністю і взаємозв'язком світового довкілля, внаслідок чого господарський вплив на природу, що справлявся в рамках національних держав і окремих регіонів, діяв і на екологічну ситуацію всього планетарного навколишнього середовища. Основним завданням системи було забезпечення інформацією про якість довкілля і тенденцій його розвитку з метою розроблення оптимальної стратегії управління довкіллям.

Функції Глобальної системи моніторингу довкілля склалися з таких напрямків: 1) отримання інформації від національних служб охорони довкілля; 2) збирання інформаційних даних міжнародних природоохоронних організацій; 3) оброблення результатів спостереження на базових пунктах, станціях глобального моніторингу; 4) узагальнення та оцінювання отриманих матеріалів у межах ЮНЕП¹ і складання прогнозу довкілля; 5) передавання отриманих даних щодо довкілля національним державам та міжнародним організаціям².

Проведення екологічного моніторингу в колишньому СРСР (а зараз й у країнах СНД) було започатковано постановою партії та уряду СРСР від 29 грудня 1972 р. «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів»³. У ній зазначалося, що міністерства, державні комітети та відомства, підприємства, установи і організації не займалися питаннями охорони довкілля від забруднення і забезпечення раціонального використання природних ресурсів; не приділяли належної уваги розробленню технологічних процесів, що виключають або істотно знижують ступінь забруднення ґрунту, атмосфери і стічних вод; не проводили необхідних досліджень щодо вдосконалення методів у технології очищення стічних вод тощо. У зв'язку із зазначеним та з метою посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів Головному управлінню гідрометорологічної служби при Раді Міністрів СРСР було доручено організувати Загальнодержавну службу нагляду (моніторинг) і контролю за рівнем забруднення атмосфери, ґрунту, водних об'єктів за фізичними,

¹ Програма ООН по навколишньому природному середовищу або ЮНЕП (англ. UNEP, United Nations Environment Programme) – створена в рамках системи ООН програма, сприяюча координації охорони природи на загальносистемному рівні. Програма заснована на основі резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 2997 від 15 грудня 1972 р. Основною метою ЮНЕП є організація і проведення заходів, направлених на захист і поліпшення довкілля на благо нинішнього і майбутніх поколінь.

² Петров, В. В. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / В. В. Петров. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – С. 144–145.

³ СП СССР. – 1973. – № 2. – Ст. 6.

хімічними та гідробіологічними показниками та надання екстреної інформації про різкі зміни в рівнях цих забруднень; забезпечити зацікавлені організації і установи систематичною інформацією і прогнозами про рівень забруднення довкілля, можливість їх зміни під впливом господарської діяльності та гідрометеорологічних умов.

Загальнодержавну службу нагляду було організовано на базі оперативних, наукових та інших структур Держкомгідромету, Міністерства охорони здоров'я СРСР, Міністерства сільського господарства СРСР та інших відомств. Цю службу організовано з урахуванням місця і умов розміщення промисловості, оскільки було очевидним, що рівні забруднення атмосферного повітря та інших природних середовищ залежать не тільки від характеру промислових підприємств, а й від метеорологічних, гідрологічних та інших фізико-географічних умов у районах їх розміщення¹. У структурному відношенні зазначена служба складалася з таких підсистем: моніторингу джерел забруднення; моніторингу забруднення вод суші; моніторингу забруднення морів; моніторингу забруднення ґрунтів; фоновий моніторингу (біосферних заповідників, регіональних і базових станцій).

У 1978 р. Головне управління гідрометеослужби було перетворено на Державний комітет з гідрометеорології та контролю природного середовища. Згідно з постановою партії та уряду СРСР від 1 грудня 1978 р. «Про додаткові заходи посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів»² на Державний комітет СРСР з гідрометеорології і контролю природного середовища для подальшого вдосконалення державної системи спостереження і контролю за станом довкілля, рівнем і джерелами його забруднення було покладено: відповідальність за організацію і діяльність державної системи спостереження і контролю за станом природного середовища; регулювання використання повітряного басейну міст і промислових центрів і здійснення державного контролю за джерелами його забруднення, дотримання норм граничних викидів забруднюючих речовин в атмосферу; розгляд схем розміщення об'єктів виробничого та іншого призначення і проектів на будівництво і реконструкцію таких об'єктів у частині дотримання вимог стосовно запобігання забрудненню атмосфери, що подаються міністерствами і відомствами на узгодження;

¹ Израэль, Ю. А. Проблемы охраны природной среды и пути их решения [Текст] / Ю. А. Израэль. – Л. : Гидрометеиздат, 1984. – С. 15.

² СП СССР. – 1979. – № 2. – Ст. 6.

аналітичне оброблення статистичної звітності з охорони атмосферного повітря від забруднення, підготування регулярної і екстреної інформації про стан природного середовища, очікувані зміни і причини цих змін; створення фонду даних про стан довкілля та ін.

Слід підкреслити: Україна була першою з колишніх республік Радянського Союзу, що усвідомила необхідність побудови науково обґрунтованої системи управління екологічним станом республіки і неможливість створення останньої без інформаційної підтримки, тобто без екологічного моніторингу. З огляду на це під егідою Академії наук Української РСР у 1990 р. було розроблено Концепцію довгострокової науково-технічної програми системного моніторингу навколишнього середовища України, а в 1991 р. — Програму її реалізації. Систему призначено для забезпечення збирання, оброблення та прогнозування стану довкілля, біоти і здоров'я населення, розроблення на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення ефективних управлінських рішень¹.

Значний внесок у розвиток доктрини щодо системи моніторингу довкілля зробили Ю. А. Израель та І. П. Герасимов. Зокрема, Ю. А. Израель у працях, присвячених дослідженню контролю за станом довкілля і регулюванню його якості, визначав завдання моніторингу, класифікував його на відповідні підсистеми, а також виявив особливості кліматичного, біологічного та інших видів моніторингу. В роботах цього вченого аналізувалися питання організації в СРСР національної системи загального моніторингу, моніторингу забруднення повітря, заходи щодо організації нагляду за рівнем забруднення атмосфери, категорії пунктів нагляду і контролю за рівнем забруднення повітря та вимоги до їх розміщення, проблеми моніторингу забруднення вод, суші, моря, ґрунту.

У працях Ю. А. Израеля та І. П. Герасимова вперше визначено поняття моніторингу, концепція якого була підтримана Державним комітетом СРСР з гідрометеорології. На думку Ю. А. Израеля, система моніторингу не включає аспекти управління, а є суто інформаційною. Основними завданнями національної системи моніторингу науковець називав: нагляд за станом біосфери, оцінювання та прогнозування цього стану, визначення ступеня антропогенного впливу на довкілля тощо. Крім того, система моніторингу поділялася на «блоки», а саме: нагляд, оцінювання дійсного стану, оцінювання прогнозованого стану.

¹ Мальшева, Н. Р. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса [Текст] / Н. Р. Мальшева, Н. И. Ерофеев, В. Н. Петрина. — Киев : Наук. думка, 1993. — С. 53.

Разом з тим роботи цих науковців мали загальну екологічну спрямованість. Що стосується правових питань забезпечення моніторингу в сфері охорони довкілля, то вони стали порушуватися наприкінці 70-х рр.

Так, вперше Ю. С. Шемшученко, розглядаючи питання про моніторинг довкілля, виділяв недоліки чинної на той час системи моніторингу, а саме дублювання діяльності відповідних служб, що здійснюють моніторинг. У зв'язку з цим він пропонував визначати місце служб у загальнодержавній системі моніторингу та координацію діяльності цих служб. Зазначені питання пропонувалося вирішити шляхом ухвалення Положення про моніторинг довкілля. Крім того, підкреслювалася спрямованість системи моніторингу, а саме: визначення якості довкілля та перспективи його змін на глобальному, загальносоюзному, регіональному та локальному рівнях; нагляд за рівнем і характером використання окремих природних ресурсів. Також пропонувалося створити центр інформації з охорони довкілля, де повинна збиратися інформація про його якість, та стан використання природних ресурсів. Така інформація надходила б не тільки від служб моніторингу, а й від наукових установ, органів прокуратури, судів тощо¹.

Крім зазначеного, пропонувалося розробити правове забезпечення «моніторингових» програм за такими напрямками: нагляд за станом природного, перетворюваного, штучного середовища; нагляд за деградацією ґрунтів, тваринного світу, лісів; нагляд за кліматичними змінами та стихійним лихом тощо. Здійснення цих програм було зумовлено розміщенням контрольних пунктів і станцій, які класифікувалися: за ступенем охоплення територій — на пункти глобального, національного, регіонального та локального моніторингу; за частотою нагляду — на безперервні, щоденні, щотижневі; за способом отримання інформації — на супутникові, наземні, плаваючі².

Значна увага моніторингу забруднення атмосферного повітря приділялася в роботах М. І. Малишка. На його думку, моніторинг забруднення атмосферного повітря слід розглядати як проведення державного контролю технічними засобами з метою нагляду, оцінювання та узагальнення даних про довкілля та передавання отриманої інформації

¹ Шемшученко, Ю. С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Сов. государство и право. – 1978. – № 10. – С. 94–97.

² Шемшученко, Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды [Текст] / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – Киев : Наук. думка, 1978. – С. 109.

зацікавленим органам¹. При цьому підкреслювалося, що моніторинг є необхідним елементом управління якістю повітряного середовища. Було визначено напрямки моніторингу забруднення атмосферного повітря, а саме: спостереження і контроль за рівнем забруднення атмосфери за фізичними, хімічними та біологічними показниками для оцінювання стану забруднення; забезпечення державних органів і зацікавлених організацій систематичною та екстреною інформацією про стан забруднення атмосфери; підготування та надання зацікавленим організаціям довідкових матеріалів про рівні забруднення атмосфери; забезпечення компетентних організацій матеріалами для складання рекомендацій з охорони, відновлення та раціонального використання атмосферного повітря.

Іншої точки зору на зміст моніторингу довіклля додержується О. К. Голиченков. На його думку, екологічний моніторинг є самостійним видом управлінської діяльності, має власні завдання, функції та об'єкти. Разом з тим екологічний моніторинг та екологічний контроль об'єднує загальна мета, і їх інформаційні функції в цьому аспекті взаємопов'язані².

На думку М. М. Бринчука, моніторинг є специфічним джерелом інформації, необхідної для забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля³.

Аналіз законодавства, що регулювало суспільні відносини в галузі моніторингу довкілля, та юридичної літератури з цього питання дає підстави здійснити періодизацію його розвитку та становлення.

Перший етап розпочався на початку 1970-х років, коли з'явилися перші пропозиції відносно концепції моніторингу, зафіксовані Стокгольмською конференцією ООН з довкілля, а також було створено Глобальну систему моніторингу довкілля. Цей період пов'язаний із розробленням поняття моніторингу та створенням його системи на міжнародному рівні.

Другий етап охоплює період радянських часів. Він характеризується початком проведення екологічного моніторингу на теренах колишнього СРСР та створення відповідних державних служб щодо здійснення моніторингу довкілля.

¹ Мальшко, Н. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха [Текст] / Н. И. Мальшко. – Киев : Наук. думка, 1982. – С. 84–94.

² Голиченков, А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / А. К. Голиченков. – М., 1992. – С. 163–173.

³ Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) [Текст] / М. М. Бринчук. – М. : Юристь, 1998. – С. 264.

Початком третього етапу розвитку системи екологічного моніторингу стало прийняття у 1991 р. Закону України № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища»¹, в якому містяться положення стосовно моніторингу довкілля. Важливе значення має й те, що на цьому етапі більше уваги приділяється моніторингу окремих природних ресурсів: моніторингу земель, моніторингу атмосферного повітря, моніторингу вод та ін. Слід також зазначити, що в цей період розвивається система моніторингу, про що свідчить прийняття нових нормативно-правових актів стосовно розвитку екологічного законодавства, насамперед екологічного моніторингу.

Наукове визначення поняття «екологічний моніторинг» має важливе значення для законотворчої та правозастосовної діяльності. В енциклопедичному словнику за редакцією О. М. Прохорова моніторинг визначається як нагляд, оцінювання та прогнозування стану довкілля у зв'язку з господарською діяльністю людини². Зміст цього поняття на сьогодні проник у різні галузі людської діяльності — від техніки (моніторинг технічних систем) до політики (політичний моніторинг). Його конкретна структура, методи та засоби визначаються галуззю, в якій він використовується.

Система повторних спостережень одного або декількох елементів довкілля в просторі і у часі з певною метою відповідно до заздалегідь підготовленої програми в науковій літературі теж отримала назву моніторинг³.

Термін «моніторинг», утворений від лат. *monitor* — що спостерігає, застережений, від англ. *monitoring* — контроль, з'явився в загальному обігу наприкінці 60-х рр. ХХ ст. Його було застосовано для системи нагляду з урахуванням таких умов: по-перше, він не містить елементи управління, що притаманно контролю, і тому відповідає інформаційній системі; по-друге, він широко застосовується в міжнародно-правових документах. Перші пропозиції відносно концепції моніторингу розробили експерти спеціальної комісії СКОПЕ (Науковий комітет з проблем довкілля) у 1971 р. вони застосовувалися в процесі проведення Стокгольмської конференції ООН з довкілля у 1972 р.⁴

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Советский энциклопедический словарь [Текст] / под ред. О. М. Прохорова. – М. : Сов. энцикл., 1989. – С. 1632.

³ Израэль, Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды [Текст] / Ю. А. Израэль. – М. : Гидрометеониздат, 1984. – С. 175–176.

⁴ Там само. – С. 176–177.

Програма ООН з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО) від 1974 р. визначає моніторинг як систему регулярних тривалих спостережень у просторі та у часі з метою отримання інформації про минулий і сучасний стан довкілля, що дозволяє прогнозувати майбутню зміну його якості відносно впливу на світове людство¹.

У науковій літературі вперше на початку 70-х рр. було запропоновано поняття екологічного моніторингу, що викликало широку дискусію навколо цього питання. На думку І. П. Герасимова, під екологічним моніторингом треба розуміти «систему нагляду, контролю та управління за станом довкілля». При цьому «нагляд», «контроль» та «управління» взаємопов'язані, а у зміст «нагляду» обов'язково входить «контроль»². Крім того, І. П. Герасимов класифікував екологічний моніторинг на ступені. Перший ступінь слід розглядати як біоекологічний або санітарно-гігієнічний моніторинг, тобто нагляд за довкіллям з позиції його впливу на стан здоров'я людини; другий ступінь — це геоекоекологічний моніторинг, тобто нагляд за змінами природних екосистем; і третій — біосферний моніторинг, тобто нагляд за біосферою у глобальному (світовому) масштабі.

Дещо іншу думку щодо поняття та змісту екологічного моніторингу запропонував Ю. А. Израель. На його погляд, моніторинг довкілля — це комплексна система спостережень, оцінювання і прогнозування змін стану біосфери або її окремих елементів під дією антропогенного впливу людини. Натомість моніторинг, як вважав Ю. А. Израель, не включає управління якістю довкілля, але для вірної організації управління його якістю необхідною умовою є організація системи моніторингу³. Автор цієї точки зору виділяв основні напрямки моніторингу: по-перше, нагляд за чинниками, які впливають на довкілля, виділення змін стану біосфери та узагальнення результатів нагляду; по-друге — оцінювання стану природного середовища; по-третє — прогнозування стану довкілля та його оцінювання.

Необхідно також зазначити, що в науковій літературі моніторинг довкілля поділявся на види за різними ознаками. Так, залежно від

¹ Экология и безопасность жизнедеятельности [Текст] / под ред. Л. А. Муравья. – М. : Юнити, 2000. – С. 43.

² Герасимов, И. П. Научные основы современного мониторинга окружающей среды [Текст] / И. П. Герасимов // Известия АН СССР. Сер. географ. – 1975. – № 3. – С. 13–25.

³ Израель, Ю. А. Концепция мониторинга состояния биосферы [Текст] / Ю. А. Израель // Мониторинг состояния окружающей природной среды. – Л. : Гидрометеоздат, 1977. – С. 10–25.

масштабу і об'єктів нагляду виділяли моніторинг чинників, пов'язаних із здоров'ям людини, моніторинг стану екосистеми (екологічний моніторинг) та моніторинг клімату¹.

Разом з тим наведені визначення моніторингу довкілля, що мали загальноприродний характер, в юридичній літературі було піддано критиці. Зокрема, як вважає Ю. С. Шемшученко, значення моніторингу полягає не в простому отриманні даних про стан довкілля. Необхідні перш за все аналізування та оцінювання таких даних, оскільки правильно оцінена інформація може бути науковим критерієм управління якістю довкілля. Крім того, взаємодія систем нагляду і контролю — це не моніторинг, а управління довкіллям. Запропоноване ж І. П. Герасимовим поняття моніторингу не виходить за межі розуміння його як системи спостереження за станом довкілля².

Ю. С. Шемшученко запропонував розглядати моніторинг довкілля як систематичний нагляд за його станом шляхом збирання, оброблення, аналізування та оцінювання відповідної інформації з її наступним передаванням споживачеві з метою ефективного управління охороною оточуючого людину довкілля.

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що моніторинг являє собою, по-перше, інформаційну систему спостережень, яка складається зі збирання, оброблення та аналізування інформації про стан довкілля; по-друге — моніторинг обов'язково має включати оцінювання та прогнозування стану довкілля. Отже, зміст моніторингу складається з інформування, аналізування, оцінювання та прогнозування. Без цих складників немає поняття моніторингу.

Аналогічної точки зору дотримується й Н. Р. Малишева. На її думку, збирання екологічно значущої інформації, її оброблення, зберігання і передавання; оцінювання отриманих даних, прогнозування стану довкілля — це елементи, які є обов'язковими і невід'ємними складовими частинами розглядуваного поняття³.

Слід зазначити, що в юридичній літературі існують різні точки зору щодо поняття екологічного моніторингу. Під ним, зокрема, розуміють

¹ Израэль, Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды [Текст] / Ю. А. Израэль. — М. : Гидрометеиздат, 1984. — С. 23.

² Шемшученко, Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды [Текст] / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. — Киев : Наук. думка, 1978. — С. 101–103.

³ Малышева, Н. Р. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса [Текст] / Н. Р. Малышева, Н. И. Ерофеев, В. Н. Петрина. — Киев : Наук. думка, 1993. — С. 43.

комплексний еколого-правовий інститут, що складається з сукупності державних відомостей про стан якостей довкілля і спостережень галузевих державних органів за змінами об'єктів природокористування, які узагальнюються на загальнодержавному рівні з метою отримання єдиної всебічної оцінки екологічного стану довкілля¹. На думку Б. В. Єрофеева, екологічний моніторинг — комплекс виконуваних за науково обґрунтованими програмами спостережень, оцінок, прогнозів і розроблення на їх основі рекомендацій та варіантів управлінських рішень, що необхідні для забезпечення управління за станом довкілля та екологічної безпеки². Також під екологічним моніторингом розуміють початкову стадію системного перетворення інформації про процеси, що протікають у довкіллі³. На думку М. М. Бринчука, моніторингом є система довгострокових спостережень, оцінювання і прогнозування стану довкілля та його змін⁴.

Отже, екологічний моніторинг — це врегульована законодавством наукова, інформаційно-аналітична система, що дає змогу визначити і прогнозувати зміни стану довкілля, контролювати та управляти ними.

Формування законодавчої основи регулювання екологічного моніторингу України започатковано Законом від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища»⁵. Відповідно до ст. 22 цього Закону з метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізування інформації про стан довкілля, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу довкілля.

Треба підкреслити, що моніторинг стану довкілля і контроль у сфері його охорони та забезпечення екологічної безпеки розглядаються як інструменти реалізації національної екологічної політики.

¹ Экологическое право Украины [Текст] : курс лекций / под ред. И. И. Каракаша. — Одесса : Латстар, 2001. — С. 134.

² Ерофеев, Б. В. Экологическое право [Текст] : учеб. для вузов / Б. В. Ерофеев. — М. : Юриспруденция, 1999. — С. 163.

³ Экологическое право [Текст] : учеб. для вузов / Н. Д. Эриашвили, Ю. В. Трунцевский, В. В. Гучков и др. ; под ред. В. В. Гучкова. — М. : Юнити-дана, Закон и право, 2000. — С. 77.

⁴ Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) [Текст] : учеб. для высш. юрид. учеб. завед. / М. М. Бринчук. — М. : Юристь, 1998. — С. 274–275.

⁵ Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

Відповідно до Закону України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»¹ основні завдання національної екологічної політики спрямовані на екологічно збалансоване використання природних ресурсів, а саме: охорону земельних ресурсів, екологізацію сільського господарства, що передбачає вдосконалення державної системи моніторингу земель, ведення земельного кадастру та землеустрою; невиснажливе використання тваринних та рослинних ресурсів, екологізацію лісового господарства, що передбачає запровадження принципу гнучкого управління використанням природних ресурсів, у тому числі постійного моніторингу кількісних та якісних показників таких ресурсів під час їх використання; передбачення можливості коригування процесу використання природних ресурсів з урахуванням результатів моніторингу, включаючи їх видову зміну та припинення виснажливо-го використання; зміцнення державної системи моніторингу довкілля шляхом посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління даними в рамках функціонування державної системи моніторингу довкілля як основи для ухвалення управлінських рішень.

Завданням екологічного моніторингу є своєчасне виявлення, оцінювання та опрацювання на цій основі рекомендацій і прогнозування дій стосовно попередження й усунення негативних процесів, що відбуваються у довкіллі. Система моніторингу спрямована на: підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Треба також зазначити, що система екологічного моніторингу вимагає вдосконалення, оскільки моніторинг являє собою один із важливих елементів у системі управління якістю довкілля. Основні недоліки, що зумовлюють низьку ефективність функціонування системи моніторингу, підкреслені в Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 992-р², це: відсутність єдиної мережі спостережень; застаріле технічне і ме-

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

² Там само. – 2005. – № 1. – Ст. 40.

тодичне забезпечення спостережень; відсутність сучасного технічного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів; неузгодженість окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу; неповна відповідність нормативно-технічного та нормативно-правового забезпечення системи моніторингу сучасним вимогам.

Відповідно до зазначеної Концепції вдосконалення системи моніторингу має на меті якнайповніше задоволення інформаційних потреб суспільства. Передбачається, що робота проводитиметься у межах державної, регіональних та галузевих програм моніторингу довкілля. У разі потреби можуть розроблятися спеціальні програми для отримання інформації, пов'язаної з надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, транскордонним моніторингом тощо. З метою забезпечення збирання, збереження, оброблення та аналізування даних і підготування необхідної інформації передбачається створити центри на загальнодержавному і регіональному рівнях, а також на рівні суб'єктів системи моніторингу, які здійснюватимуть розроблення програм та координацію їх виконання. З метою забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів та взаємодії суб'єктів системи моніторингу необхідно створити єдину автоматизовану підсистему збирання, оброблення, аналізування та зберігання даних. Для збереження даних моніторингу та подальшої роботи з ними створюватимуться розподілені бази даних і комплексні банки інформаційних ресурсів.

Так, відповідно до Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376¹, передбачено розроблення і прийняття регіональних та спеціальних програм моніторингу, які спрямовуються на виконання пріоритетних завдань і здійснення заходів у сфері моніторингу довкілля в межах регіону. Спеціальні програми моніторингу розробляються центральними органами виконавчої влади для розв'язання завдань, які потребують додаткової інформації про стан довкілля або вплив чинників його забруднення на певних територіях. Такі завдання можуть бути пов'язані з надзвичайною екологічною ситуацією, транскордонним моніторингом, потенційно екологічно небезпечним об'єктом, науковим завданням тощо.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 93. – Ст. 3403.

Екологічне законодавство України поділяє екологічний моніторинг на види відповідно до об'єктів природи, відносно яких він проводиться. Так, виділяють моніторинг: земель, вод, лісів, тваринного світу, в галузі атмосферного повітря, рослинного світу. Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінювання, відтворення та ліквідації наслідків негативних процесів. Основними завданнями моніторингу земель є прогнозування еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів. Державний моніторинг вод відповідно до статей 1 та 21 Водного кодексу України здійснюється з метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізування інформації про стан вод, прогнозування його змін та розроблення рекомендацій для ухвалення рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Моніторинг лісів згідно зі ст. 55 Лісового кодексу України — це система регулярного спостереження, оцінювання і прогнозування динаміки кількісного та якісного станів лісів.

У ст. 32 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (в редакції Закону України від 21 червня 2001 р. № 2556-III¹ визначено, що моніторинг у галузі атмосферного повітря проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізування інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінювання та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення рішень у галузі атмосферного повітря.

Моніторинг рослинного світу відповідно до ст. 39 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV «Про рослинний світ»² є складовою частиною моніторингу довкілля, здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Законом України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII «Про природно-заповідний фонд України»³ встановлено, що території та об'єкти природно-заповідного фонду можуть використовуватися для потреб моніторингу довкілля (ст. 9). Також ст. 17 цього Закону передбачено здійснення фонового екологічного моніторингу.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 31. – Ст. 1383.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 198.

³ Там само. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

Континентальний шельф є інститутом міжнародного морського права, який встановлено Конвенцією про континентальний шельф (1958 р.) та Конвенцією ООН з морського права (1982 р.)¹. Україна як сторона Конвенції має у повному обсязі всі права на свій континентальний шельф. Регламентація діяльності на шельфі і питання, пов'язані з його делімітацією, вирішуються відповідно до Закону України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР «Про виключну (морську) економічну зону України»² та іншими актами законодавством. Оскільки виключна (морська) економічна зона перебуває в юрисдикції України, то питання щодо охорони природи в її межах регулюються національним екологічним законодавством. Таким чином, на виключну (морську) економічну зону також поширюється діяльність щодо здійснення екологічного моніторингу. Відповідно до Порядку здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815³, виключна (морська) економічна зона України належить до об'єктів державного моніторингу вод. Отже, до Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» необхідно внести доповнення щодо здійснення екологічного моніторингу з метою збереження і використання рибних та інших живих ресурсів, запобігання забрудненню морського середовища у своїй виключній (морській) економічній зоні.

Крім наведеної класифікації екологічного моніторингу, в законодавстві також передбачено й інші його види. Зокрема, постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»⁴ встановлено поділ екологічного моніторингу залежно від його призначення на загальний, кризовий та фоновий.

Загальний екологічний моніторинг — це оптимальні за кількістю та розміщенням місця, параметри і періодичність спостережень за довкіллям, які дають змогу на основі оцінювання і прогнозування стану довкілля підтримувати ухвалення відповідних рішень на всіх рівнях відомчої і загальнодержавної екологічної діяльності. Кризовий екологічний моніторинг розглядається як система інтенсивних спо-

¹ Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 3: К-М. — С. 317.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

³ ЗП. — 1996. — № 15. — Ст. 403.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

стережень за природними об'єктами, джерелами техногенного впливу, розташованими в районах екологічної напруженості, зонах аварій та небезпечних природних явищ зі шкідливими екологічними наслідками. Фоновий екологічний моніторинг треба розглядати як комплексні дослідження спеціально визначених об'єктів природоохоронних зон.

В юридичній та спеціальній природничій літературі також наводяться різні класифікації екологічного моніторингу. Зокрема, виділяють моніторинг забруднення, хімічний, фізичний, біологічний моніторинг¹, моніторинг екологічного районування (за територіальними ознаками), поресурсовий моніторинг (за видами природних ресурсів) та ін.²

З аналізу міжнародно-правових угод та конвенцій щодо охорони довкілля можна зробити висновок про те, що в цих документах виділяються національний моніторинг та міжнародний моніторинг довкілля. Національний екологічний моніторинг здійснюється у межах національного законодавства відповідної держави і охоплює лише її територію. Міжнародний моніторинг здійснюється у межах Глобальної системи моніторингу довкілля. Розрізняють також регіональний та локальний моніторинги: перший діє в межах адміністративно-територіальних одиниць, а другий — на території окремих об'єктів.

Таким чином, екологічний моніторинг поділяється: залежно від призначення — на загальний, кризовий, фоновий; за територіальними ознаками (або за характером узагальнення інформації) — на регіональний, локальний, національний, глобальний; за окремими природними об'єктами — на моніторинг земель, вод, лісів, тваринного світу тощо; моніторинг джерел забруднення та ін.

1.2.2. Екологічний моніторинг як функція управління природокористуванням та охороною довкілля

Екологічний моніторинг слід розглядати у таких аспектах: як один із заходів щодо охорони довкілля; як правовий інститут і функцію управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Другий

¹ Лапін, В. М. Безпека життєдіяльності людини [Текст] : навч. посіб. – 2-ге вид. / В. М. Лапін. – Л. : Львів. банк. коледж; К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 141–142; Екологія [Текст] : учеб. пособие. – М. : Знание, 1999. – С. 123–127.

² Экология и безопасность жизнедеятельности [Текст] : учеб. пособие для вузов / Д. А. Кривошеин, Л. А. Муравей, Н. Н. Роева и др. ; под ред. Л. А. Муравья. – М. : Юнити-дана, 2000. – С. 44–49.

аспект має важливе значення для визначення місця і ролі екологічного моніторингу в системі екологічного права.

Система будь-якої галузі може бути пізнана і використана в практиці нормотворчої діяльності держави і систематизації законодавства тільки при визначенні кола суспільних відносин, урегульованих нормами даної галузі права, і тих конкретних правових інститутів, які регулюють типові конкретні суспільні відносини¹.

Під системою екологічного права розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів. Екологічне право як галузь права містить підгалузі права, складні та прості правові інститути, загальну та особливу частини². Так, галузь права може складатися з підгалузей права, правових інститутів і окремих правових норм, а підгалузь права — із правових інститутів та окремих правових норм³.

Д. А. Керимов розглядав правовий інститут як: сукупність органічно пов'язаних між собою правових норм; ці норми склалися усередині і входять до сукупності норм відповідної галузі права; вони регулюють типове суспільне відношення; регулювання здійснюється з необхідною деталізацією⁴. Треба зазначити, що правові інститути можуть входити до складу підгалузі або посідати самостійне місце у системі екологічного права.

На даний час екологічний моніторинг формується як новий правовий інститут, який має свої соціальне значення, особливості, функціональну роль та місце усередині екологічного права як галузі права. Також до цього інституту входять норми, що встановлюють коло суб'єктів правовідносин стосовно здійснення екологічного моніторингу, а також процесуальні норми, необхідні для функціонування інституту екологічного моніторингу. Викладене свідчить про те, що екологічний моніторинг — це еколого-правовий інститут, який складається із сукупності правових норм, що регулюють коло однорідних суспільних відносин.

¹ Янчук, В. З. Проблемы теории колхозного права [Текст] / В. З. Янчук – М. : Юрид. лит., 1969. – С. 112.

² Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / В. К. Попов, А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв та ін. ; за ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2001. – С. 23–24.

³ Гетьман, А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1998. – С. 16.

⁴ Керимов, Д. А. Кодификация и законодательная техника [Текст] / Д. А. Керимов. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 55.

Екологічний моніторинг як функція управління у сфері природокористування та охорони довкілля має надзвичайно важливе значення для сфери управління природокористуванням, оскільки саме тут реалізуються державні організаційно-правові функції.

В юридичній літературі питання управління природокористуванням та охороною довкілля завжди перебували в полі зору вчених-правознавців. Зокрема, О. С. Колбасов визначав управління в галузі охорони природи як діяльність компетентних державних органів щодо практичного здійснення тих цілей і завдань, які виконуються державою і зафіксовані в законодавстві. На його думку, поняттям управління в сфері природокористування охоплюються такі види діяльності, як видання підзаконних нормативних актів; здійснення оперативних господарських, виконавчо-розпорядчих заходів; вивчення та облікування стану і використання природних ресурсів; контроль та нагляд за виконанням законів про охорону природи; боротьба з порушеннями природоохоронного законодавства¹.

В. Л. Мунтян вважає, що управління в галузі природокористування і охорони природи є найважливішим засобом здійснення природоохоронної функції держави. На його погляд, до системи управління якістю довкілля входять окремі ланки (елементи) у вигляді самостійних і разом з тим взаємодіючих між собою підсистем: облікування природних ресурсів; оцінювання стану природного середовища, прогнозування змін середовища внаслідок господарської діяльності; планування охорони природи і використання природних ресурсів; матеріально-технічне забезпечення природоохоронних заходів; законодавство про охорону природи і раціональне використання природних ресурсів та ін.²

Ю. О. Вовк вважав, що управління в галузі використання і охорони об'єктів природи являє собою організаторську діяльність, спрямовану на забезпечення найбільш раціонального використання природних ресурсів і охорону довкілля. Серед видів управлінської діяльності він виділяв: облік наявності, стану та використання природних ресурсів; планування використання і охорони природних ресурсів та поліпшення довкілля; просторово-територіальний устрій

¹ Колбасов, О. С. Экология: политика-право. (Правовая охрана природы в СССР) [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – С. 176.

² Мунтян, В. Л. Правовая охрана природы УРСР [Текст] / В. Л. Мунтян. – К. : Вища шк., 1982. – С. 56–57.

природних ресурсів; контроль за використанням і охороною об'єктів природи¹.

Дещо інше поняття управління у сфері екології наводить В. І. Андрейцев. Він вважає, що під управлінням у зазначеній галузі слід розуміти врегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян².

Існує також точка зору, відповідно до якої під управлінням слід розуміти врегульовану правовими нормами організаційно-виконавчу діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, спрямовану на використання природних ресурсів, охорону екологічного середовища та забезпечення екологічної безпеки³.

Таким чином, в юридичній літературі містяться різні визначення управління у сфері екології. Але загалом їх можна звести до такого: під управлінням слід розуміти організаційно-правову діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямовану на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, їх поновлення, відтворення, а також охорону довкілля.

Метою управління у сфері природокористування та охорони довкілля є реалізація екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони довкілля.

Зміст управління у сфері природокористування та охорони довкілля складається з відповідних функцій. Під останніми розуміють визначені екологічним законодавством види діяльності органів управління та інших

¹ Вовк, Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть [Текст] : учеб. пособие / Ю. А. Вовк. – Харьков : Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. – С. 81.

² Андрейцев, В. І. Екологічне право [Текст] : навч. посіб. для юрид. фак. вузів / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – С. 135.

³ Малишко, М. І. Основи екологічного права України [Текст] : навч. посіб. / М. І. Малишко. – К. : МАУП, 1999. – С. 34.

суб'єктів права, спрямовані на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів і охорону довкілля¹. Разом з тим у літературі відсутня єдина точка зору щодо найменування та кількості функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля.

Наприклад, автори підручника «Земельне право», виданого на початку 1970-х рр., виділяли такі функції управління у сфері використання і охорони земель: визначення цільового призначення земель та вилучення їх з однієї категорії і включення до іншої; надання та вилучення земель; облік земель; землеустрій; державний контроль за використанням земель; вирішення земельних спорів². У деяких інших підручниках із земельного права поряд із зазначеними виділялися й такі функції, як реєстрація землекористувань; планування земель населених пунктів³, а також функція відтворення земельних ресурсів⁴.

Ці функції управління у сфері землекористування і охорони земель стали основою для формування відповідних видів діяльності органів державного управління у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля, що відображено в науковій юридичній літературі, де на сьогодні виділяються такі функції: облік природних ресурсів та ведення природноресурсових кадастрів; просторово-територіальний устрій природних об'єктів; контроль за використанням і охороною об'єктів природи; планування використання та охорони довкілля; розподіл та перерозподіл природних ресурсів між природокористувачами; вирішення спорів про право користування об'єктами природи; екологічна експертиза; інформування про стан довкілля та ін.

Зазначені функції в юридичній літературі піддаються класифікації. Так, Ю. А. Козлов поділяє функції на такі групи: загальні, спеціальні, допоміжні⁵. В. М. Манохін усі функції управління класифікує на централізовані і децентралізовані (оперативні)⁶.

¹ Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2005. – С. 38.

² Земельне право [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 96.

³ Советское земельное право [Текст] / под ред. В. С. Шелестова. – Харьков : Вища шк., 1981. – С. 70.

⁴ Советское земельное право [Текст] / под ред. В. П. Балезина, Н. И. Краснова. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 49.

⁵ Козлов, Ю. А. Управление народным хозяйством в СССР [Текст] / Ю. А. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1969. – Ч. 1. – С. 101.

⁶ Манохин, В. М. К характеристике централизованных и децентрализованных функций государственного управления [Текст] / В. М. Манохин // Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 53.

На думку М. І. Малишка, функції управління у сфері екології поділяються за основними напрямками діяльності на дві групи, а саме: загальні та спеціальні¹. До загальних функцій належать: планування і прогнозування; координація; організаційна діяльність; облік; екологічний контроль і нагляд, а до спеціальних: стандартизація та нормування; видавання ліцензій і лімітів на природокористування; екологічний моніторинг; екологічна експертиза; ведення державних природно-ресурсових кадастрів; ведення Червоної книги; розподіл і перерозподіл природних ресурсів тощо.

Дещо іншу класифікацію функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля пропонує А. П. Гетьман. На його погляд, функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля слід поділяти на такі групи: організаційні, попереджувально-охоронні та стабілізаційні. До організаційних функцій екологічного управління належать: просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природоресурсних кадастрів; екологічне прогнозування; екологічне планування. Попереджувально-охоронні функції — екологічний моніторинг, екологічний аудит, екологічна експертиза, екологічний контроль, екологічне страхування. До групи стабілізаційних функцій належать: інформування про стан довкілля; екологічна стандартизація і нормування; екологічне ліцензування².

Запропонований в юридичній літературі розподіл функцій на відповідні види є дуже важливим для з'ясування їх співвідношення, а також визначення якісного складу кожної із них. До кожної групи належать функції залежно від їх цільової спрямованості, системи державних органів, що їх виконують, тощо. Так, група попереджувально-охоронних функцій містить тісно взаємопов'язані функції, що мають спільну мету охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки населення, раціонального використання природних ресурсів, а також попередження заподіяння шкоди довкіллю.

Екологічний моніторинг як одна із функцій управління природокористуванням та охороною довкілля тісно взаємопов'язаний з такими функціями, як екологічна експертиза та екологічний контроль. На думку деяких дослідників, зазначені функції є складниками одна одної, що дає змогу досягти цілей та завдань управління в галузі охорони довкілля.

¹ Малишко, М. І. Основи екологічного права України [Текст] : навч. посіб. / М. І. Малишко. – К. : МАУП, 1999. – С. 34

² Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – 328 с.

Згідно із Законом України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР «Про екологічну експертизу»¹ остання являє собою вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізуванні та оцінюванні передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких можуть негативно впливати або впливають на стан довкілля та здоров'я людей, і спрямовані на підготування висновків про відповідальність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону довкілля, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Головним завданням екологічної експертизи є оцінювання ступеня екологічного впливу об'єкта на довкілля та здоров'я людей. За допомогою експертизи виявляється, які саме екологічні порушення викличе проект. Для того, аби вірно спрогнозувати екологічні наслідки проекту, потрібні початкові знання про довкілля та його стійкість до несприятливих впливів.

Однією із головних умов проведення екологічної експертизи виступає наявна або можлива небезпека об'єктів екологічної експертизи для довкілля (ст. 34 Закону України «Про екологічну експертизу»). В цьому випадку важливою є інформація, здобута при проведенні екологічного моніторингу, яка повинна бути повною та достовірною. Слід зазначити, що існує й зворотний зв'язок. Наприклад, при проведенні екологічної експертизи на окремих об'єктах і територіях у разі негативного оцінювання цих об'єктів, можливості їх впливу на стан довкілля, при виявленні небезпечної екологічної ситуації на цих об'єктах або територіях відповідна інформація повинна передаватися у систему екологічного моніторингу. Так, на думку Ю. С. Шемшученка, мета і завдання моніторингу зумовлюються потребою органів держави (у тому числі органів, що здійснюють екологічну експертизу проектів будівництва) у певних видах відповідним чином оціненої інформації. Це може бути інформація про стан середовища та його елементів у теперішній період; про різкі зміни рівня забруднення атмосферного та водного басейнів; про джерела цього забруднення; про тенденції зміни в біосфері².

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

² Шемшученко, Ю. С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Сов. государство и право. – 1978. – № 10. – С. 95.

Завдання екологічної експертизи поряд із перевіркою екологічного обґрунтування запроектованих рішень передбачають можливість виявити, проаналізувати, оцінити та спрогнозувати можливі варіанти та соціальні, економічні наслідки рішень щодо реалізації господарських об'єктів у природну систему¹. Разом із тим завданнями екологічного моніторингу є аналізування, прогнозування, оцінювання стану довкілля з метою виявлення негативних наслідків, які впливають або можуть впливати на стан довкілля і здоров'я людей.

Таким чином, розглядаючи співвідношення між екологічним моніторингом та екологічною експертизою як функціями управління у сфері екології, можна зробити висновок про те, що вони тісно взаємопов'язані. На підставі даних, отриманих при проведенні екологічного моніторингу, здійснюється екологічна експертиза, і навпаки, остання є важливим підґрунтям для моніторингу. Крім того, загальна мета цих функцій спрямована на охорону довкілля та забезпечення екологічної безпеки. У процесі проведення моніторингу на основі отриманої інформації про стан довкілля може бути збудовано прогноз стану довкілля, що дозволяє спрогнозувати на майбутнє заходи проти шкідливого впливу на довкілля, що є важливим для здійснення екологічної експертизи. Разом із зазначеним екологічна експертиза та екологічний моніторинг мають і свої особливості, а саме: зміст, суб'єктів, об'єкти та ін., що дає їм «право на самостійне існування».

Функція екологічного контролю являє собою діяльність уповноважених на це державних органів управління в межах матеріальних норм екологічного права, спрямовану на спостереження і перевірку дотримання усіма юридичними та фізичними особами нормативних положень і вимог, сформульованих у чинному екологічному законодавстві.

В юридичній літературі по-різному вирішується питання щодо співвідношення екологічного моніторингу та екологічного контролю. Так, В. В. Петров відзначав, що екологічний моніторинг — це перший ступінь у системі контролю довкілля². Отже, моніторинг включається до системи контролю. Інші автори відносять моніторинг до методу або

¹ Екологічна експертиза: право і практика [Текст] / В. І. Андрейцев, М. А. Пустовойт, С. В. Калиновський та ін. ; за ред. В. І. Андрейцева, М. А. Пустовойта. — К. : Урожай, 1992. — С. 7–8.

² Петров, В. В. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учебник / В. В. Петров. — М. : Юрид. лит., 1984. — С. 128.

способу контрольної діяльності¹. Зокрема, вважається, що екологічний моніторинг та екологічний контроль тісно взаємопов'язані, рекомендації та прогнози, а також інформація, здобуті в результаті моніторингу, використовуються у процесі проведення екологічного контролю.

На думку М. М. Бринчука, необґрунтовано включати до системи екологічного контролю державної служби спостереження за станом довкілля, оскільки спостереження — це самостійна функція державного управління охороною довкілля. На відміну від державної екологічної експертизи або екологічного ліцензування, які опосередковано виконують функцію контролю, моніторинг не виконує такої функції. На переконання М. М. Бринчука, екологічний моніторинг — це пасивна функція державного управління².

Питання про співвідношення екологічного моніторингу та екологічного контролю розглядав також О. К. Голиченков. На його думку, екологічний моніторинг являє собою самостійний вид управлінської діяльності. Разом з тим він є суміжним з екологічним контролем, оскільки у них єдина мета. На відміну від останнього для екологічного моніторингу характерними є наукові і технічні методи та відсутні методи адміністративного примусу. Результати реалізації експертної і прогностичної функцій моніторингу використовуються для вдосконалення контролю. Реалізація коригуючої і правоохоронної функцій контролю дозволяє забезпечувати державно-правовими і адміністративно-правовими засобами рекомендації і прогнози, отримані внаслідок моніторингу³.

Таким чином, дослідження питання про співвідношення екологічного моніторингу та екологічного контролю дає можливість констатувати, що екологічний моніторинг має велике значення як функція управління природокористуванням та охороною довкілля, що полягає перш за все в інформації, яка здобувається при його проведенні. За допомогою цієї інформації реалізується екологічний контроль. Зазначена інформація використовується для ухвалення господарських та інших рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки, а також дає змогу вживати

¹ Андрейцев, В. І. Екологичное право: курс лекцій [Текст] : навч. посіб. для юрид. фак-тів вузів / В. І. Андрейцев. — К. : Вентурі, 1996. — С. 153.

² Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) [Текст] : учеб. для высш. юрид. учеб. завед. / М. М. Бринчук. — М. : Юристъ, 1998. — С. 449–450.

³ Голиченков, А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / А. К. Голиченков. — М., 1992. — С. 163–173.

необхідних заходів реагування на порушення екологічного законодавства. Здобуті в процесі проведення екологічного моніторингу відомості використовуються при проведенні екологічного контролю з метою запобігання негативних шкідливих наслідків для стану довкілля і здоров'я людей та надання інформації зацікавленим державним органам для застосування відповідних заходів, притаманних екологічному контролю.

Крім того, екологічний моніторинг взаємодіє з іншими функціями управління природокористуванням та охороною довкілля. Наприклад, за результатами інформації, отриманої при його здійсненні, складаються прогнози і рекомендації, що слугують основою для екологічного прогнозування, на підставі якого здійснюється екологічне планування. Однак, як слушно відмітила Н. Р. Малишева, з прогнозуванням як елементом екологічного моніторингу не можна змішувати наукове прогнозування, здійснюване на основі пізнання об'єктивних закономірностей природних процесів і явищ¹.

Екологічний моніторинг необхідно розглядати як самостійну функцію управління. В юридичній літературі під функцією управління розуміється вид (окрема частина) управлінської діяльності. До її ознак відносять відокремлений, самостійний характер діяльності, однорідність змісту та особливу цілеспрямованість. Така діяльність має бути об'єктивно необхідною (у взаємодії з іншими відмінними від неї видами діяльності) для якісного і ефективного управління².

За допомогою екологічного моніторингу збирається достовірна інформація про стан довкілля або про окремі природні об'єкти, що дозволяє своєчасно виявити негативні процеси, виробити необхідні рекомендації і прогнози щодо попередження таких процесів. Це і є особливою ознакою моніторингу як функції, що дає змогу досягти якісного і ефективного управління у сфері природокористування та охорони довкілля.

Отже, екологічний моніторинг є самостійною функцією управління природокористуванням та охороною довкілля і має свої завдання, мету, об'єкти, виконується відповідними суб'єктами, взаємодіє з іншими функціями управління.

¹ Малишева, Н. Р. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса [Текст] / Н. Р. Малишева, Н. И. Ерофеев, В. Н. Петрина. – Киев : Наук. думка, 1993. – С. 52.

² Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 6.

1.2.3. Моніторинг природних ресурсів

Експлуатація природних ресурсів людиною є важливим та необхідним елементом її буття, історично та фактично становить підвалини життя суспільства. «Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование»¹.

У сучасній науковій думці є різні визначення поняття «природокористування», що зумовлюється тією галуззю науки, де воно застосовується. Так, у природознавчій науці природокористування розглядається як здійснення діяльності, пов'язаної з безпосереднім використанням природи та її ресурсів або змінюючим її впливом². Фахівці в галузі економічної науки під природокористуванням розуміють певну діяльність, пов'язану із «первинним привласненням людиною об'єктів навколишнього природного середовища»³, або «задоволення потреб суспільства в елементах природи»⁴.

В юридичній літературі термін «природокористування» вживається для позначення експлуатації природних ресурсів, тобто діяльності з вилучення корисних властивостей та якостей відповідних об'єктів⁵.

Використання природних ресурсів, тобто їх експлуатація власниками та природокористувачами, здійснюється на підставі та в межах, визначених чинним екологічним законодавством. При цьому великого значення як для збереження якості природних ресурсів, що використовуються, так і для власників чи користувачів природних ресурсів набуває екологічний моніторинг. Його значення полягає саме у тому, що це є відкрита інформаційна система, пріоритети функціонування якої — захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільств, збереження природних екосистем, відтворення кризових змін екологічного стану довкілля та запобігання надзвичайним ситуаціям. У процесі ведення екологічного моніторингу за використанням при-

¹ Право природопользования в СССР [Текст]. – М. : Наука, 1990. – С. 17.

² Куражковский, Ю. Н. Очерки природопользования [Текст] / Ю. Н. Куражковский. – М. : Мысль, 1969. – С. 6.

³ Сухорукова, С. М. Экономика и экология (политэкономический аспект) [Текст] / С. М. Сухорукова. – М. : Высш. шк., 1988. – С. 16.

⁴ Быстраков, Ю. И. Экономика и экология [Текст] / Ю. И. Быстраков, А. В. Колов. – М. : Агропромиздат, 1988. – С. 201.

⁵ Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – С. 92; Право природопользования в СССР [Текст]. – М. : Наука, 1990. – С. 17.

родних ресурсів одержуються відомості для опрацювання та аналізування; використання отриманої інформації про стан природних ресурсів у процесі їх експлуатації; реалізація управлінських функцій стосовно природних ресурсів, які експлуатуються. Крім того, одержані за допомогою екологічного моніторингу дані використовуються при визначенні меж користування природними ресурсами та наданні природних ресурсів у користування (в тому числі на умовах оренди) або у власність.

Використання кожного із природних ресурсів має свою специфіку, зумовлену економічними, екологічними, культурно-оздоровчими, рекреаційними та іншими їх особливостями. Відповідно до цього екологічний моніторинг, який проводиться в галузі використання природних ресурсів, теж має свої особливості, що зумовлюється саме об'єктом природи, його станом та різновидом експлуатації. Об'єктами системи моніторингу є атмосферне повітря, води, біологічне різноманіття, ліси, землі, поведження з відходами, фізичні чинники впливу, геологічне середовище.

Згідно зі ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінювання, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Він поділяється на відповідні види. Розрізняють глобальний моніторинг, який пов'язаний з міжнародними науково-технічними програмами; національний моніторинг, який охоплює територію, що знаходиться в межах кордонів України; регіональний моніторинг, який проводиться на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов; локальний моніторинг, що діє на територіях нижче регіонального рівня, до територій окремих земельних ділянок і елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів.

Моніторинг у галузі використання земель проводиться за такими напрямками: стан використання угідь, полів, ділянок; процеси, пов'язані зі змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення та засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; якість берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; зміни, пов'язані з утворенням ярів, зсув тощо внаслідок сольових потоків, землетрусів, карстових, кріогенних та інших

явищ; стан земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазовидобувними об'єктами, очисними спорудами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів та радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.

Крім того, моніторинг земель поділяють залежно від строку та періодичності його проведення. Наприклад, існують базові спостереження, тобто вихідні, що фіксують стан земельних ресурсів на початок ведення моніторингу; оперативні, які фіксують стан земельних ресурсів на початок ведення моніторингу; оперативні, що фіксують поточні зміни, які відбуваються у процесі використання земельних ресурсів; періодичні, строк проведення яких становить один рік і більше.

Об'єктом моніторингу земель є земельний фонд України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання. Земельний фонд відповідно до Земельного кодексу України поділяється на категорії (землі сільськогосподарського призначення; землі оздоровчого призначення; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та ін.). Разом із тим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 «Про моніторинг земель»¹ не передбачено ведення моніторингу за використанням відповідних категорій земель, що не можна вважати правильним та ефективним. Натомість Законом України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV «Про меліорацію земель» передбачається ведення моніторингу відносно зрошуваних та осушуваних земель². Зазначений різновид моніторингу земель складається з комплексу спеціальних робіт, що включають збирання, оброблення, зберігання та передавання інформації про стан меліорованих земель і меліоративних систем, їх водний баланс, а також аналізування, оцінювання та прогнозування можливого впливу меліоративних заходів на довкілля. У ст. 14 цього Закону також передбачено повноваження центральних органів виконавчої влади з питань регулювання відносин у сфері меліорації земель. Зокрема, одним із таких повноважень є створення системи інформації щодо комплексу робіт із землеустрою, ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Це має надзвичайно важливе значення для раціонального використання земельних ресурсів, проведення земельної реформи, вдосконалення правового регулювання земельних правовідносин.

¹ ЗП. – 1994. – № 1. – Ст. 5.

² Офіц. вісн. України. – 2000. – № 6. – Ст. 200.

На землях сільськогосподарського призначення проводиться моніторинг ґрунтів, який є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля і являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізування інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо ухвалення рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів. Об'єктами моніторингу ґрунтів є землі сільськогосподарського призначення (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги, землі тимчасової консервації).

Результати моніторингу ґрунтів земель сільськогосподарського призначення використовуються в процесі визначення правових основ регулювання земельних відносин, при проведенні економічного та грошового (нормативного та експертного) оцінювання земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні еколого-агрохімічного районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції з метою виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів.

Суб'єктами, на яких покладено ведення моніторингу земель, є Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, інші органи державної виконавчої влади. Так, зокрема, відповідно до Положення про Державне агентство земельних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445¹, Держземагентство проводить моніторинг земель та охорону земель, виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розвідувальних та будівельних робіт, що проводяться у межах заходів з охорони земель, реформування земельних відносин, землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та виконання загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт; створює інформаційну базу даних з питань реформування земельних відносин, землеустрою, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, оціночної діяльності і земельних

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.

торгів. Суб'єкти, які здійснюють моніторинг земель, наділені повноваженнями адміністративно-правового характеру (наприклад, зобов'язувати власників земельних ділянок або землекористувачів щодо виконання дій, необхідних для поліпшення використання земельних ділянок, або проведення робіт, що усувають загрозу погіршення стану земель). Крім того, відповідні суб'єкти мають право інформувати інші органи державного управління і контролю про порушення для життя останніми заходів адміністративно-правового впливу.

Інформація, здобута за допомогою моніторингу земель, слугує правовою основою для ухвалення необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. Інформація про стан земельних ресурсів та їх використання, отримана в процесі ведення моніторингу, накопичується в архівах і банках даних автоматизованої інформаційної системи. На основі зібраної інформації і результатів оцінювання стану земель складаються оперативні зведення, наукові прогнози і рекомендації, що надаються до місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, інших державних органів для вжиття заходів щодо попередження і ліквідації наслідків негативних процесів. Отримані матеріали об'єктивно характеризують фізичні, хімічні, біологічні процеси в довкіллі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління ставити певні вимоги до землекористувачів щодо усунення правопорушень у галузі використання і охорони земель. Крім цього, до завдань моніторингу земель належить інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, землекористування, землеустрою, державного контролю за використанням і охороною земель, а також власників земельних ділянок.

Створення бази об'єктивної інформації для оцінювання стану, в якому перебувають земельні ресурси, є одним із основних завдань моніторингу земель. Усе це дає змогу зробити висновок про те, що моніторинг земель є важливим і необхідним для забезпечення інформацією про стан та якість земель, а також одним із заходів щодо охорони земель.

Відповідно до ст. 21 Водного кодексу України державний моніторинг вод здійснюється з метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізування інформації про їх стан, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Ще у 70-ті рр. ХХ ст. було порушено проблему забезпечення раціонального використання водних об'єктів (річок, озер, водосховищ), браку прісної води для ефективного водопостачання сільського господарства, промисловості, комунального господарства¹. У теперішній час питання використання вод, навіть незважаючи на спад промислового і сільськогосподарського виробництва, продовжує залишатися одним з актуальних для України².

Отже, основною метою моніторингу вод є отримання інформації про якість вод, необхідної для здійснення заходів щодо забезпечення раціонального використання водних об'єктів. Згідно з Порядком здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815³, його об'єктами є: поверхневі води (природні водойми, водотоки, штучні водойми, канали та інші водні об'єкти); підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море; виключна (морська) економічна зона України; джерела забруднення вод, включаючи зворотні води, аварійні скидання рідких продуктів і відходів, втрати продуктів і матеріалів при видобуванні корисних копалин у межах акваторій поверхневих вод, внутрішніх морських вод, територіального моря і виключної (морської) економічної зони України та демпінг відходів, води поверхневого стоку із сільськогосподарських угідь, фільтрацію забруднюючих речовин з технологічних водойм та сховищ, масовий розвиток синьо-зелених водоростей; надходження шкідливих речовин з донних відкладів та інші джерела забруднення, щодо яких можуть здійснюватися спостереження.

Відповідно до законодавства державний моніторинг вод поділяється на види, а саме: фоновий, загальний та кризовий. Фоновий моніторинг здійснюється у місцях мінімального опосередненого антропогенного навантаження шляхом систематичних спостережень на водних об'єктах, що не зазнають прямого антропогенного впливу, з метою одержання інформації для оцінювання і прогнозування змін стану водних об'єктів унаслідок промислової та господарської діяльності. Загальний моніторинг складається з моніторингу на державній мережі пунктів спостережень, моніторингу антропогенного

¹ Израэль, Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды [Текст] / Ю. А. Израэль. – М. : Гидрометеиздат, 1984. – С. 30–31.

² Екологічний контроль: питання теорії і практики [Текст]. – К., 1999. – С. 3.

³ ЗП України. – 1996. – № 15. – Ст. 403.

впливу на водні об'єкти, моніторингу водних об'єктів у місцях їх використання та спеціальних видів моніторингу. Кризовий моніторинг здійснюється у зонах підвищеного ризику та зонах впливу аварій і надзвичайних ситуацій шляхом систематичних, частіших і лопаткових спостережень за кількісними та якісними параметрами водних об'єктів.

Слід зазначити, що останнім часом важливого значення набуває такий різновид державного моніторингу вод, який здійснюється щодо морів. Користування водними морськими ресурсам має надзвичайно важливе значення як в економічному, так і екологічному аспекті, оскільки моря, як правило, експлуатуються не однією, а декількома державами одразу. В зв'язку із цим забезпечення їх раціонального використання, попередження забруднення нафтопродуктами та іншими відходами антропогенної діяльності людини становить необхідний елемент міжнародних суспільних відносин.

Так, Конвенцією про захист Чорного моря від забруднення, яка прийнята 21 квітня 1992 р. на Конференції причорноморських країн (м. Бухарест) та ратифікована постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3939-ХІІ¹, передбачено науково-технічне співробітництво і моніторинг у галузі використання природних ресурсів та охорони довкілля. Згідно з п. 1 ст. 15 Конвенції договірні сторони співробітничать у проведенні наукових досліджень, спрямованих на захист і збереження морського середовища Чорного моря, здійснюють, коли це доцільно, спільні програми наукових досліджень і обмінюються відповідними науковими даними та інформацією.

Договірні сторони, зокрема, розробляють спільно з міжнародними організаціями, які вони визначають компетентними, взаємодоповнені або спільні програми моніторингу, що охоплюють усі джерела забруднення, або спільні програми моніторингу, що охоплюють усі джерела забруднення, а також створюють для Чорного моря систему моніторингу забруднення (п. 4). Кожна зі сторін визначає компетентний національний орган, відповідальний за наукову діяльність і моніторинг у галузі використання природних ресурсів та охорони довкілля.

Законом України від 22 березня 2001 р. № 2333-ІІІ «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» передбачено здійснення системи моніторингу за станом морських ресурсів та оцінювання впливу природних

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 172.

і антропогенних чинників у процесі використання водних морських ресурсів¹.

Гострою залишається проблема забруднення поверхневих і підземних водних басейнів. Моніторинг хімічного забруднення виявив задовільним стан річок лише гірського Криму. Басейни інших рік України належать до забруднених чи дуже забруднених. Найбільша частка забруднених вод у загальному обсязі стоків припадає на житлово-комунальний сектор. Законом України від 10 січня 2002 р. № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання» передбачено здійснення державного моніторингу у сфері питної води та питного водопостачання². Згідно зі ст. 39 Закону з метою збирання, оброблення, збереження та аналізування інформації про якість питної води, стан об'єктів централізованого питного водопостачання, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення відповідних рішень у цій сфері проводиться державний моніторинг.

До суб'єктів державного моніторингу вод належать Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство водних ресурсів України. Результатом здійснення державного моніторингу вод є інформація, у тому числі: первинна (дані спостережень), яку одержують суб'єкти державного моніторингу вод унаслідок спостережень; узагальнені дані, що стосуються певного проміжку часу або певної території; індекси і комплексні показники, одержані внаслідок узагальнення за параметрами; оцінювання стану вод та джерел негативного впливу на нього; прогнозування стану вод і його змін; науково обґрунтовані рекомендації, необхідні для ухвалення рішень. Інформація, здобута і оброблена суб'єктами державного моніторингу вод, є офіційною.

Серед обов'язків суб'єктів державного моніторингу вод слід виділити такі: безтерміново зберігати первинну інформацію про стан вод і безкоштовно надавати дані спостережень, а також розрахункову інформацію на запит інших суб'єктів державного моніторингу вод та державних органів згідно з програмами моніторингу вод. До зазначених програм належать національні, регіональні, відомчі та локальні, в яких визначаються мережі пунктів, показники і режими спостережень для водних об'єктів та джерел забруднених вод, регламенти, оброблення та використання інформації.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 17. – Ст. 717.

² Там само. – 2002. – № 6. – Ст. 223.

У законодавстві, що регулює порядок ведення моніторингу вод, передбачені заходи щодо вдосконалення останнього. Зокрема, це: забезпечення методиками надійного визначення показників складу і властивостей води на рівнях установлених нормативів; методична узгодженість спостережень і розрахунків, порівняність інформації різних відомств; уніфікація методик спостережень, вимірювань та лабораторних аналізів; створення національного, регіонального та локальних центрів моніторингу вод як складових відповідних центрів державної системи моніторингу довкілля; розроблення комплексних оцінок стану вод, моделей прогнозування та алгоритмів підтримки рішень та ін. Разом із тим перелічені заходи мають організаційно-технологічний, а не правовий характер. Крім того, відсутній механізм реалізації таких заходів, а особливим недоліком законодавства є відсутність правових гарантій удосконалення здійснення моніторингу вод.

Як уже зазначалося, моніторинг лісів здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також згідно зі ст. 55 Лісового кодексу України¹ і є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля. Моніторинг лісів проводиться шляхом збирання, передавання, збереження та аналізування інформації про стан лісів, прогнозування змін у лісах і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для інформаційно-аналітичного забезпечення управління лісами, ухвалення рішень щодо запобігання негативним змінам стану лісів, дотримання вимог екологічної безпеки та принципів ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку. Моніторинг лісів є однією з основних функцій державного управління у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Відповідно до Концепції державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 992-р², моніторинг стану лісів проводиться щодо: лісової рослинності; лісової фауни, у тому числі мисливської; лісових ґрунтів; земельних ділянок, не вкритих лісовою рослинністю, але наданих для потреб лісового господарства. Здійснення моніторингу ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин належить до повноважень Державного агентства лісових ресурсів Укра-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

² Офіц. вісн. України. – 2005. – № 1. – Ст. 40.

їни, що функціонує на підставі відповідного Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458¹.

Зібрана при здійсненні моніторингу інформація повинна забезпечувати можливість оцінювання лісорослинних умов на ділянках моніторингу, характеризувати інтенсивність антропогенного впливу на ліси, виявляти негативні зміни в фізико-хімічних властивостях ґрунтів унаслідок забруднення атмосфери та постчорнобильських проблем, винесення поживних речовин з ґрунту після вирубки дерев, зміни водного режиму ґрунтів унаслідок впливу діяльності людини та інших чинників².

Необхідність проведення моніторингу за станом змін рослинних угруповань та дослідження з метою розроблення наукових основ їх охорони, відновлення та невиснажливого використання передбачено Положенням про Зелену книгу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286³.

Важливо зазначити, що суспільні відносини, які виникають щодо використання лісів та рослинного світу, регулюються різними підгалуззями екологічного законодавства (лісовим та законодавством про рослинний світ). На думку вчених-правознавців, у натурально-науковому значенні ці природні об'єкти є рослинним світом, а в юридичному значенні їх необхідно вважати різними природними об'єктами⁴. Рослинні ресурси об'єднують усі рослинні угруповання, де ліси посідають провідне місце і мають найбільш економічне, соціально-культурне та екологічне значення. Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV «Про рослинний світ»⁵ передбачається проведення моніторингу рослинного світу. Згідно зі ст. 39 цього Закону моніторинг рослинного світу є складовою частиною моніторингу довкілля та здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Моніторинг тваринного світу відповідно до ст. 55 Закону України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III «Про тваринний світ»⁶ є складовою

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1264.

² Букша, І. Ф. Принципи створення системи екологічного моніторингу лісових ґрунтів України [Текст] / І. Ф. Букша // Стан земельних ресурсів в Україні: проблеми та шляхи вирішення : зб. доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. – К. : Центр еколог. освіти та інформації, 2001. – С. 115.

³ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 36. – Ст. 1692.

⁴ Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) [Текст] : учеб. для высш. юрид. учеб. завед. / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – С. 538.

⁵ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – Ст. 775.

⁶ Там само. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

частиною моніторингу довкілля і здійснюється в порядку, визначеному законодавством про моніторинг довкілля. Таким чином, у фауністичному законодавстві не визначено правові засади здійснення моніторингу відносно об'єктів тваринного світу, як це має місце стосовно земельних ресурсів та водних об'єктів. Між іншим, загальні положення його проведення безпосередньо врегульовано в Положенні про державну систему моніторингу довкілля, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391¹, та опосередковано закріплено в інших нормативно-правових актах екологічної спрямованості, у тому числі законах України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III «Про тваринний світ»², від 7 лютого 2002 р. № 3055-III «Про Червону книгу України»³ та деяких інших.

Суб'єктами ведення моніторингу тваринного світу є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, їх органи на місцях, а також організації, що входять до сфери управління цих міністерств і відомств.

Об'єкти моніторингу тваринного світу на відміну від об'єктів моніторингу вод, де основою відповідного поділу є водний фонд України, треба класифікувати залежно від видів використання тваринного світу. З урахуванням наведеного до об'єктів моніторингу тваринного світу необхідно віднести: диких тварин і птахів, які віднесені до об'єктів мисливства; риб, водних безхребетних тварин і ссавців, які віднесені до рибальства; об'єкти тваринного світу, які використовуються в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях; використання корисних властивостей життєдіяльності тварин; тварин, які використовуються з метою тримання і розведення в неволі чи напіввільних умовах для комерційних та інших цілей. Серед об'єктів моніторингу тваринного світу особливо слід виділити ті види тварин, які занесені до Червоної книги України. Це зумовлено тим, що охорона та відтворення видів тварин, занесених до Червоної книги України, забезпечуються шляхом систематичної роботи щодо виявлення місць їх перебування, проведення постійного спостереження (моніторингу) за станом популяцій і необхідних наукових досліджень з метою розроблення наукових основ їх охорони та відтворення.

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13, стор. 91.

² Там само. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

³ Голос України. – 2002. – № 48 (2799). – 14 бер.

Об'єктами системи екологічного моніторингу є також атмосферне повітря та геологічне середовище. Моніторинг стану атмосферного повітря проводиться у межах населених пунктів і територій природно-заповідного фонду та рекреаційних територій щодо: атмосферних опадів; джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; інших джерел забруднення атмосферного повітря, де проводяться спостереження; транскордонного перенесення забруднюючих речовин з атмосферним повітрям. Моніторинг стану геологічного середовища проводиться щодо: екзогенних та ендемогенних геодинамічних процесів, у тому числі визначення їх просторових і видових характеристик, активності виявів; геохімічних показників, у тому числі визначення вмісту та поширення природних і техногенних хімічних елементів та сполук; геофізичних полів, у тому числі фонових та аномальних; підземних вод, у тому числі оцінювання ресурсів, їх гідрогеологічних та гідрохімічних показників і властивостей.

Інформація, що зберігається в системі моніторингу, використовується для ухвалення рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки органами державної влади та органами місцевого самоврядування і надається безкоштовно відповідно до затверджених регламентів інформаційного обслуговування користувачів системи моніторингу та її складових частин.

Отже, при інтенсивному використанні природних ресурсів з'являється необхідність в їх охороні від небажаних антропогенних впливів, що ведуть до негативних наслідків, у тому числі до забруднення довкілля. Міра забруднення визначається при здійсненні екологічного моніторингу, за допомогою якого можна отримати необхідну інформацію для виявлення змін у довкіллі, захисту життя і здоров'я населення від загрози довкілля, зумовленого його забрудненням, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорони природних ресурсів.

Розділ 2

Аграрні відносини та їх правове регулювання за законодавством України: стан і перспективи вдосконалення

2.1. Теоретичні проблеми правового регулювання аграрних відносин

2.1.1. Аграрні правовідносини і предмет аграрного права

У сфері сільськогосподарської діяльності складається значна кількість суспільних відносин, які внаслідок урегулювання їх нормами права існують у вигляді відносин правових. Адже «правовідносини — це головна специфічна форма, в якій норми права втілюються в життя»¹; головний засіб, за допомогою якого здійснюється дія правових норм².

Аграрні правовідносини складаються внаслідок врегулювання нормами права аграрних суспільних відносин, тобто відносин, що виникають при виробництві сільськогосподарської продукції, її переробленні та реалізації. Розглядувані правовідносини мають власну структуру (її елементами виступають суб'єкти, об'єкти та зміст), а виникають (змінюються, припиняються) вони на підставі певних юридичних фактів.

Суб'єктами аграрних правовідносин виступають передусім сільськогосподарські підприємства. Це фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, аграрні господарські товариства, приватні (приватноорендні), колективні, державні та комунальні сільськогосподарські підприємства тощо. Серед фізичних осіб як суб'єктів аграрних правовідносин можна назвати членів та найманих працівників сіль-

¹ Александров, Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе [Текст] / Н. Г. Александров. — М. : Госюриздат, 1955. — С. 106.

² Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1966. — С. 130, 131.

госпідприємств, приватних підприємців, учасників (акціонерів) господарських товариств. Окремо серед них виділяється така категорія осіб, як селяни, котрі є мешканцями сільської місцевості, безпосередніми виробниками сільськогосподарської продукції.

Поняттям «суб'єкти аграрних правовідносин» охоплюються і ті суб'єкти, які не займаються безпосередньо сільськогосподарським виробництвом, проте предмет їх діяльності пов'язаний з ним. Йдеться про різноманітних сервісних аграрних господарюючих суб'єктів, без яких ефективна агровиробнича діяльність неможлива, — переробні, заготівельні, збутові, постачальницькі, сервісні та інші підприємства.

Також суб'єктами аграрних правовідносин виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень. Серед них Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Аграрний фонд, Фонд аграрних страхових субсидій, Аграрна біржа та ін.

Що стосується об'єктів аграрних правовідносин, то серед них першодусім слід назвати землі (земельні ділянки). Об'єктами аграрних правовідносин виступають не будь-які землі (земельні ділянки), а в першу чергу ті, що належать до земель сільськогосподарського призначення. Адже, крім особливих підприємств позаземельного забезпечення (наприклад, розведення тварин у загоні), неможливо уявити сільськогосподарське підприємство без використання землі¹.

Чинне земельне законодавство закріплює право власності (право користування, оренди) лише на поверхню відповідної ділянки землі. Але фактично використовується не тільки поверхня, а й те, що перебуває під нею. Так, приписи статей 90 та 95 Земельного кодексу України надають власникам (користувачам) земельних ділянок (у тому числі таких, що належать до земель сільськогосподарського призначення) право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, ліси, водні об'єкти. Названі природні ресурси теж можуть виступати об'єктами аграрних правовідносин (щоправда, внутрішніх).

Характеризуючи такі об'єкти аграрних правовідносин, як речі і майно, зазначимо, що аналіз приписів чинного законодавства України і на-

¹ Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні [Текст] : монографія / за ред. В. І. Семчика. – К. : ІДП НАН України, 2003. – С. 47.

укових публікацій дозволяє вести мову про такі можливі майнові об'єкти аграрних правовідносин: а) будівлі, споруди (приміщення для управлінського апарату, будівлі для утримання робочої та продуктивної худоби, ферми, виробничі комплекси, споруди для перероблення сільгосппродукції і торгівлі, кормоцехи¹, зрошувальні канали, майно підсобних підприємств і промислів²); б) облаштування; в) матеріальні цінності, цінні папери, грошові кошти, майнові (у тому числі грошові) внески членів сільгосппідприємств; г) посіви та насадження сільськогосподарських та інших культур, виготовлену сільгосппродукцію; д) доходи, одержані від її реалізації та іншої діяльності, інше майно; е) право користування землею, водою, іншими природними ресурсами, будівлями, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права (в тому числі на інтелектуальну власність) тощо. Специфічними об'єктами є сільськогосподарські тварини, птиця, бджоли, а також сільгосппродукція³. Зазначимо, що В. М. Єрмоленко слушно запропонував застосовувати термін «майно сільськогосподарського призначення», яке він порівняно з іншим майном вирізняє за низкою специфічних ознак⁴.

¹ Аграрне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / за ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Х. : Право, 2003. – С. 56.

² Мунтян, В. Л. Адміністративно-правова охорона колгоспної власності [Текст] / В. Л. Мунтян. – К. : Вид-во АН УРСР, 1961. – С. 11.

³ В. І. Федорович називає сільськогосподарську продукцію унікальною за своїми властивостями, відмінною від інших видів продукції у сфері господарювання – як продукт харчування, готовий до безпосереднього вживання, так і незамінну сировину для промисловості. Особливість сільгосппродукції, на його думку, полягає в нетривалості її збереження, що зумовлює необхідність застосування спеціальних режимів збирання, зберігання та доставлення до споживача (Федорович, В. І. Про співвідношення земельного та аграрного права [Текст] / В. І. Федорович // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 192). В. М. Єрмоленко визначає сільгосппродукцію як усю сиру продукцію культурного рослинництва, тваринництва та рибиництва, одержувану від сільськогосподарської діяльності, а також продукти її первісного перероблення, здійснюваного безпосереднім її виробником (Єрмоленко, В. Сільськогосподарська продукція як аграрно-правова категорія [Текст] / В. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 62).

⁴ Такими ознаками вчений називає те, що майно сільгосппризначення: а) застосовується тільки в сільськогосподарському виробничому процесі; б) неможливо перепрофілювати для інших видів господарської діяльності в первісному, незмінному вигляді; в) проектується спеціалізованими конструкторськими бюро й проектно-кошторисними відділами; г) випускається спеціалізованими виробниками; д) підлягає обов'язковій сертифікації чи експертизі як сільськогосподарське (докладніше про це див.: Єрмоленко, В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика [Текст] : монографія / В. М. Єрмоленко. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 170.

Наступними серед об'єктів аграрних правовідносин можна назвати земельні і майнові частки (паї), що є особливими об'єктами, котрі надають таким правовідносинам особливої, неповторної специфіки.

Земельні частки (паї) як об'єкти аграрних правовідносин характеризуються такими рисами: похідність такої частки (паю) від земель сільськогосподарського призначення, застосовуваність їх лише щодо останніх, умовний (ідеальний) характер, належність членам (колишнім членам, прирівняним до них особам) сільгоспідприємств, можливість «перетворення» на інші об'єкти правовідносин, зокрема на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, неможливість бути об'єктом права власності.

Подібним до правового режиму земельної частки (паю) є правовий режим майнових часток (паїв). Поняття «майнова частка (пай)» тлумачить, наприклад, Т. О. Коваленко, яка називає майновим паєм розраховану в порядку, передбаченому чинним законодавством, частину належного на праві колективної власності майна недержавного сільгоспідприємства, яка визначає частку участі члена підприємства в пайовому фонді майна всіх його членів, залежну від його трудового внеску, що може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі, грошах або цінних паперах¹.

Певне місце серед об'єктів аграрних правовідносин належить праця на земельні і майнові частки (паї), яке виступає самостійним об'єктом правовідносин, може використовуватися і відчужуватися володільцями часток (паїв) у встановленому законом порядку. Також об'єктами аграрних правовідносин в окремих випадках виступають й праця фізичних осіб — членів і найманих працівників сільгоспідприємств, її здійснення, її безпосередній процес², а також управління, управлінська діяльність.

Окремо слід виділяти й інтегрований об'єкт аграрних правовідносин, яким виступає сільськогосподарська діяльність. Адже при здійсненні аграрного господарювання використовуються усі перелічені об'єкти, — земельні ділянки сільськогосподарського призначення, майнові об'єкти, праця фізичних осіб та ін., що дає змогу говорити про їх інтеграцію, нерозривне поєднання при виробництві сільськогоспо-

¹ Коваленко, Т. О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Т. О. Коваленко ; Київ. нац. ун-т. – К., 2002. – С. 5.

² Вовк, Ю. А. Колхозное трудовое правоотношение [Текст] / Ю. А. Вовк // Науч. конф. по работам, вып. в 1964 г. : тез. докл. – Харьков : Харьк. юрид. ин-т, 1965. – С. 110.

дарської продукції. Звідси й можна вести мову про сільськогосподарську діяльність як інтегрований об'єкт аграрних правовідносин.

Під змістом правовідносин розуміються суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників. Дослідники наголошують на різних елементах змісту аграрних правовідносин, виокремлюючи насамперед земельно-правові. До основних прав та обов'язків сільгоспідприємств відносять раціональне використання землі як основного засобу виробництва, впровадження прогресивних технологій, запобігання деградації родючості орних земель, їх відтворення, відновлення системи застосування мінеральних та органічних добрив, перехід до нової системи землеробства¹.

За своєю сутністю суб'єктивні аграрні права та юридичні обов'язки збігаються з тими, що регламентуються приписами інших галузей права. Вони становлять вид і міру дозволеної та належної поведінки. Аграрного забарвлення надає якраз їх фактичний зміст, тобто сукупність фактичних дій суб'єктів (учасників) аграрних правовідносин, що здійснюються ними у процесі виконання сільськогосподарської діяльності. Чи не найголовніше місце в такій аграрній спеціалізації посідають якраз об'єкти зазначених правовідносин. Адже у багатьох випадках саме існування певного правового зв'язку з приводу якихось конкретних об'єктів (зокрема, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних і майнових часток (паїв), сільськогосподарської продукції та ін.) дозволяє констатувати, що цей правовий зв'язок виникає внаслідок урегулювання фактичних дій суб'єктів нормами аграрного права, він виступає у вигляді суб'єктивних аграрних прав та юридичних аграрних обов'язків.

Зокрема, науковці наводять такий фактичний зміст прав та обов'язків сільгоспідприємств у галузі тваринництва: а) застосування перспективних енергозберігаючих технологій утримання тварин і птиці; б) збільшення виробництва повноцінних кормів, комбікормів та преміксів; в) створення комплексів технологічних засобів для високотехнологізованих та автоматизованих ферм; г) удосконалення племінної справи у тваринництві; д) реконструкція промислових комплексів з виробництва м'яса, молока, яєць та ін.²

¹ Аграрне право України [Текст] : підручник / за ред. О. О. Погрібного. – К. : Істина, 2007. – С. 90.

² Аграрное, земельное и экологическое право Украины: общие части учебных курсов [Текст] : учеб. пособие. – Изд. 2-е, доп. и испр. / под ред. А. А. Погребного и И. И. Каракаша. – Харьков : Одиссей, 2001. – С. 24.

Підставою виникнення (зміни, припинення) внутрішніх аграрних правовідносин виступає переважно група юридичних фактів, тобто фактичний (або юридичний) склад, що є системою останніх. Так, за нормами аграрного законодавства членство в сільгоспвідприємстві (точніше, його виникнення) викликає до життя низку правовідносин — земельних, майнових, трудових, управлінських тощо. Юридичними фактами для виникнення (зміни, припинення) певних різновидів аграрних правовідносин виступають також укладення (зміна, розірвання) аграрно-правових договорів, правочинів, набуття господарюючими суб'єктами майна у власність, заподіяння шкоди, видання нормативно-правових актів органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Ознаками аграрних правовідносин є такі: а) це певний вид суспільних відносин, урегульований нормами права (як аграрного, так і суміжних з ним галузей); б) ці відносини становлять комплекс (єдиний, органічний); в) вони складаються із земельних, майнових, трудових, організаційно-управлінських (управлінських) та інших відносин; г) виникають у сфері сільськогосподарської й пов'язаної з нею діяльності; д) мають специфічний суб'єктний склад, що включає приватних осіб, юридичних осіб публічного права та публічні органи.

Взявши за основу поняття «правовідносини», сформульоване свого часу А. І. Бобильовим¹, можна визначити категорію «аграрні правовідносини» як врегульований нормами права (аграрного та інших галузей) комплекс суспільних відносин, що виникають між сільськогосподарськими товаровиробниками (суб'єктами аграрного господарювання), з одного боку, та іншими видами господарюючих суб'єктів, членами сільськогосподарських підприємств і їх найманими працівниками, органами державної влади та органами місцевого самоврядування — з другого, з приводу конкретних об'єктів (майна, земель, праці тощо) на підставі певних юридичних фактів, змістом яких є взаємозумовлені права і обов'язки їх учасників у сфері сільськогосподарської та пов'язаної з нею діяльності. Аграрні правовідносини становлять комплекс приватноправових і публічно-правових

¹ Під цим поняттям правознавець розуміє врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають між людьми з приводу конкретного об'єкта на підставі відповідного юридичного факту і надають їх учасникам взаємозумовлені права та обов'язки (Бобылев, А. И. Теоретические проблемы правового регулирования [Текст] / А. И. Бобылев // Право и политика. — 2002. — № 8. — С. 15).

правовідносин, тому їх можна охарактеризувати як правовідносини приватно-публічні¹.

В. В. Носік висловив такі міркування з приводу наведеного визначення: по-перше, аграрні правовідносини виникають у зв'язку з використанням земель сільськогосподарського, лісогосподарського призначення, водного фонду, інших природних ресурсів, майна, праці для виробництва і реалізації сільськогосподарської та лісогосподарської і рибної продукції; по-друге, аграрні правовідносини визначаються без зв'язку із здійсненням фізичними та юридичними особами суб'єктивних прав у сфері товарного сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва та рибництва; по-третє, за таким визначенням важко провести розмежування між об'єктами аграрних правовідносин та об'єктами земельних, майнових, трудових та інших правовідносин². Аналізуючи наведені заперечення, можна зауважити, що запропоноване визначення поняття категорії «аграрні правовідносини» є найбільш широким, яке охоплює їх різні види, а розмежування між об'єктами аграрних правовідносин та об'єктами земельних, майнових, трудових та інших правовідносин проводиться за підставою виникнення перших правовідносин. Адже аграрні правовідносини (зокрема, такий їх різновид, як внутрішні) складаються внаслідок виникнення членства в сільськогосподарському підприємстві, а звідси в такому разі й відповідні блага виступатимуть об'єктами аграрних правовідносин.

Що стосується співвідношення аграрних правовідносин і предмета правового регулювання аграрного права, то зауважимо, що переважна більшість дослідників зазначають, що останній являє собою органічний комплекс суспільних відносин — земельних, трудових, майнових, організаційно-управлінських (управлінських) (як зовнішніх, так і внутрішньогосподарських), які виникають у процесі здійснення сільгоспідприємствами та іншими аграрними суб'єктами виробничої сільськогосподарської і пов'язаної з нею діяльності. Тобто предмет правового регулювання аграрного права, як й аграрні правовідносини, має комплексний характер.

Вагомі аргументи на користь існування аграрного права як самостійної галузі наведено також В. М. Єрмоленком, який вважає, що за

¹ Уркевич, В. Ю. Аграрні правовідносини в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. / В. Ю. Уркевич. – Х., 2007. – С. 69.

² Носік, В. В. Юридична природа аграрного права України [Текст] / В. В. Носік // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 трав. 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 28.

суб'єктивним складом «аграрне право повністю не включається до предмета правового регулювання жодної з ... галузей приватного права»¹. Специфічні суб'єкти аграрного права, на його думку, — це непідприємницькі сільськогосподарські структури та власники особистих селянських господарств. Другою вирізняльною ознакою він називає особливості об'єктів, з приводу яких виникають, змінюються та припиняються аграрні відносини (сільськогосподарська продукція, землі, специфічні засоби виробництва тощо). Саме ці аргументи свідчать про те, що аграрне право є «самостійною галуззю права, яка, перебуваючи в одному ряду з іншими галузями приватного права, створює єдиний механізм приватноправового регулювання»².

На самостійність аграрного права вказує й В. В. Носік, який зазначає: «В національній правовій системі України аграрне право — це самостійна галузь права, що має комплексний характер, зумовлений особливостями об'єкта, суб'єктів та змісту аграрних правовідносин»³.

Цікавими з цього приводу є міркування А. І. Бобильова, який стверджує, що аграрне право — це самостійна галузь, а її предмет — це відокремлена група суспільних відносин, що сформувалася з організації і діяльності сільськогосподарських підприємств, організацій і має однорідну природу. При цьому до предмета аграрного права правник включає відносини: а) пов'язані з організацією і діяльністю сільськогосподарських підприємств та організацій, б) з соціального розвитку села та в) пов'язані з організацією і діяльністю сільськогосподарських підприємств та організацій зарубіжних країн, міжнародних організацій в аграрній сфері, міжнародні угоди і договори, учасником яких є Росія⁴. У цілому підтримуючи висловлену точку зору, зауважимо, що науковець не досить обґрунтовано відносить до аграрних останню групу

¹ Єрмоленко, В. М. До питання про предмет аграрного права [Текст] / В. М. Єрмоленко // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. — К. : Магістр — XXI ст., 2005. — С. 77.

² Там само. — С. 78.

³ Носік, В. В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку [Текст] / В. В. Носік // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. — К. : Магістр—XXI ст., 2005. — С. 107.

⁴ Бобылев, А. И. Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права [Текст] / А. И. Бобылев // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика : сб. науч. ст. / отв. ред. М. И. Козырь, А. И. Бобылев. — М. : Право и государство, 2004. — С. 21, 22.

відносин. Не зовсім зрозуміло, в який спосіб національне законодавство певної країни може регулювати порядок створення, статус і діяльність сільськогосподарських підприємств та організацій, що створені і функціонують в іншій країні. Такі самі зауваження стосуються діяльності міжнародних організацій в аграрній сфері, міжнародних угод та договорів (і не тільки в аграрній сфері).

З урахуванням наведених наукових теорій на сьогодні наявні всі підстави для віднесення аграрного права до самостійної галузі права. Якщо раніше для подібного умовиводу підстав було замало, то за сучасних умов трансформації предмета аграрного права, в основі якого лежать суспільні відносини, що виокремлюються в самостійні — аграрні, така можливість існує. Підставою для цього є те, що аграрним відносинам, що становлять його предмет, насамперед притаманні специфічні суб'єкти, до яких, крім осіб, що ведуть особисті селянські господарства і сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, також належать структурні підрозділи сільськогосподарських підприємств. Останні мають певні права і обов'язки передусім щодо використання майна (а в окремих випадках — земель та інших об'єктів аграрних правовідносин) і виступають повноцінними учасниками аграрних правовідносин.

Виокремлюють аграрні правовідносини серед інших також особливі об'єкти, щодо яких вони складаються. Специфічними є землі сільськогосподарського призначення, сільськогосподарська продукція, засоби виробництва, сільськогосподарські тварини, земельні та майнові частки (паї).

Наведене поєднання (комбінація) суб'єктів правовідносин та їх об'єктів дозволяє дійти висновку про те, що аграрне право — це самодостатня галузь права, яка має свій, відмінний від інших галузей предмет правового регулювання¹. Особливість суб'єктів та об'єктів обумовлює специфіку аграрних суспільних відносин, які, у свою чергу, завдяки їх урегулюванню нормами аграрного права набувають форми саме аграрних правовідносин і становлять предмет самостійної галузі права. Вважаємо, що підкріплює думку про самостійність аграрного права й висновок про наявність єдиного синтезованого методу правового регулювання аграрних відносин², а розглядувані

¹ Stativka, A. About the place of the agrarian law in system of branches of law of Ukraine [Текст] / A. Stativka, V. Urkevich // Journal of modern science. – 2006. – № 1–2. – P. 20–24.

² Чабаненко, М. Про метод в аграрному праві [Текст] / М. Чабаненко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 124.

аграрні правовідносини якраз і складають субстрат, основу, підґрунтя цієї галузі права.

Цілком очевидно, що відносини, що становлять предмет аграрного права, за своєю сутністю є приватно-публічними, тобто містять приватноправові та публічно-правові елементи. До предмета аграрного права входять відносини як приватного типу (внутрішні аграрні, окремі види зовнішніх аграрних, тобто відносини за участю виключно приватних осіб), так і публічно-правові (аграрні за участю суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб публічного права). Оскільки аграрні відносини, що становлять зміст предмета аграрного права, є приватно-публічними, то й аграрне право за своєю сутністю є приватно-публічним.

Звідси випливає, що аграрне право є самостійною галуззю права України, яка регулює комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих суспільних відносин. При цьому характеристики галузі аграрного права України як самостійної або як комплексної не є взаємовиключними: перша вказує на наявність певної групи суспільних відносин, що є специфічними, неповторними, можуть бути відділені від інших (аграрні відносини) і складають його предмет; друга свідчить вже про якісний зміст цих суспільних відносин, указує на критерії їх об'єднання та групування¹.

Викладене дає змогу визначити аграрне право України як самостійну галузь правової системи України, що регулює специфічні аграрні відносини, котрі складаються із комплексу взаємопов'язаних і взаємозумовлених суспільних відносин (земельних, майнових, трудових, організаційно-управлінських та ін.) і виникають при виробництві сільськогосподарської продукції, її переробленні та реалізації, а також при здійсненні пов'язаної з ними діяльності. Предмет правового регулювання аграрного права становлять відносини приватно-публічного характеру², що віддзеркалюють сутність аграрних правовідносин.

В. В. Носік пропонує розглядати юридичну природу аграрного права України як систему пов'язаних і узгоджених у Конституції України, законах та інших нормативних джерелах систему матеріальних

¹ Уркевич, В. Ю. Аграрні правовідносини в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. / В. Ю. Уркевич. – Х., 2007. – С. 305.

² Статівка, А. М. Аграрне право та законодавство України [Текст] / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 14.

і процесуальних норм, їх імперативів та положень, в яких формально виражена суверенна воля Українського народу щодо забезпечення продовольчої безпеки шляхом використання та охорони ґрунту, інших природних ресурсів та живих організмів у сільському, лісовому, рибному господарстві, а також нормативно закріплена міра свободи, рівності та справедливості, що має бути юридично забезпечена у суспільних аграрних відносинах, які виникають, змінюються та припиняються у сфері виробництва продукції сільського, лісового, рибного господарства шляхом набуття і реалізації суб'єктивних прав та виконання обов'язків у аграрних правовідносинах, юридично визначаються роль і місце органів державної влади та органів місцевого самоврядування у регулюванні аграрних відносин, установлюються можливі та допустимі методи правового впливу на учасників аграрних відносин, передбачаються форми, способи та механізми реалізації конституційних гарантій здійснення і захисту прав усіх суб'єктів аграрних відносин, забезпечуються раціональне і ефективне використання та охорона землі, а також законність і правовий порядок у сферах сільського, лісового, рибного господарства в межах території України¹. З наведеного, зокрема, вбачається, що науковець серед норм, що регулюють аграрні відносини, називає й процесуальні норми.

Наявність процесуальних норм характерна для процесуальних галузей права (цивільного, адміністративного, кримінального процесу), проте вони існують і в інших галузях права, що мають комплексний характер. Так, в юридичній літературі зазначається, що норми земельного процесуального права регулюють суспільні відносини у сфері здійснення суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків, визначають процедуру, регламент, процесуальний порядок реалізації належних особі матеріальних прав. Процесуальне право в системі права розглядається як право в дії².

Викладене дозволяє зазначити, що і в аграрному праві також складаються певні процедурні правовідносини, які теж входять до предмета його правового регулювання. Зокрема, йдеться про правовідносини, що виникають при паюванні земель та майна сільськогосподар-

¹ Носік, В. В. Юридична природа аграрного права України [Текст] / В. В. Носік // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 30.

² Семчик, В. І. Земельне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – С. 133.

ських підприємств, реалізації права на земельну частку (пай) та майнові паї, виділенні земельних ділянок в натурі (на місцевості), заснуванні та державній реєстрації сільськогосподарських підприємств (фермерських господарств, сільськогосподарських кооперативів, аграрних господарських товариств та ін.), відшкодування збитків, заподіяних сільськогосподарському підприємству, наданні заходів державної підтримки аграрним господарюючим суб'єктам та ін. Названі та інші види аграрних процедурних правовідносин потребують окремого наукового дослідження.

2.1.2. Методи і принципи правового регулювання аграрних відносин

Якщо предмет правового регулювання аграрного права вказує на певну групу відносин, що регулюється нормами цієї галузі права, то питання про методи правового регулювання аграрних відносин стосується прийомів і способів їх регламентації.

Традиційним є підхід, згідно з яким аграрному праву, враховуючи комплексний характер його предмета, не притаманний якийсь специфічний, особливий метод правового регулювання аграрних відносин. Звідси методами правового регулювання аграрних відносин називають такі традиційні, як диспозитивний та імперативний методи, що у різному сполученні регулюють аграрні відносини.

Так, імперативний метод застосовується шляхом: 1) установлення обов'язків суб'єктів правовідносин; 2) заборон, які підлягають виконанню. На відміну від цього існують три види диспозитивного методу правового регулювання: рекомендаційний, санкціонований та делегований. Рекомендаційний метод передбачає надання можливостей альтернативної поведінки суб'єктів правовідносин. Санкціонований метод полягає у тому, що рішення про реалізацію своїх правочинів суб'єкт правовідносин ухвалює самостійно, але воно набуває юридичної сили лише після затвердження відповідним компетентним органом. Метод делегування правового регулювання означає, що суб'єкт правовідносин наділяється низкою прав і свобод стосовно певного кола правочинів¹.

Проте слід зазначити й появу нової точки зору, за якою пропонується виділяти специфічний, неповторний метод правового регулюван-

¹ Семчик, В. І. Земельне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – С. 26, 27.

ня аграрних відносин — змішаний, що являє собою нерозривне сполучення відомих раніше, традиційних методів правового регулювання¹ та є універсальними.

Різні сторони цього змішаного методу правового регулювання аграрних відносин, елементи, що входять до його складу, виявляються залежно від характеру відносин, що регулюються. Так, диспозитивні способи правового регулювання виявляються при регламентуванні внутрішніх аграрних відносин, договірних відносин аграрних товаровиробників. Імперативність правового регулювання притаманна відносинам з використання земель сільськогосподарського призначення, відносинам з державного регулювання сільського господарства та ін.²

Отже, диспозитивний метод використовується для регламентування, зокрема, таких аграрних відносин:

– щодо заснування сільськогосподарських підприємств. Так, згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України від 19 червня 2003 р. № 973-IV «Про фермерське господарство»³ право на створення фермерського господарства має кожний дієздатний громадянин України, який досяг 18-річного віку та виявив бажання створити фермерське господарство. Аналогічно й у ч. 1 ст. 5 Закону України від 17 липня 1997 р. № 469/97-ВР «Про сільськогосподарську кооперацію»⁴ встановлено, що кооператив створюється його засновниками на добровільних засадах;

– договірних відносин сільськогосподарських товаровиробників. Наприклад, відносини сільськогосподарського кооперативу з іншими підприємствами, установами та організаціями, а також з громадянами в усіх сферах господарської діяльності встановлюються на основі договорів (угод) (ч. 3 ст. 28 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»);

– відносин у сфері виробничо-господарської діяльності. Так, згідно з ч. 1 ст. 28 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» кооператив відповідно до свого статуту самостійно визначає основні

¹ Чабаненко, М. М. Методи правового регулювання аграрних відносин [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М. М. Чабаненко. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2005. – С. 4.

² Статівка, А. М. Аграрне право та законодавство України [Текст] / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 14, 15.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

⁴ Там само. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

напрямки господарської діяльності, планує та реалізує її. Аналогічно й колективне сільськогосподарське підприємство самостійно визначає напрямки сільськогосподарського виробництва, його структуру і обсяг, самостійно розпоряджається виробленою продукцією та доходами, здійснює будь-яку діяльність, що не суперечить законодавству України (ч. 1 ст. 13 Закону України від 14 лютого 1992 р. № 2114-ХІІ «Про колективне сільськогосподарське підприємство»¹);

– одержання членами сільськогосподарських підприємств земель у власність. Наприклад, члени фермерського господарства мають право на одержання безоплатно у власність із земель державної і комунальної власності земельних ділянок у розмірі земельної частки (паю) (ч. 1 ст. 13 Закону України «Про фермерське господарство»).

Імперативний метод правового регулювання застосовується, наприклад, при регламентуванні аграрних відносин щодо:

– використання при виробництві аграрної продукції земель сільськогосподарського призначення. Так, у ч. 1 ст. 23 Земельного кодексу України встановлено, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання;

– виробництва безпечних та якісних харчових продуктів. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 20 Закону України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР «Про безпечність та якість харчових продуктів»² особам, які займаються діяльністю з виробництва або введення в обіг харчових продуктів, забороняється виробляти та (або) вводити в обіг небезпечні, непридатні до споживання або неправильно марковані харчові продукти;

– застосування пестицидів і агрохімікатів при вирощуванні рослинницької продукції. Так, відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР «Про пестициди і агрохімікати»³ у спеціальних сировинних зонах, призначених для вирощування продукції для дитячого і дієтичного харчування, пестициди і агрохімікати застосовуються за спеціальними технологіями, які забезпечують одержання продукції, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам до дитячого та дієтичного харчування;

– використання генетично-модифікованих організмів при виробництві сільськогосподарської продукції, засобів захисту рослин, хар-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

² Там само. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

³ Там само. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

чових продуктів, створенні сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин. Зокрема, забороняється промислове виробництво та введення в обіг генетично-модифікованих організмів, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації (ст. 15 Закону України від 31 травня 2007 р. № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»¹).

Значимо, що в аграрно-правовій літературі з урахуванням комплексного характеру аграрних правовідносин та їх поділу на внутрішні та зовнішні пропонувалося виокремлювати й відповідні методи правового регулювання. Так, В. З. Янчук виділяє специфічні методи регулювання зовнішніх і внутрішніх аграрних правовідносин. Серед перших він називає членський, засновницький, легалізаційний (явочно-нормативний), дозвільно-ліцензійний методи, економічного стимулювання, дестимулювання, договірно-комерційний метод, рекомендації державних та інших органів. До методів внутрішніх аграрних правовідносин дослідник пропонує відносити метод додержання технологій, дисципліни та законодавства, метод локально-правового регулювання, організаційно-управлінський метод, трудової участі у виробничо-господарській діяльності, внутрішньогосподарський, колективного ухвалення рішень (колективного демократизму), врахування (неврахування) рекомендацій².

Аграрному праву України як самостійній галузі національної правової системи притаманні певні основоположні ідеї, засади, що визначають як його сутність, так і спрямованість сучасного аграрного законодавства України. Йдеться про принципи аграрного права.

Принципи аграрного права визначаються як основоположні засади, керівні ідеї, що лежать в основі правового регулювання аграрних відносин.

В аграрному праві України використовуються як загальноправові принципи (верховенство права, рівноправність суб'єктів господарювання, юридична рівність усіх форм власності та ін.), так і спеціальні, галузеві, аграрно-правові принципи. При цьому в аграрному законодавстві відсутній окремий припис щодо принципів аграрного права. Звідси принципи аграрного права виводяться зі змісту аграрно-правових

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

² Аграрне право України [Текст] / за ред. В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 1996. – С. 16.

норм, а деякі з них є результатом розвитку аграрно-правової доктрини. Розглянемо зазначені принципи.

Так, серед загальноправових принципів, закріплених у Конституції України, виділяють такі:

- 1) Конституція України має найвищу юридичну силу;
- 2) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;
- 3) норми Конституції України є нормами прямої дії;
- 4) кожному гарантується можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України;
- 5) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України);
- 6) права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність;
- 7) утвердження і забезпечення прав і свобод людини є обов'язком держави;
- 8) у Конституції України закріплено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (статті 13, 14 Конституції України)¹. Очевидно, що наведені принципи повною мірою використовуються й при регулюванні аграрних відносин.

Характеризуючи специфічні, аграрно-правові, галузеві принципи сучасного аграрного права, зазначимо, що, наприклад, М. І. Козир до них відносить такі: 1) врахування специфіки сільськогосподарського виробництва; 2) рівність учасників аграрних правовідносин; 3) право добровільного вибору селянами форм і напрямків трудової та господарської діяльності; 4) рівність і всебічна охорона та зміцнення форм власності в АПК і організаційно-правових форм господарювання сільськогосподарських товаровиробників; 5) розширення системи юридич-

¹ Семчик, В. І. Земельне право України [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – С. 36, 37.

них гарантій для свободи аграрного підприємництва; 6) закріплення за державою регулюючих функцій у сфері аграрного підприємництва (нормативно-правове регулювання, реєстрація суб'єктів господарювання, державні закупівлі та підтримка, адміністративні методи управління, моніторинг та прогнозування); 7) органічний зв'язок трудової діяльності з природно-кліматичними умовами аграрного підприємництва (іригаційні роботи, заходи з поліпшення чи відновлення ґрунтів) та екологічна спрямованість цієї діяльності (подальше впровадження екологічно безпечних методів здійснення господарської діяльності); 8) господарська і юридична самостійність, матеріальна зацікавленість та відповідальність за результати підприємницької діяльності; 9) повнота правового регулювання аграрних відносин, безперервність оновлення аграрного законодавства (позбавлення його рис командно-адміністративної системи колгоспного права), забезпечення законності діяльності всіх учасників ринкових аграрних правовідносин; 10) реальність та гарантованість суб'єктивних прав учасників аграрних правовідносин¹.

В аграрно-правовій літературі виділяють й інші принципи аграрного права. Зокрема, В. М. Єрмоленко виокремлює (додатково до названих вище) ще такі принципи аграрного права: а) забезпечення потреб населення і промисловості безпечною і якісною сільськогосподарською сировиною; б) забезпечення продовольчої безпеки держави; в) урахування особливостей сільськогосподарської діяльності; г) вільне обрання селянами форм і напрямків сільськогосподарської діяльності; д) забезпечення рівності учасників аграрних правовідносин; е) підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектору економіки; є) забезпечення інноваційного розвитку сільського господарства; ж) екологізації сільського господарства; з) гарантованості захисту прав сільськогосподарських товаровиробників; і) постійного вдосконалення механізму правового регулювання аграрних відносин; к) запозичення позитивного досвіду правового регулювання аграрних відносин зарубіжними країнами; л) пріоритетності соціального розвитку села².

З урахуванням викладеного можна назвати такі основні галузеві принципи аграрного права України:

¹ Козырь, М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития [Текст]. – М. : Право и государство, 2003. – С. 65.

² Аграрне право України [Текст] : підручник / за ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 56–61.

- пріоритетність розвитку сільського господарства в народному господарстві України;
- свобода аграрного підприємництва, добровільність вибору форм і напрямків господарської діяльності в аграрному секторі;
- рівність учасників аграрних правовідносин;
- рівність усіх форм власності і організаційно-правових форм аграрного підприємництва;
- невторчання державних органів у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників;
- аграрний протекціонізм;
- демократизація системи управління сільським господарством;
- екологізація аграрних відносин¹.

Розкриємо їх зміст.

Принцип пріоритетності розвитку сільського господарства в народному господарстві України має основоположне, фундаментальне значення для інших принципів аграрного права. Адже саме завдяки визнанню переважного, пріоритетного становища сільського господарства серед інших галузей національної економіки й можна забезпечити особливе, специфічне регулювання аграрних відносин, особливий правовий режим цієї галузі виробництва. Цей принцип має становити основу всіх принципів аграрного права, оскільки усі вони впливають з нього та пов'язані саме з ним.

Принцип свободи аграрного підприємництва, добровільності вибору форм та напрямків господарської діяльності в аграрному секторі відіграє важливу роль у нормуванні аграрних відносин. Додержання цього принципу виявляється у тому, що будь-якій особі гарантується право на зайняття аграрним підприємництвом, вибір форм такої діяльності (як фізичної особи — підприємця чи шляхом заснування господарюючих суб'єктів зі статусом юридичної особи). Більш того, аграрні підприємці вільні в обранні форм і напрямків своєї діяльності в аграрному секторі, самостійно обирають спеціалізацію своїх господарств, мету та види їх діяльності, орієнтуючись при цьому на наявні матеріальні ресурси, забезпеченість землями, природно-кліматичні умови відповідної місцевості і враховуючи попит та пропозицію на відповідну сільськогосподарську продукцію.

¹ Статівка, А. М. Аграрне право та законодавство України [Текст] / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 15.

Принцип рівності учасників аграрних правовідносин, а також рівності усіх форм власності і організаційно-правових форм аграрного підприємництва гарантує додержання прав і охоронюваних законом інтересів усіх суб'єктів сільськогосподарської діяльності. При цьому рівний правовий захист гарантується як усім формам власності в сільському господарстві (приватній, державній та комунальній), так і суб'єктам аграрного господарювання будь-яких організаційно-правових форм, — фермерським господарствам, сільськогосподарським кооперативам, аграрним господарським товариствам, приватним, державним і комунальним сільськогосподарським підприємствам. Жодна з них не має пріоритету перед іншими.

Такий принцип аграрного права, як принцип невтручання державних органів у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників, є продовженням конституційного положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Сьогодні державні органи позбавлені безпосередніх управлінських функцій щодо аграрних товаровиробників та їх виробничо-господарської діяльності. Лише завдяки засобам державного регулювання, переважна частина яких має непрямий характер (оподаткування, субсидування, дотування) державні органи мають можливість певним чином впливати на напрямки здійснення виробничо-господарської діяльності в аграрному секторі економіки. Але безпосереднє втручання у цю діяльність не допускається.

Принцип аграрного протекціонізму впливає з необхідності забезпечення державно-правового впливу на аграрні відносини і пов'язаний з непрямыми засобами державної підтримки аграрних товаровиробників. Аграрний протекціонізм, тобто захист національних аграрних товаровиробників від імпортних виробників, має полягати у встановленні певних преференцій для перших щодо виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції на території України. Особливого значення реалізація цього принципу набуває в умовах членства України у СОТ, коли, з одного боку, країна прийняла на себе зобов'язання щодо вільного допуску на внутрішній ринок імпоротної сільськогосподарської продукції, а з другого — має гарантуватися подальший розвиток національного аграрного виробництва.

Принцип демократизації системи управління сільським господарством пов'язаний із принципом невтручання державних органів у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників і полягає у тому, що при справлянні державно-правового впливу на сільське господарство мають урахуватися інтереси і побажання самих сільськогосподарських товаровиробників. З цією метою в Україні функціонують представницькі органи як аграрних товаровиробників (наприклад, Асоціація фермерів та приватних землевласників України), так і допоміжних структур (наприклад, Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України, Асоціація оптових ринків сільськогосподарської продукції). Одним із завдань зазначених органів, як це визначено, наприклад, у ст. 33 Закону України «Про фермерське господарство», якраз і є представництво інтересів громадян, які ведуть фермерське господарство, перед Президентом України, Верховною Радою України, центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Принцип екологізації аграрних відносин останнім часом набув особливого значення. Сутність цього положення полягає у тому, що при здійсненні сільськогосподарської діяльності мають чітко додержуватися екологічні вимоги щодо використання земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів, вплив на них має бути мінімальний, а заподіяна шкода підлягає відшкодуванню. Також мають вживатися заходи щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану довкілля при виробництві сільськогосподарської продукції. Додержання принципу екологізації аграрних відносин є особливо важливим при виробництві сільськогосподарської продукції для окремих категорій населення (наприклад, дітей), а також при виробництві органічної сільськогосподарської продукції й для розвитку органічного сільського господарства в Україні в цілому.

Крім наведених галузевих принципів, виділяють також принципи окремих інститутів аграрного права, що встановлюють основи правового регулювання, наприклад, виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників, принципи соціального розвитку села, сталого розвитку сільських територій, принципи державно-правового регулювання сільського господарства України, державної підтримки сільського господарства, державної аграрної політики тощо.

Очевидно, що наведені як галузеві аграрно-правові принципи, так і принципи окремих інститутів аграрного права слід закріпити на законодавчому рівні, що надасть їм загальнообов'язкової юридичної сили.

2.1.3. Сучасний стан і перспективи розвитку аграрного законодавства України

Норми аграрного права, котрі регулюють аграрні відносини, закріплено у певних формах, що сприймаються ззовні, які прийнято іменувати джерелами (формами) аграрного права. Джерелами аграрного права є нормативно-правові акти, прийняті як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так і акти локальної нормотворчості самих сільськогосподарських підприємств, що є формою зовнішнього вираження і закріплення аграрно-правових норм.

Сукупність джерел аграрного права прийнято називати аграрним законодавством України, що є самостійною комплексною галуззю законодавства України.

Основу системи джерел аграрного права і аграрного законодавства України становить Конституція України, що є правовою основою розвитку усієї економічної системи країни. Саме Конституція України регулює у загальній формі як Основний Закон держави і громадянського суспільства аграрні відносини. Зміст Конституції України як основного джерела (форми) аграрного права є багаторівневим. Правове регулювання аграрних відносин нормами Конституції України умовно можна поділити на п'ять основних груп.

Наприклад, право власності та інші майнові права селян на землю та інше нерухоме майно гарантуються нормами Конституції України, що закріпили право приватної власності на землю і визначили, що її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Згідно зі ст. 13 Конституції України кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом.

Інститут права власності на землю виявляється у перетворенні широкого кола земельних відносин, юридично опосередкованих інститутами приватної, державної та комунальної власності на землю. Із включенням до Конституції положень про форми власності на землю та інші природні ресурси посилюється захищеність земельної власності. Ви-

користання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41 Конституції України).

Правове регулювання праці у сільському господарстві забезпечується передусім визначеним і гарантованим Конституцією України правом на працю (ст. 43). Кожен працівник сільського господарства має право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати вид діяльності і професію. Право на вільну працю доповнено заборонаю примусової праці.

Особливе значення для правового регулювання трудових відносин у сільському господарстві має право на належні, безпечні та здорові умови праці. До кола обов'язкових елементів права на працю включено конституційну вимогу про заробітну плату не нижче встановленої законом. Це право доповнено вимогою про своєчасне отримання винагороди за працю, недопущення будь-якої дискримінації у питаннях оплати праці.

Право громадян на підприємництво в аграрній сфері, правове становище аграрних товаровиробників регламентуються ст. 42 Конституції України, за якою кожен має право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Конституційне законодавство передбачає юридичну рівність і однаковий захист усіх власників, гарантує вільний вибір форм власності і видів підприємницької діяльності в аграрній сфері.

Закріплення системи органів державного регулювання сільського господарства і визначення їх компетенції передбачено положеннями розділів IV–VI та XII Конституції України. Тут визначено систему державних органів, наділених правотворчою компетенцією у сфері правового регулювання аграрних відносин.

Соціальний захист селян і соціальний розвиток села гарантуються тим, що Україна відповідно до ст. 1 Конституції є соціальною державою. В Основному Законі держави закріплено перелік соціальних прав людини і громадянина: право громадян на працю, належні, безпечні та здорові умови праці (ст. 43); на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право на охорону здоров'я, медич-

ну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Тобто у Конституції України закріплено обов'язок держави поліпшувати соціальне становище людини у суспільстві, що безпосередньо стосується й сільських мешканців.

Основний масив нормативного матеріалу, спрямованого на регулювання аграрних відносин, закріплено на сьогодні у законах України. Охарактеризуємо основні законодавчі акти, що належать до джерел аграрного права України.

Важливе значення для регулювання земельних і майнових відносин у сільському господарстві України, організації господарської діяльності, оподаткування сільськогосподарських товаровиробників, створення і функціонування господарюючих аграрних суб'єктів мають приписи Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Податкового кодексу України, законів України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та ін.

Одним із перших законів України, що визначив соціальний статус селянина, намітив перспективи розв'язання соціальних проблем на селі, став Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Цей Закон визначає заходи стосовно пріоритетності соціального розвитку села та АПК, що включають такі організаційно-економічні і правові заходи: надання агропромисловим товаровиробникам права вільного вибору форм власності і напрямків трудової та господарської діяльності, повної власності на результати своєї праці; зміни державної інвестиційної політики, спрямування інвестицій на першочергове створення матеріально-технічної бази з виробництва засобів механізації, хімізації, переробної промисловості, будівельної індустрії для АПК; паритетне ціноутворення на сільськогосподарську та промислову продукцію; регулювання відносин агропромислових товаровиробників і держави за допомогою системи бюджетного фінансування, кредитування, оподаткування, страхування; формування належної соціальної інфраструктури села; підготування і підвищення кваліфікації фахівців для сільського господарства.

В аграрному законодавстві України виділяється окрема група спеціальних законів, що визначають правове становище аграрних товаровиробників. Так, Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» визначає правові, організаційні, економічні та соціальні умови діяльнос-

ті кооперативів у сільському господарстві та їх об'єднань. Сільськогосподарський кооператив визначається як юридична особа, утворена фізичними та (або) юридичними особами, що є сільськогосподарськими товаровиробниками, на засадах добровільного членства та об'єднання майнових пайових внесків для спільної виробничої діяльності у сільському господарстві та обслуговування переважно членів кооперативу. У цьому нормативному акті визначено види сільськогосподарських кооперативів (виробничі і обслуговуючі), регламентуються порядок і умови створення та державної реєстрації кооперативів. Закон визначає також правовий режим землі та іншого майна кооперативу, регулює відносини з внесення пайових внесків членів кооперативу і виплати вартості їх паїв, реорганізації та ліквідації кооперативів.

Закон України «Про фермерське господарство» визначає фермерське господарство як форму підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробленням та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону. Названий Закон гарантує право на створення фермерського господарства кожному дієздатному громадянину України, що досяг 18-річного віку, виявив бажання створити фермерське господарство. Законом також урегульовано питання надання громадянам земельних ділянок із земель державної і комунальної власності для ведення фермерського господарства, державної реєстрації останнього, регламентовано права і обов'язки фермерів як землекористувачів. Закон визначає правовий режим майна фермерського господарства, особливості функціонування земельних праввідносин у таких суб'єктах, підстави та порядок припинення їх діяльності.

У ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» вперше було закріплене поняття даного господарства, згідно з яким особисте селянське господарство — це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, перероблення та споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі у сфері сільського зеленого туризму. Закон також гарантує громадянам

України право на ведення особистого селянського господарства, визначає правовий режим земельних ділянок і майна, що використовуються для ведення такого господарства, регулює питання обліку господарств органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими радами за місцезнаходженням земельної ділянки).

У значному масиві аграрного законодавства України можна виділити групу законів України, присвячених державному регулюванню та державній підтримці сільського господарства України.

Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» визначає специфіку переходу державного майна, що використовувалося у сільському господарстві, у приватну власність. Головна особливість приватизації в АПК України полягає у тому, що внаслідок приватизації сільськогосподарських підприємств державної форми власності їх власниками стали виробники аграрної продукції. Закон передбачає перетворення державних сільськогосподарських і переробних підприємств на відкриті (публічні) акціонерні товариства зі збереженням їх профільності, технологічної єдності та цілісності майнового комплексу.

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» регулює основи державної політики в бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції і розвитку аграрного ринку, забезпечення продовольчої безпеки України. Закон визначає правове становище і напрямки діяльності спеціалізованої бюджетної установи, що покликана здійснювати заходи державної підтримки сільського господарства України, — Аграрного фонду, мету і порядок здійснення державних аграрних (фінансових і товарних) інтервенцій, порядок здійснення державних заставних закупівель зерна, надання бюджетних тваринницьких дотацій та інші заходи регулювання аграрного ринку.

Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» визначає, що основні засади державної аграрної політики спрямовані на забезпечення сталого розвитку аграрного сектору національної економіки на період до 2015 р., системності та комплексності під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європей-

ського Союзу та світового економічного простору. Зазначена політика поширюється на сільське та рибне господарства, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів, аграрну науку і освіту, соціальну сферу села, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

У складі аграрного законодавства України слід також виділити й закони, що регулюють окремі види відносин щодо здійснення виробничо-господарської діяльності аграрними товаровиробниками.

Орендні відносини з використання земель, у тому числі земель сільськогосподарського призначення, врегульовано Законом України «Про оренду землі» в редакції від 2 жовтня 2003 р. Оренда землі визначається як засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Особливостями договірних орендних відносин щодо земель сільськогосподарського призначення є те, що при передаванні в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням періоду ротації основної сівозміни згідно з проектами землеустрою; у разі розірвання договору оренди землі з ініціативи орендаря орендодавець має право на отримання орендної плати на землях сільськогосподарського призначення за шість місяців та ін.

У п. 301.1 ст. 301 Податкового кодексу України передбачено, що платниками фіксованого сільськогосподарського податку можуть бути сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %. Ця частка визначається як питома вага доходу сільськогосподарського товаровиробника, отриманого від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її перероблення, у загальній сумі його доходу.

Зважаючи на те що, наприклад, ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» визначає сільськогосподарським товаровиробником фізичну або юридичну особу незалежно від форми власності та господарювання, в якій валовий доход, отриманий від операцій з реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її перероблення, за наявності сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень тощо) та (або) поголів'я сільськогосподарських тварин у власності, користуванні,

в тому числі на умовах оренди, за попередній звітний (податковий) рік перевищує 75 % загальної суми валового доходу, то можна було б зробити висновок про те, що Кодексом розширене (порівняно з раніше чинним податковим законодавством) коло платників фіксованого сільськогосподарського податку такими сільськогосподарськими товаровиробниками, як фізичні особи (у тому числі приватні підприємці), особисті селянські господарства.

Однак у підп. 14.1.235 ст. 14 Податкового кодексу України встановлено, що сільськогосподарським товаровиробником для цілей глави 2 розділу XIV цього Кодексу вважається юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та (або) розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробленням на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власно виробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання. Звідси очевидно, що у ст. 14 Кодексу закріплене некоректне визначення сільськогосподарського товаровиробника, оскільки в ній ідеться лише про сільгосппідприємства, які мають статус юридичної особи. Однак до названих товаровиробників також належать і відповідні фізичні особи.

Платники фіксованого сільськогосподарського податку не є платниками таких податків і зборів: податку на прибуток підприємств, земельного податку (крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення сільськогосподарського товаровиробництва), збору за спеціальне використання води, а також збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (у частині провадження торговельної діяльності).

Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень) та (або) земель водного фонду (внутрішніх водойм, озер, ставків, водосховищ), що перебуває у власності сільгосптоваровиробника або надана йому в користування, у тому числі на умовах оренди. Базою оподаткування виступає нормативна грошова оцінка одного гектара сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень), проведена станом на 1 липня 1995 р., для земель водного фонду (внутрішніх водойм, озер, ставків, водосховищ) — нормативна грошова оцінка одного гектара ріллі в Автономній Республіці Крим або в області, проведена станом на 1 липня 1995 р.

Особливістю фіксованого сільськогосподарського податку є порядок визначення його розміру. Так, розміри його ставок встановлені у ст. 304 Податкового кодексу України і визначаються з одного гектара сільськогосподарських угідь та (або) земель водного фонду залежно від категорії (типу) земель, їх розташування.

Сільськогосподарські товаровиробники самостійно обчислюють суму податку щороку станом на 1 січня і до 1 лютого поточного року подають відповідному органу державної податкової служби за місцезнаходженням платника податку та місцем розташування земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік. Фіксований сільськогосподарський податок сплачується щомісяця протягом 30 календарних днів, що настають за останнім календарним днем податкового (звітного) місяця, у розмірі третини суми податку, визначеної на кожний квартал від річної суми податку, в таких розмірах: у I кварталі — 10 %, у II кварталі — 10 %, у III кварталі — 50 %, у IV кварталі — 30 %. Така «нерівномірність» сплати зазначеного податку дає змогу враховувати сезонність сільськогосподарського виробництва.

Відносини щодо забезпечення якості продукції, яка виробляється в сільському господарстві, харчових продуктів, регулюються нормами Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» у редакції від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV¹. Закон визначає правові засади забезпечення безпечності та якості харчових продуктів і продовольчої сировини, регулює відносини між органами влади, виробниками, продавцями і споживачами під час виробництва, перероблення, зберігання, транспортування та реалізації харчових продуктів, визначає, яка продукція є неякісною і небезпечною для життя та здоров'я людини.

Питання використання при виробництві сільськогосподарської продукції і харчових продуктів генетично модифікованих організмів, регламентуються нормами Закону України від 31 травня 2007 р. № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»², за яким генетично модифікованим організмом (ГМО) є будь-який організм, в якому генетичний матеріал змінено за допомогою штучних прийомів перенесення генів, які не відбуваються у природних умовах. Промислове виробництво і введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої з використанням ГМО, до їх державної

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 50. – Ст. 533.

² Офіц. вісн. України. – 2007. – № 45. – Ст. 1837.

реєстрації забороняється. Державну реєстрацію ГМО здійснюють: Міністерство екології та природних ресурсів України (засобів захисту рослин, отриманих з використанням ГМО), Міністерство охорони здоров'я України (харчових продуктів, косметичних і лікарських засобів, що містять ГМО або отримані з їх використанням), Міністерство аграрної політики та продовольства України (створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів), Державний комітет ветеринарної медицини (ГМО джерел кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням).

Крім наведених, існує ще низка законів України, норми котрих регулюють окремі види аграрних відносин, серед яких, наприклад, можна назвати: від 26 грудня 2002 р. № 411-IV «Про насіння і садивний матеріал»¹, від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР «Про пестициди і агрохімікати»², «Про племінну справу у тваринництві» в редакції від 21 грудня 1999 р. № 1328-XIV³, «Про ветеринарну медицину» в редакції від 16 листопада 2006 р. № 361-V⁴, від 4 липня 2002 р. № 37-IV «Про зерно та ринок зерна в Україні»⁵, від 5 червня 2003 р. № 900-IV «Про захист прав покупців сільськогосподарських машин»⁶, від 14 червня 2004 р. № 1807-IV «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»⁷, від 24 червня 2004 р. № 1870-IV «Про молоко та молочні продукти»⁸, від 5 жовтня 2006 р. № 229-V «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України»⁹, від 4 червня 2009 р. № 1445-VI «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин»¹⁰, від 25 червня 2009 р. № 1561-VI «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції»¹¹ та ін.

Викладене підтверджує, що роль законів України в регулюванні аграрних відносин останнім часом значно зросла. Саме на законодавчому рівні врегульовано значний масив аграрних відносин.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.

² Там само. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

³ Там само. – 2000. – № 6–7. – Ст. 37.

⁴ Там само. – 2007. – № 5–6. – Ст. 53.

⁵ Там само. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

⁶ Там само. – 2003. – № 38. – Ст. 315.

⁷ Там само. – 2004. – № 38. – Ст. 470.

⁸ Там само. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

⁹ Там само. – 2006. – № 47. – Ст. 464.

¹⁰ Там само. – 2009. – № 42. – Ст. 635.

¹¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 58. – Ст. 2024.

У регламентуванні аграрних відносин важливе місце посідають підзаконні нормативно-правові акти, що створюють механізми реалізації приписів законів України. Окремо слід назвати акти Президента України, що мали вирішальне значення для реформування земельних і аграрних відносин.

Указом Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666/94 «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва»¹ передбачалися² передавання землі в колективну власність сільськогосподарських підприємств, поділ земель на паї без виділення їх в натурі (на місцевості) та видавання кожному члену КСП сертифікату на право на земельну частку (пай).

Розвиток земельної реформи в галузі використання земель сільськогосподарського призначення був пов'язаний з ухваленням Указу Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»³. Цей нормативний акт встановив, що паюванню підлягають сільськогосподарські угіддя, передані у власність сільськогосподарським підприємствам. Паювання земель радгоспів проводилося після перетворення їх на КСП. При паюванні вартість і розміри в умовних кадастрових гектарах земельних паїв усіх членів підприємства встановлювалися у рівних розмірах. Сертифікати на право на земельну частку (пай) видавалися районними державними адміністраціями й у разі виходу особи з сільськогосподарського підприємства за її заявою. Земельна ділянка надавалася в натурі (на місцевості) і видавався державний акт на право власності на землю.

Останні масштабні заходи, пов'язані з видозміненням організаційно-правових форм господарювання на селі, були здійснені з виданням Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки»⁴. Указ передбачав протягом грудня 1999 — квітня 2000 рр. реформування КСП в підприємства, засновані на приватній формі власності (фермерські господарства, приватні (приватно-орендні) сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, госпо-

¹ Голос України. — 1994. — № 217. — 16 листоп.

² Цей Указ Президента України втратив чинність 20 липня 2007 р.

³ Голос України. — 1995. — № 152. — 12 серп.

⁴ Офіц. вісн. України. — 1999. — № 49. — Ст. 2400.

дарські товариства) шляхом забезпечення вільного виходу з КСП його членів із земельними паями. Указом також регламентувалося обов'язкове укладення підприємствами, що використовують відповідні землі та майно для сільськогосподарських потреб, договорів оренди земельних та майнових паїв з їх власниками з виплатою орендної плати.

На сьогодні нормативно-правові акти Президента України визначають правовий статус низки державних органів у сфері сільського господарства України. Так, ухвалено такі укази Президента України: від 8 квітня 2011 р. № 445/2011 «Про Державне агентство земельних ресурсів України»¹, від 13 квітня 2011 р. № 464/2011 «Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України»², від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 «Про Державну інспекцію сільського господарства України»³, від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України»⁴ та ін.

Згідно із Законом України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України»⁵ Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави. Саме через це постановами Кабінету Міністрів України визначено структуру (систему) органів державного регулювання сільського господарства України. Йдеться, наприклад, про такі постанови Уряду України: від 25 липня 2007 р. № 967 «Про затвердження типових положень про Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районної державних адміністрацій»⁶, від 6 липня 2005 р. № 543 «Про Аграрний фонд»⁷, від 26 грудня 2005 р. № 1285 «Про створення Аграрної біржі»⁸, від 12 грудня 2011 р. № 1300 «Про утворення територіальних органів Державної інспекції сільського господарства»⁹ та ін.

Значну кількість нормативних актів Кабінету Міністрів України присвячено питанням регулювання аграрного ринку, формування дер-

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.

² Там само. – Ст. 1270.

³ Там само. – Ст. 1265.

⁴ Там само. – № 31. – Ст. 1326.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

⁶ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 55. – Ст. 2224.

⁷ Там само. – 2005. – № 27. – Ст. 1574.

⁸ Там само. – № 52. – Ст. 3321.

⁹ Там само. – 2011. – № 98. – Ст. 3577.

жавного продовольчого резерву, здійснення заставних закупівель зерна, встановлення мінімальних та максимальних цін на окремі види сільськогосподарської продукції, здійснення заходів державної підтримки. Серед них можна назвати такі постанови: від 16 травня 2007 р. № 736 «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна»¹, від 6 серпня 2008 р. № 705 «Про запровадження режиму державних заставних закупівель зерна»², від 26 лютого 2009 р. № 146 «Про порядок здійснення Аграрним фондом закупівель зерна, переданого у заставу за надану бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель зерна»³, від 23 червня 2010 р. № 503 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також закупівлю матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників»⁴, від 26 січня 2011 р. № 67 «Про затвердження переліку об'єктів державного цінового регулювання з визначенням періодів такого регулювання у 2011–2012 роках»⁵, від 11 серпня 2010 р. № 794 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів»⁶ та ін.

Важливим для визначення перспектив розвитку сільського господарства України є затвердження Кабінетом Міністрів України постановою від 19 вересня 2007 р. № 1158 Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року⁷. Основною метою цієї Програми є забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури та духовності.

До джерел аграрного права на рівні підзаконних актів належать також нормативно-правові акти міністерств, відомств, інших централь-

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 37. – Ст. 1486.

² Там само. – 2008. – № 59. – Ст. 1988.

³ Там само. – 2009. – № 14. – Ст. 441.

⁴ Там само. – 2010. – № 48. – Ст. 1577.

⁵ Там само. – 2011. – № 8. – Ст. 380.

⁶ Там само. – 2010. – № 67. – Ст. 2408.

⁷ Там само. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

них органів державної влади. Наприклад, накази Міністерства аграрної політики України: від 7 жовтня 2005 р. № 543 «Про здійснення фінансових інтервенцій Аграрним фондом», від 12 січня 2009 р. № 5 «Про заходи щодо використання зерна державного продовольчого резерву», від 30 червня 2009 р. № 452 «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання», від 10 лютого 2011 р. № 17 «Питання діяльності Аграрного фонду на організованому аграрному ринку у 2011/2012 маркетинговому році» та інші, спрямовані на оперативне регулювання аграрних відносин.

Проведений аналіз джерел аграрного права дає змогу констатувати, що аграрне законодавство України зараз переживає час бурхливого розвитку, продовжується накопичення аграрно-правового матеріалу.

Аграрне законодавство слід розглядати з позицій широкого тлумачення, включаючи до нього не тільки власне закони, а всі чинні аграрні нормативно-правові акти. Тому аграрне законодавство України можна визначити як комплексну галузь законодавства, сукупність нормативно-правових актів (законодавчих, підзаконних, локальних), норми яких спрямовані на регулювання аграрних відносин, тобто комплексу відносин, що виникають при виробництві сільськогосподарської продукції, її переробленні та реалізації, а також наданні різноманітних послуг у сфері сільськогосподарської діяльності. Нормативно-правові акти аграрного законодавства спрямовані на врегулювання внутрішніх і зовнішніх, приватноправових і публічно-правових аграрних відносин.

Ні в кого не викликає сумніву необхідність проведення систематизації сучасного аграрного законодавства України, оскільки такий прийом здатен підвищити ефективність його впливу на суспільні аграрні відносини. Систематизація нормативно-правових актів — це діяльність, пов'язана з упорядкуванням і вдосконаленням законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведенням їх у внутрішньо узгоджену систему¹. Її формами виступають кодифікація, інкорпорація, консолідація.

Більш поширеною є позиція про те, що основним комплексним кодифікаційним актом, предметом правового регулювання якого мають бути аграрні відносини, в Україні повинен стати Аграрний кодекс України. Ця позиція підтримана правничим загалом. Її обстоюють

¹ Скакун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник ; пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — С. 256.

професори В. І. Семчик¹, А. М. Статівка², В. В. Носік³, а також Т. О. Коваленко⁴ та ін.⁵ Аналогічні думки щодо нагальної потреби прийняття Аграрного кодексу висловлюють і науковці Російської Федерації⁶. Необхідність кодифікації аграрного законодавства України підказує й досвід зарубіжних країн. Так, в Аграрному кодексі Франції серед іншого визначаються питання щодо статусу землеробних кооперативів, норми про режим сільськогосподарської праці, кредитування сільськогосподарських робіт тощо⁷. Аграрні кодекси діють також у деяких країнах Латинської Америки (Мексика, Уругвай)⁸.

¹ Семчик, В. І. Проблеми розвитку аграрного законодавства [Текст] / В. І. Семчик // Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф., трав. 1996 р. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1996. – С. 239.

² Статівка, А. Про аграрне законодавство України і проблеми його удосконалення в сучасних умовах [Текст] / А. Статівка // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 9.

³ Носік, В. В. Проблеми кодифікації аграрного законодавства України [Текст] / В. В. Носік // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в XXI ст. : матеріали міжнар. наук. конф. (27–28 квіт. 2006 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. держ. аграр. ун-т, 2006. – С. 19.

⁴ Коваленко, Т. О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Т. О. Коваленко ; Київ. нац. ун-т. – К., 2002. – С. 15, 16.

⁵ Аграрне право України [Текст] : практикум / за ред. В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 37–39; Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні [Текст] : монографія / за ред. В. І. Семчика. – К. : ІДП НАН України, 2003. – С. 48, 49; Запорожец, А. М. Аграрное право [Текст] : учеб. пособие / А. М. Запорожец. – Харьков : Консум, 1997. – С. 6; Йосифів, П. І. Вплив особливостей сільськогосподарської діяльності на формування аграрного права [Текст] / П. І. Йосифів // Держава і право : зб. наук. пр. : Юрид. і політ. науки. – К. : ІДП НАН України, 2006. – Вип. 34. – С. 411; Домбровський, С. Ф. Окремі питання вдосконалення аграрного законодавства України в світлі гармонізації із законодавством Європейського Союзу [Текст] / С. Ф. Домбровський // Актуальні проблеми аграрного та земельного права й організації правової роботи. – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 65.

⁶ Воронин, Б. А. Становление аграрно-правовой науки и актуальные проблемы ее развития [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Б. А. Воронин. – Уфа, 2000. – С. 142; Козырь, М. И. Новое в правовом положении сельскохозяйственных товаропроизводителей России на современном этапе [Текст] / М. И. Козырь // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика : сб. науч. ст. / отв. ред. М. И. Козырь, А. И. Бобылев. – М. : Право и государство, 2004. – С. 49; Зенюкова, О. В. Общетеоретические аспекты формирования законодательства, регулирующего аграрные отношения [Текст] / О. В. Зенюкова // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 73.

⁷ Дембо, Л. И. Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран: США, Англия, Франция, Италия, ФРГ [Текст] / Л. И. Дембо. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 33, 35, 36, 135, 136, 204.

⁸ Аграрне право України [Текст] : підручник / за ред. В. З. Янчука. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 42.

Зважаючи на сучасний зміст аграрного законодавства України, можна запропонувати таку орієнтовну структуру майбутнього Аграрного кодексу України. Передусім нормативний матеріал Кодексу слід поділити на Загальну та Особливу частини. До першої пропонуємо включити такі розділи: загальні положення (визначення аграрних відносин, окреслення сфери дії Кодексу, його співвідношення з іншими кодифікованими нормативно-правовими актами), державно-правове регулювання сільського господарства (державна аграрна політика та її принципи, система органів державного регулювання аграрних відносин, їх компетенція та повноваження, методи та форми державного регулювання аграрних відносин), загальні засади правового становища суб'єктів аграрного права (сільськогосподарських підприємств та фізичних осіб, що беруть участь в аграрних відносинах).

Нормативний матеріал Особливої частини Аграрного кодексу України має містити розділи про особливості правового статусу учасників аграрних відносин (фермерських господарств, сільськогосподарських кооперативів, колективних, приватних, державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, селян, членів і найманих працівників сільськогосподарських підприємств, аграрних підприємців), майнову базу аграрного господарювання (склад майна суб'єктів аграрного господарювання, його правовий режим), особливості використання земель та інших природних ресурсів при здійсненні сільськогосподарської діяльності (правила щодо використання та охорони земельних ділянок, лісів, вод, надр, атмосферного повітря в сфері сільського господарства), надання заходів державної підтримки аграрним товаровиробникам (система таких заходів, принципи їх надання, уповноважені органи), здійснення виробничо-господарської діяльності та її окремих видів (загальні засади здійснення аграрної виробничо-господарської діяльності, правила здійснення діяльності в галузях рослинництва (у тому числі щодо виробництва біомаси для біопалива), тваринництва, бджільництва, рибицтва, виробництва продукції лісового господарства та ін.), особливості оподаткування сільськогосподарських товаровиробників (сплата фіксованого сільськогосподарського податку, плата за землі сільськогосподарського призначення), забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської продукції та продуктів харчування (виробництво безпечної та якісної сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, регулювання вмісту в них ГМО), особливості регламентації трудових відносин членів і найманих працівників сільськогосподарських

підприємств (оформлення трудових відносин сільськогосподарських підприємств з членами та найманими працівниками, особливості робочого часу та часу відпочинку, оплати праці, дисциплінарної відповідальності сільськогосподарських працівників), специфіку договірних відносин аграрних товаровиробників (договори контрактації сільськогосподарської продукції, біржові угоди на реалізацію сільськогосподарської продукції, агрохімічне, гідромеліоративне та інше обслуговування аграрних товаровиробників тощо), соціальний розвиток села, сталий розвиток сільських територій (склад сільських територій та їх соціальної сфери, заходи державної підтримки їх розвитку), відповідальність за порушення аграрного законодавства (підстави і умови притягнення винних осіб до відповідальності). Ще раз наголосимо, що запропонована структура Аграрного кодексу України є орієнтовною і може бути взята за основу при розробленні його проекту.

Проте необхідно погодитися і з тим, що до прийняття такого Кодексу слід провести роботу з інкорпорації аграрного законодавства¹. Надалі, як зазначає М. І. Козирь, намічаються такі суттєві зміни в аграрному законодавстві, які зумовляють нагальну потребу в опрацюванні і прийнятті Аграрного кодексу². Аналогічно й А. М. Статівка зазначає, що прийняттю останнього має передувати розроблення законів про сільське господарство України, її аграрну політику та ін. Цим законам належить бути визначальними, і саме їх уведення в дію дозволить прийняти такий кодифікований акт, яким є Кодекс³.

Ідея про необхідність розроблення і прийняття на даному етапі розвитку аграрних відносин комплексного нормативно-правового акта на рівні закону щодо розвитку сільського господарства України витає вже тривалий час. Проте саме зараз потреба у прийнятті такого нормативного акта щодо функціонування сільського господарства і аграрних відносин викликана також загостренням економічної конкуренції на національному аграрному ринку в зв'язку зі вступом України до Світо-

¹ Козирь, М. И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития [Текст] / М. И. Козирь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА, 2008. – С. 281–284.

² Козирь, М. И. Новое в правовом положении сельскохозяйственных товаропроизводителей России на современном этапе [Текст] / М. И. Козирь // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика : сб. науч. ст. / отв. ред. М. И. Козирь, А. И. Бобылев. – М. : Право и гос-во, 2004. – С. 49.

³ Статівка, А. Про аграрне законодавство України і проблеми його удосконалення в сучасних умовах [Текст] / А. Статівка // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 9.

вої організації торгівлі, необхідністю протидії світовій продовольчій кризі, підвищенням вимог до екологічної безпеки національного аграрного виробництва тощо.

Необхідність розроблення законопроекту про сільське господарство вже усвідомлюється не тільки науковцями, а й органами державної влади. Свідченням цього є наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 13 травня 2011 р. № 177 «Про створення робочих груп з розробки законопроектів», яким передбачено створення робочих груп із розроблення проектів нормативно-правових актів щодо сільського господарства та земельної реформи. Зокрема, створено робочі групи з розроблення таких законів України: «Про сільське господарство України», «Про продовольчу безпеку України», «Про професійні та міжпрофесійні об'єднання в АПК», «Про ціни і ціноутворення», «Про затвердження тимчасового збору для створення Фонду підтримки українського села (в розмірі 1 % від обігу всіх товарів, робіт і послуг)» і робочу групу з розроблення законопроектів, спрямованих на реформування земельних відносин в Україні.

Результатом опрацювання питань систематизації аграрного законодавства України стало розроблення власного проекту Закону України «Про сільське господарство України». Цей законопроект передбачає комплексне регулювання аграрних відносин. Він містить основні визначення, такі як «аграрні відносини», «сільське господарство», «сільськогосподарська продукція», «сільськогосподарський товаровиробник», «сільськогосподарське підприємство», а також передбачає особливості державно-правового регулювання сільського господарства, статусу аграрних товаровиробників, формування майнової бази аграрного господарювання, особливості використання земель та інших природних ресурсів при здійсненні сільськогосподарської діяльності, регламентує здійснення виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників та її окремих видів, особливості оподаткування сільськогосподарських товаровиробників та страхування ризиків сільськогосподарського виробництва, безпечність та якість харчових продуктів і сільськогосподарської сировини, особливості регулювання трудових відносин у сільськогосподарських підприємствах, договірних відносин аграрних товаровиробників, забезпечення сталого розвитку аграрного виробництва і сільських територій та відповідальність за порушення норм закону тощо. Отже, можна запропонувати як один із варіантів такий проект Закону «Про сільське господарство України».

ЗАКОН УКРАЇНИ **«Про сільське господарство України»**

Цей Закон визначає правові, економічні та соціальні засади функціонування сільського господарства України як сфери економіки, що виробляє винятково значущу і незамінну сільськогосподарську продукцію в життєдіяльності людини і суспільства.

Закон спрямований на створення умов для виробництва високоякісної сільськогосподарської продукції, її перероблення та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також для забезпечення раціонального використання і охорони земель сільськогосподарського призначення, сталого розвитку аграрного виробництва і сільських територій.

Розділ I **ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

аграрні відносини — сукупність суспільних відносин з виробництва сільськогосподарської продукції, її перероблення та реалізації;

державна аграрна політика — комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування сільського господарства України, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку аграрного виробництва і сільських територій;

сільське господарство (сільськогосподарське виробництво) — вид господарської діяльності з виробництва продукції, яка пов'язана з біологічними процесами її вирощування і призначена для споживання в сирому і переробленому вигляді та використання на нехарчові цілі;

сільськогосподарська діяльність — виробництво сільськогосподарської продукції, її перероблення та реалізація, а також надання послуг, пов'язаних з обслуговуванням сільськогосподарського виробництва;

сільськогосподарська продукція (продукція сільського господарства) — продукція, що виробляється в сільському господарстві та відповідає кодам 01.11–01.42 та 05.00.1–05.00.42 Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97;

сільськогосподарське підприємство — юридична особа незалежно від форми власності та господарювання, основним видом діяльності якої є вирощування (виробництво) сільськогосподарської продукції та в якій валовий дохід, отриманий від операцій з реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її перероблення, за наявності сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень тощо) та/або поголів'я сільськогосподарських тварин у власності, користуванні, в тому числі й на умовах оренди, за попередній звітний (податковий) рік перевищує 75 відсотків загальної суми валового доходу;

сільськогосподарський (аграрний) товаровиробник — фізична або юридична особа, яка займається виробництвом товарної сільськогосподарської продукції, перероблення власно виробленої сільськогосподарської продукції та її реалізацією.

Стаття 2. Законодавство про сільське господарство

Відносини, пов'язані з функціонуванням сільського господарства України, регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським та Земельним кодексами України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами України.

Розділ II

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Стаття 3. Державна аграрна політика та її принципи

1. Державна аграрна політика спрямована на забезпечення виробництва високоякісної сільськогосподарської продукції, її перероблення та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також на забезпечення раціонального використання і охорони земель сільськогосподарського призначення, сталого розвитку аграрного виробництва та сільських територій.

Основні засади державної аграрної політики, що поширюється на сільське господарство, визначаються законом.

2. Принципи державної аграрної політики в сфері сільського господарства:

пріоритетність розвитку сільського господарства України серед інших галузей економіки;

невтручання держави у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників;

гарантування рівності прав учасників аграрних відносин;
аграрний протекціонізм;
гарантування продовольчої безпеки держави;
забезпечення комплексного і сталого розвитку аграрного виробництва і сільських територій;
поєднання галузевого і територіального розвитку.

Стаття 4. Органи державного регулювання сільського господарства

1. Державне регулювання сільського господарства України здійснюється системою органів державної влади, що очолюється центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

До системи органів державного регулювання сільського господарства України входять обласні, м. Севастополь та районні органи виконавчої влади з питань аграрної політики.

Стаття 5. Методи та форми державного регулювання аграрних відносин

1. Державне регулювання аграрних відносин здійснюється за допомогою поєднання методів дозволу, прямих приписів, заборони, рекомендацій.

2. Державне регулювання аграрних відносин здійснюється у правотворчій, правозастосовній, правоохоронній та організаційній формах.

Стаття 6. Державна підтримка аграрних товаровиробників

1. Держава надає бюджетну, кредитну, цінову, страхову та іншу підтримку для стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення.

2. Заходи державної підтримки аграрних товаровиробників:
регулювання цін окремих видів сільськогосподарської продукції;
регулювання ринку сільськогосподарського страхування;
державні заставні закупівлі зерна та іншої сільськогосподарської продукції;

кредитна підтримка виробників сільськогосподарської продукції;
дерегуляція українського ринку сільськогосподарської продукції та заборона дискримінації прав її власників;
підтримка виробників продукції тваринництва.

Порядок та умови надання державної підтримки аграрним товаровиробникам визначаються законом.

Розділ III

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІ ТОВАРОВИРОБНИКИ

Стаття 7. Сільськогосподарські підприємства та особливості їх правового становища

1. Основними виробниками сільськогосподарської продукції виступають сільськогосподарські підприємства.

Сільськогосподарські підприємства можуть створюватися та функціонувати у будь-яких організаційно-правових формах, передбачених законодавством України, зокрема, як фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, аграрні господарські товариства, приватні, державні та комунальні сільськогосподарські підприємства.

2. Порядок створення та функціонування, особливості здійснення виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських підприємств визначаються законом.

Стаття 8. Фізичні особи як учасники аграрних відносин

1. Фізичні особи можуть бути учасниками аграрних відносин і виступати як аграрні товаровиробники, — громадяни, що ведуть особисте селянське господарство, члени і наймані працівники сільськогосподарських підприємств, аграрні підприємці.

2. Особливості статусу фізичних осіб як учасників аграрних правовідносин визначаються законом.

Розділ IV

МАЙНО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Стаття 9. Склад майна сільськогосподарських товаровиробників

До майна сільськогосподарських товаровиробників можуть належати будівлі, споруди, облаштування, матеріальні цінності, цінні папери, продукція, вироблена підприємством у результаті господарської діяльності, одержані доходи, сільськогосподарські тварини, бджолосім'я, інше майно, набуте на підставах, що не заборонені законом, право користування землею, водою та іншими природними ресурсами, будівлями, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права (в тому числі на інтелектуальну власність).

До складу майна сільськогосподарських підприємств включається також майно, передане їх членами як пайові внески, внески (вклади) до статутного (складеного) капіталу.

Стаття 10. Особливості правового режиму майна сільськогосподарського призначення

Законом можуть визначатися особливості використання окремих видів майна (рухомого і нерухомого) сільськогосподарських товаровиробників.

Розділ V ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ТА ІНШИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття 11. Особливості використання та охорони земельних ділянок у сільському господарстві

1. Землі сільськогосподарського призначення виступають основним засобом виробництва у сільському господарстві.

Підстави виникнення і припинення права власності та користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення, права і обов'язки їх власників та користувачів визначаються Земельним кодексом України.

2. Земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються 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.

Стаття 12. Використання природних ресурсів при здійсненні сільськогосподарської діяльності

1. Власники і користувачі земель сільськогосподарського призначення мають право використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі.

Порядок використання загальнопоширених корисних копалин, торфу, лісових насаджень, водних об'єктів, інших корисних властивостей землі при здійсненні сільськогосподарської діяльності визначається законодавством.

Розділ VI

ВИРОБНИЧО-ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Стаття 13. Загальні засади здійснення аграрної виробничо-господарської діяльності

1. Сільськогосподарські товаровиробники самостійно визначають напрямки своєї виробничо-господарської діяльності та спеціалізацію сільськогосподарського виробництва.

2. Планування сільськогосподарськими товаровиробниками виробничо-господарської діяльності здійснюється на основі укладених із контрагентами правочинів (договорів, угод, контрактів).

3. Окремі види виробничо-господарської діяльності можуть здійснюватися аграрними товаровиробниками лише на підставі отриманого спеціального дозволу (ліцензії, сертифікату).

4. Сільськогосподарські підприємства з метою більш повного використання матеріальних та трудових ресурсів мають право створювати підсобні виробництва та промисли.

Обсяг доходів від діяльності підсобних виробництв та промислів не повинен перевищувати 25 відсотків від загального обсягу доходів сільськогосподарського підприємства.

Підсобні виробництва і промисли сільськогосподарських підприємств можуть створюватися та функціонувати як структурні підрозділи підприємств або ж як міжгосподарські утворення.

Примірне положення про підсобні виробництва та промисли сільськогосподарських підприємств затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 14. Здійснення виробничо-господарської діяльності в окремих галузях сільського господарства

1. Порядок і правила здійснення окремих видів виробничо-господарської діяльності в рослинництві, тваринництві, бджільництві, риборицтві, при виробництві продукції лісового господарства, інших галузях сільського господарства визначаються законодавством України.

2. Забороняється використання для вирощування біомаси для біопалива земельних ділянок, що згідно з проектами землеустрою мають використовуватися для вирощування зернових культур та цукрових буряків.

3. Сільськогосподарська діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється.

Розділ VII ОПОДАТКУВАННЯ

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Стаття 15. Особливості оподаткування діяльності сільськогосподарських товаровиробників

1. Сільськогосподарські товаровиробники можуть за власним бажанням перейти на сплату фіксованого сільськогосподарського податку, який нараховується виходячи з площі сільськогосподарських угідь, переданих сільськогосподарському товаровиробнику у власність або наданих йому у користування, в тому числі на умовах оренди, а також земель водного фонду, які використовуються рибницькими, рибальськими та риболовецькими господарствами для розведення, вирощування та вилову риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах).

Порядок нарахування та сплати фіксованого сільськогосподарського податку визначається законом.

2. Сільськогосподарські підприємства можуть обрати спеціальний режим оподаткування податком на додану вартість.

Порядок застосування спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість визначається законом.

3. Особливості нарахування та сплати сільськогосподарськими товаровиробниками плати за землі сільськогосподарського призначення, а також сплати сільськогосподарськими підприємствами податку на прибуток визначаються законом.

Розділ VIII СТРАХУВАННЯ РИЗИКІВ

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Стаття 16. Види страхування ризиків у сільському господарстві

1. З метою мінімізації ризиків втрати врожаю (його частини), інших майнових втрат, аграрні товаровиробники можуть застрахувати ризики своєї діяльності.

2. Страхування ризиків у сільському господарстві здійснюється на добровільних засадах.

Обов'язковому страхуванню підлягають врожай зернових культур і цукрових буряків, багаторічні насадження, сільськогосподарські тварини на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків.

Стаття 17. Договір страхування сільськогосподарських ризиків

1. Договір страхування ризиків сільськогосподарського виробництва укладається сільськогосподарським товаровиробником зі страховиком відповідно до законодавства України.

2. Правила та умови обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур, сільськогосподарських тварин затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Розділ IX

БЕЗПЕЧНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ ТА ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

Стаття 18. Виробництво безпечних та якісних харчових продуктів і сільськогосподарської сировини

1. При виробництві харчових продуктів і сільськогосподарської сировини сільськогосподарські товаровиробники зобов'язані дотримуватися вимог законодавства щодо безпечності та якості такої продукції.

2. Харчові продукти повинні бути безпечними, придатними до споживання, правильно маркованими та відповідати санітарним заходам і технічним регламентам.

Стаття 19. Використання генетично-модифікованих організмів при виробництві харчових продуктів і сільськогосподарської сировини

Порядок та умови використання генетично-модифікованих організмів при виробництві харчових продуктів і сільськогосподарської сировини визначаються законом.

Розділ X

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

Стаття 20. Трудові відносини у сільськогосподарських підприємствах

1. Трудові відносини у сільськогосподарських підприємствах (за винятком трудових відносин їх членів) регламентуються законодавством про працю.

2. Особливості праці членів сільськогосподарських підприємств, у тому числі й фермерських господарств, визначаються їх статутами та іншими локальними нормативними актами. При цьому гарантії щодо

зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, інвалідів надаються членам сільськогосподарських підприємств в порядку, передбаченому законодавством про працю.

Стаття 21. Робочий час, час відпочинку, оплата праці у сільськогосподарських підприємствах

1. Статути та інші локальні нормативні акти сільськогосподарських підприємств можуть передбачати особливості регулювання робочого часу та часу відпочинку працівників (членів та найманих працівників) відповідного підприємства.

2. Виконавчий орган управління сільськогосподарського підприємства за попереднім погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації підприємства у разі виробничої необхідності може збільшувати тривалість робочого дня для працівників підприємства, зайнятих у рослинництві, до 10 годин на добу. У менш напружені періоди польових робіт тривалість робочого дня для зазначених працівників може зменшуватися до 5 годин (а за бажанням працівників — і більше).

У разі виробничої необхідності працівники можуть залучатися до роботи у вихідні, святкові та неробочі дні з наданням інших днів відпочинку.

3. Оплата праці у сільськогосподарських підприємствах може проводитися поряд із грошовою у натуральній формі.

Порядок та умови застосування оплати праці у натуральній формі визначаються законодавством та колективним договором.

Розділ XI

ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Стаття 22. Договори за участю сільськогосподарських товаровиробників

1. Аграрно-правовий договір — це угода сільськогосподарських товаровиробників, яка встановлює, змінює чи припиняє зобов'язання сторін у сфері сільськогосподарської діяльності при виробництві сільськогосподарської продукції, її переробленні та реалізації, виконанні робіт, наданні послуг.

2. Аграрно-правові договори укладаються сільськогосподарськими товаровиробниками на добровільних засадах.

Укладення договору є обов'язковим для сільськогосподарського товаровиробника, якщо він заснований на державному замовленні, виконання якого є обов'язком для названого суб'єкта.

Стаття 23. Види договорів за участю аграрних товаровиробників

1. Сільськогосподарські товаровиробники можуть укласти аграрно-правові договори, що опосередковують:

реалізацію сільськогосподарської продукції (договори контрактації сільськогосподарської продукції, купівлі-продажу, у тому числі біржові угоди на реалізацію сільськогосподарської продукції, міни, інші види договорів);

матеріально-технічне забезпечення (договори поставки, міни, оренди, лізингу, інші види договорів);

обслуговування, надання послуг (договори на агрохімічне, авіахімічне, гідромеліоративне та інше обслуговування, виконання ремонтних та технологічних робіт, інші види договорів).

Сільськогосподарські товаровиробники можуть укласти й інші види договорів.

2. У порядку та випадках, визначених законодавством, уповноваженими органами державної влади можуть затверджуватися орієнтовні умови договорів (примірні договори), а у визначених законом випадках — типові договори, що є обов'язковими до використання сільськогосподарськими товаровиробниками.

3. Особливості виконання договорів контрактації сільськогосподарської продукції встановлюються Положенням про контрактацію сільськогосподарської продукції, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розділ XII

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Стаття 26. Сільські території та їх соціальна сфера

1. Держава забезпечує пріоритетний розвиток сільських територій, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови.

2. Визначальним складником сільських територій є їх соціальна сфера як сукупність структурних елементів сільського поселення, покликаних забезпечити сільське населення належними умовами праці

і відпочинку, створити сприятливе, комфортне та гармонійне життєве середовище.

Соціальна сфера села включає до свого складу, крім іншого, об'єкти житлово-комунального господарства, зв'язку, транспортної інфраструктури, дорожнього сполучення, побутового обслуговування населення, об'єкти охорони здоров'я, освіти, культури, мистецтва, фізичної культури, спорту.

Стаття 27. Забезпечення сталого розвитку сільських територій

1. Держава забезпечує сталий розвиток сільських територій шляхом: створення сприятливих умов для проживання населення на сільських територіях;

забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;

оптимізації землекористування, формування ринкових земельних відносин;

підвищення конкурентоспроможності всіх галузей сільського господарства;

удосконалення системи управління розвитком сільських територій.

2. Умови та напрямки реалізації заходів сталого розвитку сільських територій визначаються законодавством.

Розділ XIII ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Стаття 28. Відповідальність за порушення вимог цього Закону

За порушення вимог цього Закону винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну та інші види відповідальності, передбачені законом.

Розділ XIV ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України:

1) внести до Верховної Ради України у тримісячний строк з дня опублікування цього Закону перелік законодавчих актів (їх окремих положень), які мають бути визнані такими, що втратили чинність, та перелік законодавчих актів, до яких слід внести зміни у зв'язку з набранням чинності цим Законом;

2) затвердити нормативно-правові акти, передбачені цим Законом;

3) забезпечити перегляд, приведення у відповідність із цим Законом або визнання такими, що втратили чинність, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади¹.

Проведене дослідження дає змогу констатувати, що у структурі законодавства України виділяється така комплексна галузь, як аграрне законодавство України. Це утворення включає до свого складу нормативно-правові акти різного рівня (закони, підзаконні, локальні). Сучасний стан аграрного законодавства характеризується його низькою ефективністю, неспроможністю належним чином забезпечувати регулювання сучасних аграрних відносин. Аграрне законодавство України поки що перебуває в стадії свого формування. Напрямами вдосконалення аграрного законодавства виступають передусім його адаптація до законодавства ЄС і систематизація шляхом прийняття Закону України «Про сільське господарство України» (проект якого й запропоновано), а в майбутньому — й Аграрного кодексу України.

2.2. Проблемні питання правового регулювання диверсифікації сільських територій і аграрного виробництва

2.2.1. Сутність диверсифікації сільських територій: правовий аспект

Держава і суспільство нині опинилися на порозі розв'язання багатьох проблем як у політичній, так і в соціально-економічній сфері. Зміни, що відбулися внаслідок ліквідації адміністративно-командної системи та орієнтації на ринкову економіку, привели не тільки до позитивних моментів, а й, навпаки, в більшості основних галузей економіки сприяли поширенню кризових явищ.

Сільське господарство не стало винятком, оскільки аграрне виробництво і соціальна сфера села сьогодні перебувають у стані зане-

¹ Статівка, А. Про проект Закону України «Про сільське господарство України» [Текст] / А. Статівка, В. Уркевич // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8. – С. 104–110.

паду. Саме тому дослідження проблеми розвитку сільських територій на сучасному етапі залишається надзвичайно актуальним. Незадовільна ситуація, що склалася в сільському господарстві, викликана не тільки поглибленням кризових явищ в економічній і соціальній сферах, а й спричинена відсутністю ефективних заходів з боку держави.

Основними проблемами сільських територій на теперішній день слід визнати низький рівень життя та доходів сільського населення, зростання кількості осіб, що живуть за межею бідності, деградацію і вимирання сіл, нерозвиненість соціальної та виробничої інфраструктур¹.

Зазначені проблеми розвитку сільських територій яскраво підтверджуються статистичними даними. Так, станом на 1 січня 2010 р. частка сільських жителів у загальній кількості наявного населення України становила 31,4 %. Про низький рівень життя селян України свідчить передусім частка населення із середньодушовими місячними загальними доходами нижче прожиткового мінімуму. Якщо загалом по Україні у 2009 р. вона становила 16 %, то у сільській місцевості — 22 %. Водночас ведення сільського господарства на присадибних ділянках для 55 % сільського населення стало основним джерелом доходу. Частка доходів від самозаготівель особистими господарствами становила 22 % сукупних ресурсів сільських домогосподарств.

Низький рівень життя сільського населення спричинений здебільшого низьким рівнем оплати праці у сільському господарстві, що на сьогодні залишається основним видом діяльності на сільських територіях України. У 2000 р. її рівень становив 48,3 % від рівня середньомісячної заробітної плати в економіці загалом. І хоча останніми роками заробітна плата в цьому секторі зростає швидшими темпами, ніж її величина в середньому по економіці країни (у 2008 р. рівень заробітної плати був уже на рівні 59,6 % від рівня середньомісячної заробітної плати в економіці України), однак такої динаміки недостатньо, аби зрівнятися з нею².

Сільські населені пункти стають малозаселеними і припиняють своє функціонування, показник смертності тут на 37 % вищий, ніж у містах. Протягом 1991–2009 рр. поселенська мережа скоротилася на 355 населених пунктів. Негативною тенденцією є також міграційний

¹ Прутула, Х. М. Сучасні тенденції розвитку сільських територій України та економічно розвинених країн: порівняльний аналіз [Текст] / Х. М. Прутула, В. С. Крупін // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.11. – С. 336.

² Офіційний сайт Державного комітету статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

відплив сільської молоді у міста та за межі країни. Продовжує деградувати мережа об'єктів соціального призначення сільських пунктів. За 1990–2008 рр. на 45,4 тис. скоротилася кількість сільських магазинів (75 %); на 10,8 тис. — закладів громадського харчування (59 %); на 3,6 тис. — дитячих дошкільних закладів (29 %); на 1,3 тис. — загальноосвітніх шкіл (8,6 %); на 4,4 тис. — закладів культури (21 %) та на 1,3 тис. — фельдшерсько-акушерських пунктів (8 %)¹.

Саме тому пошук заходів, спрямованих на подолання проблем, що існують у сільській місцевості, є досить актуальним. Останнім часом значна кількість науковців почала активно у власних дослідженнях звертати увагу на концепцію сталого розвитку, яка була задекларована Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.). Світове співтовариство визначило сталий розвиток як стратегію існування на ХХІ ст., відобразивши її основні завдання в «Порядку денному на ХХІ сторіччя», який ухвалено у Ріо-де-Жанейро.

Слід зауважити, що світове співтовариство розглядає сталий розвиток як такий, що не тільки сприяє економічному зростанню, а й забезпечує його інші складові, такі як екологічна безпека та соціальний розвиток. Визнаючи рівноцінність кожної складової «суспільство — економіка — природа», О. Шубравська вважає, що в сукупності сталого розвитку визначальне місце належить економічній складовій, оскільки вона формує передумови для сталого функціонування решти складових. Водночас піднесення рівня економічного розвитку означає не тільки посилення техногенного навантаження на природу, а й можливість упровадження ресурсозберігаючих та екологобезпечних технологій, вдосконалення системи контролю і попередження екологічних катастроф, підвищення загальної екологічної грамотності населення. Отже, не стільки самі по собі економічний розвиток і економічне зростання впливають на стан довкілля, скільки їх напрямки та способи забезпечення. Взаємне узгодження розвитку економічної та соціальної складових забезпечується за умови переорієнтації економічного зростання із самоцілі на задоволення соціальних потреб. Інакше кажучи, економічне зростання має супроводжуватися адекватними соціальними перетвореннями та сприяти розв'язанню проблеми підвищення

¹ Остапчук, А. Д. Рівень розвитку сільських територій як індикатор сталості аграрного сектору [Текст] / А. Д. Остапчук // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 154. – Ч. 3. – С. 280.

якості довкілля. Виходячи з певних міркувань, авторка схиляється до думки, відповідно до якої економічна сталість, або сталість економічного розвитку, — це здатність економічних систем зберігати стабільне збалансоване зростання. При цьому збалансованість має стосуватися елементів економічної системи, а також виявлятися у взаємодії системи із своїми надсистемами та рештою систем, які з нею контактують, зокрема екологічною і соціальною¹.

А. М. Статівка наголошує на тому, що сталий розвиток сільського господарства включає декілька складових По-перше, це високоефективний стабільний економічний розвиток, пов'язаний із збільшенням обсягів виробництва екологічно безпечної і якісної сільськогосподарської продукції та сировини рослинного і тваринного походження (що робить їх конкурентоспроможними), раціональним використанням земель як засобу аграрного виробництва. По-друге, оскільки аграрне виробництво залежить від впливу природно-кліматичних чинників, то сталість такого виробництва є спроможністю протистояти негативно-му впливу природно-кліматичних чинників, якщо не уникнути, то послабити або попередити про спади у виробництві в окремі несприятливі роки².

В Україні Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року³ було затверджено лише 3 лютого 2010 р. В ній зазначається про нагальні проблеми, що існують у сільській місцевості, їх причини, шляхи та способи їх розв'язання. Зокрема, звертається увага на те, що «позитивні зрушення, які відбулися за останні роки у сільськогосподарському виробництві, не дали змогу розв'язати проблеми соціально-економічного розвитку сільських територій, найгострішими з яких залишаються безробіття, трудова міграція селян та руйнування соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Системні кризові явища та занепад сільських територій призводять до зниження рівня життя сільського населення, зменшення

¹ Шубравська, О. Сталый економічний розвиток: поняття і напрям досліджень [Текст] / О. Шубравська // Економіка України. — 2005. — № 1. — С. 36.

² Статівка, А. М. Від пріоритетності й протекціонізму сільського господарства до його сталого розвитку: правові питання [Текст] / А. М. Статівка // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присв. 70-річчю Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаніка. — Івано-Франківськ, 2010. — Т. 1. — С. 55.

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 12. — Ст. 585.

обсягів сільськогосподарського виробництва, що загрожує продовольчій безпеці держави». Причинами ж таких проблем, як зазначається в Концепції, є «низький рівень розвитку та переважно монофункціональність аграрного сектору; низький рівень дохідності сільськогосподарського виробництва; відсутність фінансової підтримки дрібних сільськогосподарських товаровиробників; обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів; зменшення кількості об'єктів соціальної інфраструктури села; адміністративні перешкоди в залученні інвестицій; недосконалість державної політики в аграрному секторі та система фінансування, що не відповідають сучасним вимогам і принципам Європейського Союзу».

У Концепції розглянуто також альтернативи розв'язання проблеми. Перший варіант характеризується недостатнім фінансуванням розвитку сільських територій, зокрема соціальної інфраструктури, декларуванням соціальних, економічних та екологічних заходів за відсутності реальних механізмів їх здійснення. За умови реалізації такого варіанта не забезпечується розв'язання основних проблем розвитку сільських територій, зокрема, в частині зайнятості сільського населення та руйнівних процесів соціальної інфраструктури у сільській місцевості.

Другий варіант передбачає визначення стратегії сталого розвитку сільських територій на основі оптимізації їх соціальної і виробничої інфраструктур, підвищення рівня зайнятості сільського населення, зменшення трудової міграції, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, нарощування його обсягів, поліпшення якості і безпеки сільськогосподарської продукції, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів.

Оптимальним, як доречно зазначається в Концепції, є другий варіант, реалізація якого дасть змогу подолати кризову ситуацію і забезпечить сталий соціально-економічний розвиток сільських територій. До зазначених шляхів подолання кризи, на наш погляд, необхідно додати диверсифікацію сільських територій, яка є однією з передумов розвитку сільських територій і в свою чергу аграрного сектору економіки.

Проте на законодавчому рівні не існує визначення ні диверсифікації, ні диверсифікації сільських територій. Виходячи з цього, доречно звернутися до етимологічного значення слів «диверсифікація» та «сільські території» і, використовуючи наукові доробки щодо зазначених питань, доцільно сформулювати поняття «диверсифікація сільських територій».

Термін «диверсифікація» походить від середньовічного лат. *diversificatio* — різний, віддалений. У словнику іншомовних слів диверсифікацію визначено як: а) інвестування коштів у різні види цінних паперів з метою мінімізації ризику; б) розширення номенклатури (асортименту) товарів і послуг, що виробляються (надаються) підприємством, з метою зменшення ризику можливих втрат капіталу і зниження доходів; ускладнення структури¹.

Словник іншомовних слів за редакцією члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука дає таке визначення диверсифікації (від лат. *diversus* — різний, віддалений і . . . *фікація*) — «одна з форм концентрації капіталу в умовах науково-технічної революції; полягає в тому, що капіталістичні фірми, прагнучи вистояти в умовах нерівномірного розвитку економіки, проникають у нові для себе галузі й сфери, розширюють асортимент товарів і поступово перетворюються на багатогалузеві комплекси»².

Словник економічних термінів під диверсифікацією розуміє: 1) один із напрямів інвестиційної політики підприємства, який полягає в інвестуванні коштів у різні види цінних паперів з метою мінімізації портфельного інвестиційного ризику, збільшення доходності, ліквідності та нарощення капіталу; 2) розширення номенклатури (асортименту) товарів і послуг, що їх виробляє (надає) підприємство, з метою зменшення ризику можливих втрат капіталу та зниження доходів³.

Серед зарубіжних науковців, в основному представників науки економічної теорії, які займаються дослідженням диверсифікації, можна назвати А. Стрікланда, А. Томсона, М. Портера, А. М. Аронова. В Україні цю проблематику досліджують М. Д. Корінько, М. Г. Саєнко, В. Г. Герасимчук, В. В. Вітлицький, О. І. Ковтун, С. Ф. Покропивний та ін.

Конкретніше поняття диверсифікації розглядає М. Д. Корінько. Він зазначає, що диверсифікація — це безперервний економічний процес розроблення нових видів товарів, робіт, послуг, який здійснюється суб'єктом господарювання для реалізації визначених ним економічних інтересів у конкретних ринкових умовах під впливом економічного

¹ Словник іншомовних термінів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=11703>.

² Словник іншомовних слів [Електронний ресурс] / за ред. О. С. Мельничука. – Режим доступу: <http://supermodern.narod.ru/slovyk-meln/index.html>.

³ Словник економічних термінів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovyk.com.ua/terminu/slovo.php?id=1363>.

регулювання органів управління держави¹. Згідно з цим визначенням науковець наголошує на тому, що диверсифікацію можна розглядати не як діяльність, а лише як процес.

На думку Г. І. Немченка, диверсифікація — це форма організації виробництва, яка характеризує одночасний розвиток різних видів підприємницької діяльності². В. В. Гончаров пропонує розглядати диверсифікацію як процес розширення товарної гами фірми з метою забезпечення більшої стабільності результатів та уникнення коливань в одержанні прибутку³. Такого самого погляду дотримується й Л. Ш. Лозовський, який зазначає, що диверсифікацією є розширення асортименту, зміна виду продукції, яка виробляється підприємством, фірмою, засвоєння нових видів виробництв з метою підвищення ефективності виробництва, одержання економічної користі, запобігання банкрутству; зменшення ступеня підприємницького ризику через ліквідацію залежності від єдиного виду продукції або єдиного ринку. Таку диверсифікацію, як зазначає науковець, називають також диверсифікацією виробництва⁴. Деякі автори розглядають диверсифікацію здебільшого в маркетинговому спрямуванні, вважаючи, що це одна з головних стратегій маркетингу, спрямована на нові види діяльності фірми поза межами основного бізнесу⁵.

Зокрема, М. Г. Саєнко, визначаючи диверсифікацію діяльності підприємств, вважає, що під цим процесом слід розуміти «оновлення товару і ринку підприємства одночасно, вихід за межі основного бізнесу, яким підприємство займалось досі, проникнення в нові галузі та сфери економіки»⁶.

О. І. Ковтун зазначає, що диверсифікація полягає в урізноманітненні бізнесу підприємства шляхом входження підприємства у нові сектори ринку і розширення галузевого діапазону його діяльності.

¹ Корінько, М. Д. Диверсифікація: теоретичні та методологічні основи [Текст] : монографія / М. Д. Корінько. — К. : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2007. — С. 52.

² Немченко, Г. І. Диверсифікація производства [Текст] : монографія / Г. І. Немченко. — Благовещенск : АмурКНИИ, Дальневост. отд. РАН, 1994. — С. 23.

³ Гончаров, В. В. Руководство для высшего управленческого персонала [Текст] : в 2-х т. — 3-е доп. изд. — М. : МНИИПУ, 1998. — Т. 1. — С. 42.

⁴ Лозовский, Л. Ш. Универсальный бизнес-словарь [Текст] / Л. Ш. Лозовский. — М. : ИНФРА-М, 1999. — С. 21.

⁵ Коноплицкий, В. Это — бизнес. Толковый словарь экономических терминов [Текст] / В. Коноплицкий. — Киев : Альтерпрес, 1996. — С. 70.

⁶ Саєнко, М. Г. Стратегія підприємства [Текст] : монографія / М. Г. Саєнко. — Тернопіль : Екон. думка, 2006. — С. 213.

У західній економічній науці «диверсифікація» означає проникнення підприємств у нові для них сфери діяльності, які не пов'язані з основним виробництвом¹.

Слід зазначити, що основні положення теорії диверсифікації сформувалися у період з 1984 по 1997 р., хоча її концептуальні основи заклад І. Ансофф у середині 60-х рр. ХХ ст. Відповідно до цієї теорії основними мотивами, що визначають організаційно-структурну стратегію підприємства, є: 1) формування ринкового потенціалу (процвітання за рахунок недиверсифікованих фірм, що базується не на підвищенні ефективності, а на можливості охоплення тих секторів ринку, які недоступні для недиверсифікованих компаній. Створення або нагромадження ринкового потенціалу полегшує конкуренцію між компаніями); 2) нагромадження ресурсного потенціалу (диверсифікованість — це реакція на надлишкову потужність виробничої системи, збільшення масштабного чинника внаслідок поглинання або злиття — це оптове придбання ресурсів інших компаній. Додатковий ефект (синергію), що вивільняється за такого об'єднання, не так легко здобути конкурентам; ця синергія перетворюється на специфічний ресурс компанії, що диверсифікується і збільшує свій масштабний чинник за рахунок злиття); 3) збільшення організаційного потенціалу (реалізація інтересів ефективного менеджменту в диверсифікованій компанії)².

За сферою здійснення науковці виділяють три форми диверсифікації: виробничу, фінансову та маркетингову. Сутність виробничої диверсифікації полягає в урізноманітненні на підприємстві видів виробництв, що забезпечують одержання різної продукції або розширення її асортименту. Фінансова диверсифікація — це урізноманітнення фінансової діяльності, що досягається через здійснення підприємством різних видів фінансових вкладень. Маркетингова диверсифікація пов'язана зі створенням підприємством власної торговельної мережі та її наступним збільшенням, розширенням капіталів збуту продукції, здійсненням більшої кількості маркетингових важелів просування товару на ринок, організацією післяпродажного обслуговування товарів. На думку І. Міхаліної, доречно виділяти ще одну форму диверсифікації — територіальну, або природно-географічну, сутність якої полягає в тому, що аграрне виробництво, перебуваючи під впливом

¹ Ковтун, О. І. Стратегія підприємства [Текст] : навч. посіб. / О. І. Ковтун. — 2-ге вид. — Львів : Новий світ, 2006. — С. 116.

² Момот, В. Є. Системні теорії диверсифікації у контексті невизначеності [Текст] / В. Є. Момот // Наук. вісн. НЛТУ України. — 2010. — Вип. 20. — С. 138.

природно-кліматичних умов, з метою зменшення ризиків природного лиха розміщується у різних територіальних та природно-кліматичних зонах. Механізм такої диверсифікації, як вважає авторка, повинен бути побудований таким чином, аби чітко з'ясувати, до яких держав слід експортувати товари за найвищими цінами, а до яких — за цінами експорту, але вищими відносно імпортних цін¹.

Що стосується поняття «сільські території», то, як зазначає О. І. Павлов, у визначенні їх сутності та змісту поки що переважає вузькоспеціалізований підхід, тобто кожна наукова дисципліна щодо дефініції поняття «сільські території» виокремлює власне дослідницьке поле². На думку В. М. Єрмоленка, таке становище є досить прийнятним, оскільки методологічно важливим є завдання вивести загальне, широке розуміння сутності поняття «сільські території», зміст якого отримуватиме подальше конкретне наповнення залежно від специфіки сфери його застосування. Зокрема, такі особливості виокремлюватимуть різні галузі науки, де застосовуватиметься це поняття. Як слушно зауважує науковець, навіть у межах однієї сфери суспільного буття, наприклад, правової, залежно від особливостей певної галузі пріоритетними стають різні атрибутивні властивості цього поняття. Для адміністративного права первісне значення має адміністративно-територіальний поділ певного сільського регіону; для земельного права — раціональна організація території адміністративно-територіальних утворень і суб'єктів господарювання, а також форми власності на землю всередині цієї території; для кримінального права — взаємне розташування і співвідношення утворюючих відповідну сільську територію природних і штучних чинників, тобто середовище і умови можливого вчинення злочинів тощо. Для аграрно-правових досліджень наведені пріоритети галузевих юридичних та інших наук у своєму комплексі теж безумовно мають відповідне значення, але другого плану, тоді як на передній план виходить одержуваний соціально-економічний ефект на впровадження певної правової моделі організації сільської території³.

¹ Міхаліна, І. Диверсифікація агровиробництва – необхідна складова управління ризиками [Текст] / І. Міхаліна // Вісн. Нац. Акад. держ. управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 103.

² Павлов, О. І. Сільські території України функціонально-управлінська модель [Текст] : монографія / О. І. Павлов. – Одеса : Астропринт, 2009. – С. 18.

³ Єрмоленко, В. М. Особливості формування категорії «сталій розвиток сільських територій» [Текст] / В. М. Єрмоленко // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природо-користування України. – 2010. – Вип. 156. – С. 52.

Отже, в цьому аспекті доречно з'ясувати сутність поняття «територія» та уточнюючої категорії «сільська». Термін «територія» походить від лат. *terra* — земля, країна, регіон, обмежена частина земної поверхні в природних, державних, адміністративних або умовних межах: визначається протяжністю, площею, географічним розташуванням, природними умовами, господарською освоєністю¹.

До визначення категорії «територія» існують найрізноманітніші підходи. Зокрема, за одним із них територіальна організація суспільства охоплює організацію суспільного виробництва, в тому числі територіальний поділ праці; систему розселення; територіального природокористування; науки і науково-технічної діяльності; адміністративно-територіальний поділ; економічне, соціальне, еколого-економічне районування; територіальні аспекти економічних відносин².

За іншим підходом поняття «територія» у широкому розумінні включає населення і відповідний йому ареал життєдіяльності (середовище поселень, виробничих, комунальних, рекреаційних територій)³.

На думку В. М. Єрмоленка, поняття «територія» первісно пов'язане із землею поверхнею і у широкому розумінні генерується як частина земної поверхні у певних просторово-географічних межах. Як наслідок територія набуває природних ознак просторовості і обмеженості. Водночас, як наголошує автор, не слід забувати, що розглядуване поняття виступає таким лише у свідомості людини (внаслідок категорійності характеру її мислення) і має значення лише для людини з приводу можливості і необхідності її просторової фіксації. Отже, з боку ознаки антропологічності територія являє собою відповідну категорію людського мислення, яка виокремлює певний ареал її переважного перебування, а також природні і штучні умови, які сукупно визначають якість її проживання. Саме тому територія — це кількісно-якісне поняття, кількісна складова якого охоплює географічні координати проживання певної людини (людей) та співвідношення природних і штуч-

¹ Етимологічний словник української мови [Текст] : у 7 т. / редкол.: О. С. Мельничук (гол. ред.) та ін. — К. : Наук. думка, 1983. — Т. 5: Р-Т / уклад. Р. В. Болдирев та ін. — 2006. — С. 552.

² Поповкін, В. А. Територіальна організація суспільства [Текст] / В. А. Поповкін // Географічна енциклопедія України : в 3 т. / редкол.: О. М. Маринич (відп. ред.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 1989–1993. — Т. 3: П-Я. — С. 278.

³ Рященко, С. В. Региональная антропоэкология в системе географических знаний [Текст] / С. В. Рященко // География и природные ресурсы. — 2007. — № 3. — С. 84.

них чинників, що формують довкілля, а якісна — рівень відповідності стандартам комфортності щоденного буття¹.

Правове визначення категорії «територія» міститься в Законі України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»², відповідно до якого територія — частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси.

Що стосується «сільських територій», то термін «сільський», як зазначає В. Ключевський, у стародавніх перекладах пам'яток руської писемності передавався за допомогою слова «село», яке означало власне «рілля», а вже потім «рільницьке поселення». Отже, населення цих поселень займалося переважно рільництвом, цим воно відрізнялося від міського. Тобто первісно термін «сільський» мав не поселенський, а галузевий відбиток, пов'язаний з видом занять населення. Значно пізніше за ним закріпилося значення всього того, що асоціюється з населеним пунктом, який утворився навколо ріллі. І хоча з часом господарські функції цих поселень значно розширилися, але історично село пов'язане з веденням землеробства, сільського господарства³.

На думку В. Ю. Уркевича, сільською територією можна вважати територію, що знаходиться поза межами міст та до якої входять як сільські населені пункти, так і переважно зони сільськогосподарського виробництва та сільські забудови⁴. За іншим підходом село розуміється як населений пункт, переважна більшість населення якого займається сільським господарством⁵.

У розглядуваному аспекті об'єктом сільського розвитку виступають сільські території, для котрих характерними є такі просторові параметри, як площа, протяжність, компактність, конфігурація, географічне розташування. Аналізуючи ці положення, О. І. Павлов визначає сільські

¹ Єрмоленко, В. М. Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» [Текст] // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2010. — Вип. 156. — С. 53.

² Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 34. — Ст. 343.

³ Павлов, О. Сільські території: теоретико-методологічні основи дослідження [Текст] / О. Павлов // Регіональна історія України : зб. наук. ст. — 2009. — Вип. 3. — С. 114.

⁴ Уркевич, В. Ю. Про категорію «сталий розвиток сільських територій» [Текст] / В. Ю. Уркевич // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природо-ресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф (21–22 травня 2010 р., м. Біла Церква). — Біла Церква : БНАУ, 2010. — С. 25.

⁵ Юридический словарь [Текст]. — М. : Госюриздат, 1953. — С. 508.

території як гетерогенні за своєю структурною будовою соціально-просторові утворення, що складаються з населення, поселень, виробничих комплексів, інфраструктури, земель сільськогосподарського призначення, природного середовища, виконують виробничо-господарські, природоохоронні, рекреаційно-оздоровчі, соціальні та інші функції з урахуванням їх ресурсного потенціалу і перебувають під управлінським впливом органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а також суб'єктів господарювання різних форм власності¹.

В. М. Єрмоленко визначає сільську територію як просторово-географічне середовище проживання і виробничої діяльності населення, що у переважній більшості займається сільськогосподарським виробництвом і організоване в основному в межах окремого сільського населеного пункту з територіальним органом управління на рівні сільської ради, а також середовище розміщення виробничих і рекреаційних ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності сільського населення і сільськогосподарської діяльності на цій території².

Диверсифікація сільських територій покликана сприяти як агро-виробництву, так і соціальній сфері села. З цього можна зробити висновок про те, що вона охоплює низку відносин, які в першу чергу виникають у аграрній сфері, а також пов'язані як з публічним регулюванням, так і з приватноправовим. Проте відсутність правового визначення цього поняття призводить до проблем реалізації диверсифікації сільських територій.

Виходячи з того, що аграрне право — це комплексна, інтегрована, спеціалізована галузь права, яка регулює комплекс пов'язаних між собою виробничо-господарських, земельних, майнових, трудових та організаційно-управлінських відносин, котрі складаються в процесі виробництва і перероблення сільськогосподарської продукції в аграрному секторі між сільськогосподарськими підприємствами і об'єднаннями, фермерськими і підсобними господарствами, іншими виробниками незалежно від форм власності, а також між ними і працівниками цих господарств³, можна констатувати, що диверсифікація

¹ Павлов, О. Сільські території: теоретико-методологічні основи дослідження [Текст] / О. Павлов // Регіональна історія України : зб. наук. ст. – 2009. – Вип. 3. – С. 115.

² Єрмоленко, В. М. Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» [Текст] // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 156. – С. 54–55.

³ Аграрне право [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Жущмана та А. М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – С. 11.

сільських територій є комплексним інститутом аграрного права, який регулює суспільні відносини, спрямовані на вдосконалення аграрного виробництва та соціального розвитку села.

Диверсифікація сільських територій характеризується наявністю певних ознак, серед яких: урізноманітнення сільськогосподарського виробництва, урізноманітнення несільськогосподарських видів діяльності, розширення джерел фінансування розвитку соціальної сфери села, збільшення зайнятості та підвищення доходів сільського населення, а також сприяння екологічній безпеці сільських територій. Розглянемо ці напрямки.

Урізноманітнення сільськогосподарського виробництва може виявлятися у двох формах: 1) розширення асортименту товарів, організація випуску нових видів продукції в межах «власної» галузі, тобто збільшення частки новітнього товару, внаслідок чого збільшуються кількість споживачів та їх попит на товар. Існує й удавана диверсифікація, сутність якої полягає в тому, що підприємство оновлює свій товар (дизайн), але якість залишається тією самою, причому ціна зростає; 2) вихід за межі основного бізнесу, проникнення в нові галузі та сфери господарства. Можуть відбуватися як через створення нових сільськогосподарських підприємств, так і завдяки скуповуванню інших підприємств або об'єднанню з ними. Тобто підприємства спеціалізуються на багатогалузевій і багатфункціональній виробничій системі.

Урізноманітнення несільськогосподарської діяльності полягає в тому, що у сільській місцевості можуть створюватися різні альтернативні види діяльності, серед яких: а) зберігання, перероблення та збування сільськогосподарської продукції; б) зелений туризм; в) народні промисли та ремесла; г) заготівля і перероблення дикорослих плодів, ягід, лікарських трав; д) заготівля і оброблення деревини; е) виготовлення будівельних матеріалів, будівництво; ж) транспортування вантажів, пасажирські перевезення та ін.

Зазначені види діяльності з урахуванням географічних особливостей можна розвивати у сільській місцевості, оскільки вони сприяють збільшенню робочих місць, що в свою чергу підвищує матеріальне становище сільських жителів. Розвиток несільськогосподарської зайнятості дозволить:

- суттєво розширити сферу залучення робочої сили в село;
- згладити міжсезонний характер праці сільських жителів;
- сформувати багатогалузеву структуру зайнятості сільського населення;

- сповільнити темпи та мінімізувати негативні наслідки сільської міграції;
- створити умови для закріплення молоді на селі за рахунок розвитку виробництва, які вимагають високої кваліфікації;
- підвищити доходи сільських жителів і в такий спосіб знизити рівень бідності;
- підвищити мобільність робочої сили через поширення інформації про ситуацію на локальних ринках праці;
- формувати зайнятість, орієнтовану на ціннісні орієнтації різних соціальних верств сільського населення за віковою, освітньо-кваліфікаційною, соціально-потрібною ознаками¹.

Розвиток несільськогосподарських видів трудової діяльності, на наш погляд, значно розширить можливості працевлаштування таких категорій населення, як пенсіонери, жінки, інваліди, які характеризуються низькою конкурентоспроможністю на ринку праці.

Фінансування для розвитку соціальної бази може відбуватися із залученням різних джерел, серед яких треба зазначити:

- місцевий бюджет (бюджет сільської, селищної ради). Органи місцевого самоврядування та органи державної влади повинні працювати над залученням інвестицій, що в свою чергу сприяє розвитку соціальної інфраструктури і зайнятості місцевого населення;
- районний бюджет. Однак розв'язати повністю проблему розвитку сільських територій за рахунок коштів такого бюджету дуже складно, оскільки його обсяги обмежені;
- обласний бюджет;
- кошти підприємств, установ, організацій.

Функція держави в розвитку соціальної інфраструктури села, на думку науковців, повинна полягати у всебічному стимулюванні створення підприємств, підтримці при їх реєстрації, наданні податкових та інших пільг, безвідсоткових кредитів тощо. Держава повинна надавати всебічну підтримку, заохочувати різних суб'єктів до інвестування у соціальний розвиток села. При цьому джерела фінансування мають обиратися залежно від виду об'єкта, його економічної привабливості, характеристики населеного пункту тощо².

¹ Важинський, Ф. А. Диверсифікація та кооперація сільських територій регіону [Текст] / Ф. А. Важинський, А. В. Колодійчук, О. С. Молнар // *Наук. вісн. Ужгород. ун-ту.* – 2011. – Спецвипуск 33. – Ч. 3. – С. 127.

² Там само. – С. 128.

Слід підкреслити, що з аналізу головних завдань, які постають перед диверсифікацією сільських територій, випливає, що їхнє виконання сприятиме як збільшенню аграрного виробництва, так і забезпеченню соціального розвитку села, що в свою чергу мусить сприяти економічному добробуту населення із обов'язковим дотриманням екологічної безпеки. Адже диверсифікацію сільських територій необхідно розглядати як процес розвитку сільських жителів через створення відповідних соціальних умов, забезпечення можливості економічного зростання без шкоди для довкілля.

2.2.2. Правове та організаційне забезпечення диверсифікації сільських територій

Правове регулювання відносин щодо розвитку сільських територій здійснюється низкою ухвалених останнім часом нормативно-правових актів, серед яких: Закон України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»; Концепція Комплексної програми розвитку українського села на 2006–2010 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р; Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р.; Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. Проте зазначені нормативні акти значною мірою залишаються на сьогодні недієвими, оскільки відсутній системний підхід до організації розвитку сільських територій, має місце неповне фінансування, відсутня комплексна модель системного розвитку. Тому організація системного розвитку сільських територій регіону повинна мати на меті побудову моделі, яка б охоплювала всі сторони життєдіяльності: зміцнення соціальної бази, економічний та екологічний розвиток.

Оскільки 2006 р. на державному рівні офіційно було проголошено Роком села, то відповідно й з'явилися сподівання на розв'язання проблем, які існують у сільському господарстві. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» основною метою цієї Програми було проголошено забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках, гарантування продовольчої

безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури та духовності.

Передумовами ухвалення цієї Програми стали негативні явища, що склалися у сільському господарстві. Зокрема, в нормативному акті зазначається, що у 1991–1999 рр. виробництво сільськогосподарської продукції зменшилося в 2,1 разу, в тому числі в сільськогосподарських підприємствах — у 3,4 разу. Такий спад виробництва став загрозливим для гарантування продовольчої безпеки країни.

В умовах зниження платоспроможності населення калорійність середньодобового споживання в розрахунку на одну особу зменшилася в 1999 р. на 29 % (порівняно з 1990 р.) і становила 2565 ккал, наблизившись до міжнародного критерію з порогу бідності (2500 ккал). Споживання основних протеїновмісних продуктів (м'яса та риби) при цьому зменшилося в 2–2,4 разу, вітаміновмісних продуктів (плодів, ягід і винограду) — в 2,1 разу.

Певна стабілізація і нарощування обсягів виробництва сільськогосподарської продукції у 2000–2006 рр. дали змогу підвищити рівень споживання основних продуктів харчування на душу населення, однак він залишається значно нижчим не тільки від раціональних, а й від мінімальних норм.

Найгострішими проблемами на селі є відсутність мотивації до праці, бідність, трудова міграція, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл. Середньорічна заробітна плата в сільському господарстві — найнижча серед галузей економіки.

Загрозливих темпів набирає зниження демографічно-відтворювального і трудового потенціалів села. Рівень народжуваності сільського населення в розрахунку на 1000 осіб знизився з 13,7 до 9,4 осіб, рівень смертності підвищився з 14,4 до 20,5 осіб і перевищив аналогічний показник смертності міського населення в 1,4 разу. Активізувалися міграційні процеси, особливо серед сільської молоді, що на сьогодні є основною причиною деградації українських сіл.

Знизився рівень зайнятості сільського населення. Лише за 2001–2006 рр. чисельність осіб, зайнятих у сільському господарстві, зменшилася на 7 %, а в несільськогосподарській сфері — у 2,7 разу.

Загрозливих масштабів набула деіндустріалізація сільського господарства. Основний капітал галузі зменшився за 1996–2005 рр. у 1,7 разу, а в сільськогосподарських підприємствах — утричі. При цьо-

му частка сільського господарства в основному капіталі економіки зменшилася з 24 до 6 %. Рівень забезпечення сільського господарства тракторами, комбайнами та іншою технікою становить 45–50 % потреби. Понад 90 % технічних засобів вимагають негайної заміни внаслідок їх зношеності.

Складна економічна і соціальна ситуація на селі зумовлена низкою причин, серед яких:

- невідповідність програм реформування економіки сільського господарства і результатів їх виконання визначеним соціальним пріоритетам;

- невизнання при формуванні бюджетної політики об'єктивної нерівності умов відтворення сільськогосподарського виробництва порівняно з іншими галузями і сферами діяльності, що спричинено сезонністю виробництва, залежністю від природно-кліматичних умов, довготривалістю виробничих циклів і відповідно уповільненим обротом капіталу;

- незадовільне законодавче забезпечення та захист прав власності селян на землю і майно;

- недостатній рівень фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва та соціальної сфери села;

- недостатнє стимулювання впровадження інноваційних технологій та інвестицій в агропромислове виробництво;

- відсутність паритетних економічних відносин між аграрним сектором та іншими галузями економіки;

- недостатній рівень державної підтримки облаштування сільських територій;

- передавання об'єктів соціальної сфери сільськогосподарських підприємств до державної та комунальної власності без належного фінансування їх утримання;

- відсутність умов для підвищення рівня продуктивної зайнятості, створення додаткових робочих місць у сільській місцевості та підвищення рівня доходів;

- недостатній рівень розвитку інфраструктури аграрного ринку, тонізація та монополізація каналів реалізації сільськогосподарської продукції;

- проведення неефективної державної політики щодо створення умов для розвитку кооперативних та інших некомерційних об'єднань сільськогосподарських товаровиробників у сферах заготівлі, перероб-

лення, реалізації продукції та фінансового і транспортного обслуговування товарних потоків;

– відсутність інформаційного забезпечення сільського населення з питань господарювання в ринкових умовах.

Державна програма передбачає розвиток соціальної сфери села та аграрного сектору шляхом: а) чіткого розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері розвитку сільських територій; б) удосконалення на законодавчому рівні міжбюджетних відносин центральних та місцевих органів виконавчої влади, зокрема тих, що пов'язані з вирішенням питань фінансування проєктів комплексного розвитку сільських територій; в) забезпечення впровадження соціальних стандартів та нормативів у сільській місцевості; г) визначення перспектив розвитку сільської поселенської мережі на період до 2015 р. на основі розробленої та затвердженої в установленому порядку містобудівної документації; ґ) визначення пріоритетів розвитку аграрного сектору з урахуванням зональних та регіональних особливостей; д) удосконалення механізму надання державної підтримки аграрному сектору та забезпечення розвитку сільських територій з урахуванням вимог СОТ; е) створення організаційно-правових умов для розвитку паритетних відносин між аграрним сектором та іншими галузями економіки; є) юридичного та технічного оформлення права землеволодіння та землекористування; ж) урегулювання земельних відносин та раціоналізації землекористування, формування ринку земель сільськогосподарського призначення; з) здійснення заходів щодо забезпечення розвитку інфраструктури аграрного ринку, диверсифікації каналів реалізації продукції, забезпечення якості та безпеки продовольства, регулювання попиту і пропонування, захисту ринку від імпорتنих товарів низької якості; и) здійснення заходів щодо збільшення ємності ринку продукції сільського господарства та продуктів його перероблення з урахуванням потреб населення, його купівельної спроможності та максимальних можливостей експорту; і) інноваційно-інвестиційного зміцнення матеріально-технічної бази аграрного сектору, впровадження екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій; к) удосконалення страхової та податкової політики у сфері аграрного сектору; л) підвищення ролі аграрної науки і освіти, розвитку дорадництва; м) удосконалення системи управління в аграрному секторі; н) збереження демографічного потенціалу і трудових ресурсів аграрного сектору, формування ефек-

тивної системи забезпечення галузі кадрами в результаті підготування фахівців за цільовим направленням та залучення молодих фахівців для роботи на селі¹.

Однак проблема полягає в тому, що Програма більшою мірою має декларативний характер, оскільки шляхи і способи розв'язання проблем на сьогодні не діють, не принесли очікуваних результатів.

В аспекті досліджуваних питань доцільно звернути увагу на те, що постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» закріпила як один із способів розв'язання проблем, що існують у сільському господарстві, і диверсифікацію, а саме: 1) диверсифікацію каналів реалізації продукції; 2) сприяння диверсифікації підприємницької діяльності в сільській місцевості; 3) сприяння географічній диверсифікації зовнішнього ринку реалізації продукції аграрного сектору.

Проте залишається незрозумілим, яким чином ці заходи мають втілюватися в життя, оскільки, як уже зазначалося, на сьогодні не існує правового визначення ні поняття «диверсифікація сільських територій», ні напрямків її здійснення. Але саме диверсифікація сільських територій виступає важливим перспективним напрямком розвитку як сільського господарства, так і соціального розвитку села.

Диверсифікація сільських територій, на наш погляд, — комплексний міжгалузевий інститут, саме тому необхідними є її правове визначення і закріплення механізмів реалізації.

Вважаємо доречним у даному аспекті запропонувати ухвалити Закон «Про диверсифікацію сільських територій», який буде покликаний розв'язати суперечності, що виникають з приводу цього інституту, а саме: правове визначення диверсифікації сільських територій, суспільні відносини, на які поширюватиметься дія цього Закону, механізми запровадження та напрямки здійснення диверсифікації та ін.

Важливість нормативного закріплення диверсифікації сільських територій впливає з її перспективності та ефективності. Саме тому доцільно зупинитися на характеристиці її організаційних засад.

Диверсифікація сільських територій має різні напрямки втілення, серед яких: диверсифікація аграрного виробництва; диверсифікація

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

несільськогосподарської діяльності на сільській території; диверсифікація джерел розвитку соціальної бази сільських територій і сфер зайнятості та доходів селян.

В умовах переходу до ринкових відносин, зміни організаційно-правових форм сільськогосподарські товаровиробники опинилися у вкрай невігідній ситуації, що в свою чергу негативно вплинуло на аграрне виробництво, яке зазнало великих втрат у тваринництві, цукровому виробництві та інших як основних, так і додаткових галузях сільського господарства.

Диверсифікація аграрного виробництва, умовно кажучи, розширення видів діяльності сільськогосподарських товаровиробників, є одним із варіантів їх виходу із кризи, оскільки вона дає можливість триматися «на плаву» в складних для підприємства умовах.

Диверсифікація агровиробництва, як зазначає І. Міхаліна, — це явище з багатовекторною спрямованістю ведення господарської діяльності. Вона охоплює насамперед процеси, які передбачають зростання активності суб'єктів аграрного виробництва на диференційно-географічному підґрунті світового ринку. Агропромислова диверсифікація відрізняється низкою особливостей, зумовлених специфікою аграрного виробництва, і передбачає об'єднання основного виробництва сільськогосподарської продукції з іншими видами діяльності, в тому числі з переробленням, торгівлею, обслуговуванням, створенням нових продуктів, послуг, ринків. В умовах ринкової конкуренції диверсифікація дозволяє підприємцю вдосконалювати виробництво на основі випуску розширеної номенклатури продукції, яка відповідає попиту покупців. Чим більше напрямків діяльності в господарстві, тим вищий рівень диверсифікації і відповідно менша можливість втрат і збитків від виробництва в цілому, тим менший ризик комерційної діяльності¹.

Диверсифікація аграрного виробництва може відбуватися у різних організаційних формах. Н. Г. Маслак виділяє: «1) концентричну — утворення нової продукції зі своїх матеріалів; 2) вертикальну — випуск продукції, яку раніше одержували від постачальників; 3) горизонтальну — випуск продукції, що потребує нововведень і змін іс-

¹ Міхаліна, І. Диверсифікація агровиробництва – необхідна складова управління ризиками [Текст] / І. Міхаліна // Вісн. Нац. Акад. держ. управління при Президентіві України. – 2006. – № 3. – С. 101.

нуючих технологій; 4) корпоративну — утворення принципово нової продукції»¹.

Однак переважна більшість науковців, зокрема В. Андрійчук, виділяють диверсифікацію фінансову, виробничу та маркетингову. Так, сутність виробничої диверсифікації полягає в тому, що урізноманітнюються види виробництва або розширюється асортимент продукції. Фінансова диверсифікація полягає в урізноманітненні фінансової діяльності, специфіка якої — в здійсненні підприємством різних видів фінансових вкладень та залученні різних джерел фінансування власної діяльності. І. Міхаліна цей вид диверсифікації розподіляє на: «1) кредитну — пов'язана з депозитно-кредитним розміщенням фінансів на різні терміни дії; 2) лізингову — стосується в основному придбання та надавання основних засобів виробництва із використанням оператора лізингу; 3) страхову — суть у перекладенні фінансового чи матеріального ризику на оператора зі страхування»².

Маркетингова диверсифікація зосереджується на створенні підприємством власної торговельної мережі, розширенні каналів збуту, організації післяпродажного обслуговування товарів.

У виробничій диверсифікації В. Андрійчук виокремлює галузеву та продуктово-асортиментну диверсифікації. На його думку, галузева диверсифікація пов'язана зі збільшенням сукупності функціонуючих на підприємстві галузей, які на стадії виробництва всіх видів сільськогосподарської продукції (для кінцевого споживання, проміжної (насіння, корми) і сировини для промислового перероблення) технологічно не пов'язані між собою.

Науковець наголошує на тому, що галузева диверсифікація має місце тоді, коли підприємство розпочинає розвивати нові для себе виробництва, що відрізняються від виробництв інших галузей кінцевим продуктом, застосовуваними засобами виробництва, його технологією та організацією. За горизонтальної диверсифікації підприємство розпочинає розвивати нові для себе сільськогосподарські галузі; вона може бути інтегрованою (сільськогосподарська продукція однієї галузі може бути використана на споживання в інших

¹ Маслак, Н. Г. Економічні особливості диверсифікації виробництва підприємств АПК [Текст] / Н. Г. Маслак // Економіка АПК. — 1999. — № 12. — С. 17.

² Міхаліна, І. Диверсифікація агровиробництва — необхідна складова управління ризиками [Текст] / І. Міхаліна // Вісн. Нац. Акад. держ. управління при Президентові України. — 2006. — № 3. — С. 103.

сільськогосподарських галузях) та горизонтально неінтегрованою диверсифікацією (має місце тоді, коли сільськогосподарські галузі діють відносно одна одної автономно).

Аграрні підприємства, крім сільськогосподарських галузей, часто розвивають і промислові галузі (виробництва). За своїм характером такі виробництва можуть істотно відрізнитися. Проте за критерієм цільового призначення кінцевого продукту промислових галузей їх можна об'єднати в дві групи. Перша група — галузі, що переробляють сільськогосподарську сировину. Отриманий від такого виробництва кінцевий продукт — продовольство реалізується населенню через роздрібну торгівлю. Ці галузі технологічно поєднані із сільським господарством, але таке поєднання знаходиться за межами стадії безпосереднього виробництва сільськогосподарської продукції. Таку галузеву диверсифікацію називають вертикально інтегрованою.

Друга група — галузі, що за межами стадії виробництва сільськогосподарської продукції зовсім технологічно не пов'язані з таким виробництвом. Наприклад, підприємство може виробляти будівельні матеріали, пиломатеріали, відкрити швейний цех, розвивати художні промисли тощо. Таку галузеву диверсифікацію називають вертикально неінтегрованою (багатоспекторною)¹.

Ще однією формою диверсифікації аграрного виробництва є диверсифікація продуктово-асортиментна. Вона виявляється у розширенні на підприємстві асортименту продукції, що виробляється за єдиною базовою технологією, одними й тими самими засобами виробництва, а також тим самим складом працівників, від яких не вимагається при здійсненні такого розширення набуття нових професійних навичок чи кардинального підвищення кваліфікації.

Як доречно зауважує Н. Б. Мельник, «з метою системного забезпечення виробничих диверсифікаційних змін в аграрному секторі доцільно виокремлювати три етапи їх розвитку: планування, практична реалізація та оцінка результатів. Перший полягає у визначенні мети диверсифікації виробництва та виборі її напрямку з урахуванням наявних та потенційних можливостей. Другий — у безпосередній підготовці ресурсів, розподілі повноважень і освоєнні вибраного диверсифікаційного процесу. Третій етап (оцінка результатів) передбачає внесення відповідних коректив у весь процес диверсифікації вироб-

¹ Андрійчук, В. Г. Економіка аграрних підприємств [Текст] : підручник. – 2-ге вид., допов. і переробл. / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 581.

ництва із метою підвищення її соціальних, екологічних, організаційних і виробничих наслідків»¹.

За час існування планової економіки сільськогосподарські товаровиробники відчували значну матеріальну підтримку з боку держави, що полягала в злагодженій системі постачання та збуту при здійсненні повного виробничого циклу. На сьогодні протекціонізм держави звузився до невеликої частки допомоги у вигляді дотацій, субсидій та податкових пільг. Однак ці заходи не в змозі забезпечити стабільність в аграрному виробництві та у розвитку соціальної сфери села, що існувала при плановій економіці. Тому суб'єкти виробничо-господарської діяльності змушені шукати нові шляхи розв'язання проблем в умовах перехідної економіки України. Один із них — диверсифікація аграрного виробництва. Саме завдяки їй аграрні товаровиробники розширюють власні виробництва та проникають в інші галузі економіки. Це дозволяє отримувати доходи, що перерозподіляються для розвитку як диверсифікаційних напрямків, так і основних видів діяльності. Дуже часто освоєні напрямки диверсифікації частково пов'язані з операційним сільськогосподарським виробничим процесом і лише доповнюють його, в такий спосіб забезпечуючи безперебійність його здійснення. Саме впровадження навіть незначних диверсифікаційних змін у суб'єктів аграрного виробництва дозволяє їм досягати стабільності власного розвитку, що забезпечує стабілізацію розвитку сільського господарства в цілому.

Перехід до ринкових відносин спричинив певні зміни у стабільному розвитку сільського господарства. Зокрема, різко знизився вплив централізованого управління на діяльність суб'єктів господарювання аграрного сектору, зросли можливості для експортно-імпортних операцій, виникли умови для стрімкого розвитку науково-технічного прогресу та запозичення його новинок з-за кордону тощо. Все це не могло не позначитися на смаках та вподобаннях споживачів сільськогосподарської продукції: відбулися зміни у напрямках та обсягах попиту на сільськогосподарську продукцію, що повинні супроводжуватися відповідними коригуваннями її пропозиції для задоволення наявного попиту. Ці обставини, на думку Н. Б. Мельника, і є одним із каталізаторів упровадження диверсифікації виробництва агроформуваннями

¹ Мельник, Н. Б. Суб'єктно-функціональне забезпечення диверсифікації виробництва в сільському господарстві [Текст] / Н. Б. Мельник // Інноваційна економіка. – 2010. – № 1 (№ 15). – С. 73.

та господарствами населення. Зокрема, розвиваються ті її напрямки (види), які забезпечують населення продукцією (товарами, роботами чи послугами), що задовольняє наявний рівень попиту¹.

Диверсифікація несільськогосподарської діяльності на сільських територіях полягає у розширенні несільськогосподарської діяльності, що безпосередньо не пов'язана з вирішенням сільськогосподарської продукції. До таких видів діяльності можна віднести промислове виробництво на сільських територіях, будівництво, лісове господарство, глибоке перероблення продуктів побічного лісокористування, надання транспортних послуг, зелений туризм, народні промисли та ремесла тощо.

Ще однією складовою несільськогосподарської діяльності є надання різного роду послуг населенню установами соціальної інфраструктури. Такою діяльністю можуть займатися малі підприємства з ремонтування сільськогосподарської техніки, а в разі необхідності вони можуть виготовляти різні вироби виробничо-технічного призначення, напівфабрикати, комплектуючі деталі тощо. В цьому разі йдеться про обмежену залежність (а можливо, й повну незалежність цих структурних підрозділів від ефективності роботи аграрних товаровиробників), що свідчитиме про їх самодостатність і самовідтворюваність.

На сільських територіях аграрні товаровиробники переважно займаються основними галузями сільського господарства — рослинництвом і тваринництвом, однак розвиток несільськогосподарської діяльності в теперішніх умовах є досить актуальним. Обрання видів несільськогосподарської діяльності для кожної сільської території є індивідуальним. Несільськогосподарською діяльністю на сільській території займатися прибутково, особливо тоді, коли наявні відповідні ресурси — кліматичні, рекреаційні, традиції, історичні пам'ятки тощо.

Основними видами підприємницької діяльності, які можна організувати на сільських територіях на сьогодні, є: магазин, кафе, ковальський цех, ательє з пошиття одягу, стоматологічний кабінет, майстерня з ремонту взуття, фірма з виконання будівельних робіт, транспортних перевезень, виробництво столярних виробів, станція ремонту автомобілів і т. д.

¹ Мельник, Н. Б. Особливості диверсифікації виробництва в сільському господарстві на пореформеному етапі його розвитку [Електронний ресурс] / Н. Б. Мельник. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal.Soc-Gum/Vpu/Ekon/2008-6/25.pdf>.

Більш того, на території України є села, що характеризуються наявністю природних і рекреаційних ресурсів, зокрема у Карпатському регіоні. У таких населених пунктах є великі можливості розвивати зелений туризм, який передбачає тимчасове перебування туристів на сільських територіях. Зелений туризм зараз набуває надзвичайної актуальності, оскільки населення інших регіонів як України, так і зарубіжних країн все більше цікавиться національними традиціями, культурою, особливостями природи, внаслідок чого розвиваються рекреаційні та відпочинкові заклади, гірськолижні курорти, санаторії та готелі. Такий інтерес до народних традицій сприяє й відродженню народних промыслів і ремесел на території не тільки Карпат, а й всій Україні.

З огляду на природні показники у лісових зонах на сільських територіях доречно займатися такими видами підприємницької діяльності, як заготівля лісу та його перероблення, розвиток меблевого виробництва; видобування щебеню, гравію, піску тощо. Іншими напрямками розвитку несільськогосподарських видів виробництва на сільських територіях можуть стати будівництво (реконструкція) підприємств харчової та переробної промисловості, заготівельно-збутової структури, будівництво різного типу промислових підприємств.

У спеціальній літературі зазначається, що інтерес до розвитку несільськогосподарської зайнятості як до одного із джерел доходів селян (крім сільського господарства, трудової міграції, самозайнятості та ін.) визначається за його потенціалом щодо підвищення рівня життя в сільській місцевості. Участь у несільськогосподарському секторі також збільшує стимули до комерціалізації агровиробництва, тобто переходу від особистого підсобного до ринковоорієнтованого сільського господарства (адже доходи, отримані у несільськогосподарському секторі, можуть спрямовуватися на придбання більшої кількості ресурсів і диверсифікацію агровиробництва). Доступ до несільськогосподарських доходів дає змогу домогосподарствам здійснювати довгострокові інвестиції, у тому числі в агровиробництво. Економічна активність селян в неаграрному секторі є важливою для забезпечення довгострокової продовольчої безпеки, оскільки вона позитивно впливає на ефективність використання агроресурсів, а отже, і на агропродуктивність. Таким чином, обмеження щодо несільськогосподарської діяльності безпосередньо транслиуються в обмеження у плані акумуляції агрокапіталу, оскільки в умовах нерозвиненої фінансової інфраструктури

в сільській місцевості доходи, отримані у несільськогосподарському секторі, можуть стати основним джерелом агроінвестицій. Науковці зазначають, що населення з низькими доходами має сильні стимули щодо несільськогосподарської діяльності, але при цьому йому, як правило, не вистачає відповідного потенціалу, тому воно, ймовірно, здійснюватиме диверсифікацію на користь менш ризикованих джерел доходів (зокрема, від особистого підсобного господарства)¹.

Розвиток несільськогосподарського виробництва сприяє інтеграції сільських і міських товарних та ресурсних ринків. Проте така політика, як відмічають економісти, одночасно може означати певні ризики і витрати на адаптацію у короткостроковій перспективі. Тому програмні заходи з боку держави мають сприяти адаптації економіки певної сільської території до нової ситуації. При цьому важливим чинником успіху є допомога населенню з низькими доходами у плані підвищення його економічної активності в неаграрній сфері. Також важливим є розвиток інститутів та інфраструктури, спрямований на зменшення трансакційних витрат. Інвестування в інфраструктуру низькорозвинених сільських територій часто розглядають як марнування ресурсів, оскільки вважають, що економічне зростання в містах поглинатиме міграційні потоки з цих територій. Проте тенденція до збільшення співвідношення капіталу і праці означає обмеження для міграції, підвищуючи важливість інвестування у несільськогосподарські проекти. Розв'язання зазначених проблем, на думку науковців, полягає у поліпшенні координації політичних і програмних заходів та інститутів².

Можливості працевлаштування на сільських територіях, як уже зазначалося, досить обмежені. Саме тому зайнятість у сільському господарстві потребує поєднання з вторинною, додатковою зайнятістю з метою підвищення доходів працюючих у сільському господарстві. Слід урахувувати, що техніко-технологічний прогрес у сільському господарстві, необхідність забезпечення конкурентоспроможності його продукції на світових ринках й надалі зумовлюватимуть зниження зайнятості у сільськогосподарському виробництві, наближаючи продуктивність праці у ньому до рівня розвинених країн. Ця

¹ Мішенін, Є. В. Фінансово-організаційні проблеми диверсифікації економічної активності сільського населення [Текст] / Є. В. Мішенін, Р. П. Косодій // Наук. вісн. НЛТУ. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 387.

² Там само. – С. 389.

стратегія чітко реалізується за роки ринкового реформування у сільськогосподарських підприємствах. Можливості подальшого механічного переміщення трудових ресурсів в особисті селянські господарства обмежені, не виправдані з погляду на необхідність формування ефективної зайнятості.

На сучасному етапі з усього комплексу несільськогосподарської діяльності державна політика поширюється в основному на формальний сектор соціальної сфери села — освіту, культуру, охорону здоров'я, масштаби зайнятості в яких тісно пов'язані з чисельністю населення, розміром і розосередженістю сільських поселень. Якщо взяти до уваги те, що чисельність сільського населення буде продовжувати скорочуватися й до 2026 р. за оптимістичним прогнозом становитиме 12,1 млн осіб, а за песимістичним — 10,6 млн осіб, то зайнятість у цих сферах якщо і зростатиме, то досить повільно, лише за рахунок розширення і підвищення якості послуг¹. З інших видів несільськогосподарської діяльності на селі, якщо виходити з траєкторії динаміки зайнятості у 2004–2008 рр., достатньо помітний потенціал для розширення є в переробній промисловості, будівництві, торгівлі, переробленні сільськогосподарської продукції, а також у наданні колективних, громадських та особистих послуг. Істотну роль у розширенні зайнятості в даних видах економічної діяльності та інших має відіграти мале і середнє підприємництво. При цьому слід зазначити, що його розвиток стримується низкою несприятливих організаційно-правових і кредитно-фінансових умов у сільській місцевості.

З одного боку, високий рівень сільського безробіття і неможливість розв'язати цю проблему в межах розвитку лише сільського господарства, а з другого — функціональна необхідність та економічна доцільність розміщення несільськогосподарських виробничих і обслуговуючих структур та інфраструктурних об'єктів у сільській місцевості в нинішніх умовах підсилюються низкою нових аргументів економічного, соціального та еколого-територіального характеру. Одні з них — це реакція суспільства на нові проблеми, що постали перед ним на нинішньому етапі розвитку; інші — гостра потреба в гальмуванні руйнівних процесів у сільській місцевості, аби вони не набули незворотного характеру. Очевидною стає необхідність зміцнення функціональної ролі сільської місцевості у бік позааграрних функцій, підви-

¹ Населення України. Соціально-демографічні проблеми українського села [Текст]. — К. : Ін-т демограф. та соціальних дослід. НАН України, 2007. — С. 380.

щення привабливості сільської місцевості для проживання населення та загалом споживчої вартості сільського середовища. Найважливіші з цих аргументів такі:

– об'єктивна потреба в доповненні і розширенні функцій сільської місцевості за рахунок несільськогосподарських видів діяльності за нинішніх умов може бути реалізована при активній участі держави у стимулюванні суб'єктів господарювання та громадян щодо розвитку підприємництва на селі;

– у зв'язку із зростанням вартості землі в містах та орендної плати за її використання поширюється практика організації нових промислових підприємств у сільській місцевості, особливо в приміських районах. Ця проблема стала актуальною у зв'язку із проведеною приватизацією, внаслідок чого багато закладів виробничої і соціальної сфери було перепрофільовано і закрито, а їх земельні ділянки вивільнено. Особливо постраждали підприємства переробної галузі АПК;

– унаслідок значно нижчої оплати праці в сільському господарстві порівняно з промисловістю сільська місцевість виявляється економічно привабливою з погляду нижчої вартості сільської робочої сили;

– загострення проблеми збереження та забезпечення розвитку сільської поселенської мережі як об'єктивної передумови господарського використання природних і сировинних ресурсів, недопущення обезлюднення сіл і соціального контролю сільської території. Практика свідчить про те, що реалізація заходів стосовно збереження поселенської мережі є менш капіталоемною, ніж щодо відродження обезлюднених поселень;

– через різке скорочення (в 3–50 разів) кількості підприємств і об'єктів соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування, будівельної індустрії і будівельних організацій залишився незадоволеним попит на селі на їхні послуги.

Диверсифікація сільських територій як комплексний інститут покликаний розв'язувати проблеми не тільки в аграрному виробництві, а й в соціальній сфері, яка, на жаль, сьогодні знаходиться у незадовільному стані через такі причини: а) складна демографічна ситуація (низький природний приріст, диспропорції статеві-вікового складу, міграційний відтік населення); б) проблеми формування ринку праці та високий рівень безробіття; в) труднощі в ринковій трансформації аграрного сектору економіки та непослідовність у проведенні економічних реформ на селі; г) відсутність комплексного соціо-економіко-

екологічного підходу до управління сільським розвитком, прогресивної економічної динаміки, труднощі з диверсифікацією виробництва; д) дестабілізація всіх соціальних процесів на селі, фактично, соціальна деградація, а не соціальний розвиток села; е) екологічні проблеми, пов'язані передусім із нераціональним використанням земельних ресурсів¹.

Деякі дослідники вказують на пряму залежність між ступенем розвитку інфраструктури і доходами від несільськогосподарської зайнятості. Оскільки більш розвинена інфраструктура означає нижчі трансакційні витрати і кращу ресурсну забезпеченість, то кількісні і якісні параметри інфраструктури часто вважають ключовими детермінантами економічної активності в аграрній і несільськогосподарській сферах. Інвестування в інфраструктуру також зміцнює зв'язки між цими секторами, створюючи в такий спосіб ефект мультиплікатора. Щоправда, іноді (переважно у короткостроковій перспективі) створення інфраструктури не завжди стимулюватиме економічний розвиток території, адже незадовільна інфраструктура і як наслідок високі трансакційні витрати є своєрідним захистом від зовнішньої конкуренції, тоді як результатом поліпшення інфраструктури є загострення конкуренції на товарних і ресурсних ринках. Таким чином, поліпшення інфраструктури може по-різному впливати на економічну активність сільського населення: з одного боку, воно може сприяти її зростанню через полегшення доступу до ресурсних і товарних ринків (як результат нижчих трансакційних витрат), а з другого — поліпшення інфраструктури може спричинити нестачу певних ресурсів, особливо трудових, з огляду на інтеграцію сільського і міського ринків праці².

За умов необхідного розвитку інфраструктури на особливу увагу заслуговують так звані проекти розвитку, що стимулюють несільськогосподарську економічну активність і по суті є пакетами заходів у сфері державної політики та інвестицій, які застосовуються до певних видів діяльності і впливають на цільових реципієнтів (як приклад проекту розвитку можна навести проект з будівництва молокозаводу, який

¹ Мельчикова, Д. С. Порівняльний аналіз проблем розвитку сільської місцевості України та Європейського Союзу в контексті розробки заходів регіональної політики й управління сільськими регіонами [Текст] / Д. С. Мельчикова // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2009. – № 4. – С. 159.

² Мішенін, Є. В. Фінансово-організаційні проблеми диверсифікації економічної активності сільського населення [Текст] / Є. В. Мішенін, Р. П. Косодій // Наук. вісн. НЛТУ. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 390.

координується органом державної влади і метою якого є полегшення виробництва та збуту молока). При цьому можливості у плані несільськогосподарської діяльності визначаються структурою агропродукції (дослідження довели існування позитивної кореляції між ступенем диверсифікації в аграрному секторі і диверсифікацією у несільськогосподарській сфері), а також її обсягами і якістю (які можуть бути настільки низькими, що діяльність переробних і торговельних підприємств стане збитковою через неможливість забезпечення економії від масштабу).

Взагалі-то останніми роками дискусія щодо формування фінансової інфраструктури в сільській місцевості фокусується на таких аспектах: переосмислення поняття кредиту, котрий розглядають як один із різновидів фінансових послуг; розвиток фінансових установ як каталізатора ефективності менеджменту фінансових потоків; вплив фінансової інфраструктури на зростання рівнів доходів і продовольчої безпеки; стабільність фінансових установ; інтеграція фінансової політики і політики соціально-економічного розвитку; зменшення трансакційних витрат¹.

Правовою основою для розв'язання проблем розвитку сільських територій стала схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Метою цієї Програми є забезпечення сталого розвитку сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення, охорона довкілля, збереження природних, трудових та виробничих ресурсів, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва.

Проте названа Концепція має лише декларативний характер і не містить конкретних заходів і способів поліпшення розвитку сільських територій. На нашу думку, саме диверсифікація сільських територій повинна забезпечити поліпшення соціального розвитку села, оскільки диверсифікаційні зміни, що мають відбутися в аграрному виробництві, обов'язково впливатимуть і на поліпшення становища у сільській місцевості.

Перш за все диверсифікація в сільському господарстві сприяє збільшенню доходів та поліпшенню добробуту населення, адже при розширенні діяльності підприємств у сільській місцевості, метою яких

¹ Мішенін, Є. В. Фінансово-організаційні проблеми диверсифікації економічної активності сільського населення [Текст] / Є. В. Мішенін, Р. П. Косодій // Наук. вісн. НЛТУ. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 390.

є отримання прибутку, в свою чергу надаються нові робочі місця, заробітна плата і в такий спосіб вирішується ще певною мірою питання безробіття в сільській місцевості. В особистих селянських господарствах диверсифікаційні зміни можуть виявлятися в обранні для вирощування нової сільськогосподарської культури, що дає можливість не тільки повністю чи частково задовольнити власні потреби споживання в ній, а й зекономити на витратах для її купівлі.

Диверсифікація сільських територій сприяє і розвитку соціальної інфраструктури, яка, на думку М. Б. Мельника, виявляється у двох напрямках. «Перший полягає у збільшенні можливостей для вдосконалення інфраструктури через органи місцевого самоврядування. Адже впровадження диверсифікації виробництва аграрними підприємствами, фермерськими та підсобними господарствами поліпшує результати їх діяльності. Саме за рахунок таких функціонуючих суб'єктів зростають податки в місцевому бюджеті. Це прямо пропорційно впливає на кількість коштів, що можуть бути використані для соціального розвитку регіону. Водночас покращення інфраструктури часто здійснюється самими підсобними, фермерськими господарствами та агроформуваннями. Причому саме в останніх для цього є найбільше можливостей. Завдяки їхній допомозі часто утримуються школи, дитячі садочки, будинки культури та інші заклади. Також підтримуються в належному стані дороги, здійснюється їх своєчасний ремонт. Художнім колективам, театральним гурткам, футбольним та іншим спортивним командам надається спонсорська допомога тощо. До аграрних підприємств часто долучаються господарства населення та фермерські. Більш відчутний вплив господарств населення на розвиток місцевої церкви. Найчастіше завдяки їхній підтримці відбувається побудова культових споруд, відновлення, ремонт, облаштування тощо»¹.

Концепція диверсифікації сільських територій має бути прийнята не тільки суб'єктами аграрного виробництва, а й державою, яка, враховуючи особливості сільського господарства (зокрема, залежність від кліматичних умов, сезонний характер), повинна підтримувати національних аграрних товаровиробників шляхом надання їм дотацій, субсидій, податкових пільг та інших привілеїв. Оскільки диверсифікація є однією з основ формування альтернативних джерел зайнятості сіль-

¹ Мельник, Н. Б. Вплив диверсифікації виробництва в сільському господарстві на соціально-економічний розвиток регіону [Електронний ресурс] / Н. Б. Мельник. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal.Soc-Gum/Vpu/Ekon/2009_7/24.pdf.

ського населення, вона сприяє створенню додаткових робочих місць, розвитку інфраструктури на сільських територіях.

Підтримка держави повинна виявлятися і в належному інвестуванні сільського господарства, оскільки з усіх економічних галузей невичерпним за ресурсами використання є аграрний сектор, адже за умови належного інвестування та ефективного використання сільське господарство може стати постійно прибутковою галуззю економіки.

Протекціонізм держави має виявлятися і в закріпленні правових основ диверсифікації сільських територій — розробленні та ухваленні нормативно-правових актів з метою реалізації концепції диверсифікації сільських територій на практиці.

2.2.3. Актуальні питання формування загальних засад диверсифікації аграрного виробництва з урахуванням досвіду зарубіжних країн

Виробництво сільськогосподарської продукції має важливе значення як для розвитку національної економіки держави, так і для продовольчої безпеки всього населення. Проте з огляду на низку причин, пов'язаних у першу чергу з неефективною державною політикою у сільському господарстві, аграрне виробництво опинилося в кризовій ситуації, а через його спад зазнала руйнації і соціальна сфера села.

Науковці зазначають, що загальнонаціональна тенденція до скорочення чисельності населення притаманна як міським, так і сільським поселенням України. Так, у 2009 р. загальне скорочення чисельності населення країни відбулося насамперед унаслідок скорочення сільського населення. Його частка у загальному скороченні чисельності населення країни становила 65,5 %, що перевищує аналогічний показник 2008 р. (64,4 %). Лише в Закарпатській області другий рік поспіль відбувається приріст чисельності сільського населення. Загалом частка сільського населення України у працездатному віці становила на 1 січня 2009 р. 55,8 %. Водночас у Польщі, яка є відносно молодим членом ЄС, частка сільського населення у продуктивному віці постійно зростає, що дає додатковий ефект для його розвитку. Так, якщо у 2000 р. вона становила 57 %, то у 2008 р. досягнуто рівня 62 %. Значно вищим, ніж у міській місцевості, є також щорічний натуральний приріст населення сіл, що становить 1,5 особи на 1000 осіб (або загалом 22,5 тис. осіб), у той час як міське населення збільшується лише на 0,5 особи на 1000 осіб (або 12,6 тис. осіб щорічно).

Несприятливі умови проживання на сільських територіях вплинули на значні міграційні потоки з сільської місцевості. У 2009 р. практично в усіх регіонах України (за винятком Автономної Республіки Крим, Дніпропетровської та Черкаської областей) відбулося скорочення чисельності сільських жителів унаслідок процесів міграції. Зворотною є ситуація в Польщі, що спричинено не тільки достатніми для життя доходами жителів сільських територій, а й тим, що найбільша активність міжнародної та міжрегіональної міграції у Польщі припала на 1990-ті рр., коли відмінності між соціально-економічним розвиток західних та постсоціалістичних країн Європи були такими істотними, що спричиняли активний пошук джерел доходів у промислово розвинених країнах.

Низький рівень життя сільського населення викликано здебільшого низьким рівнем оплати праці у сільському господарстві, яке на сьогодні залишається основним видом діяльності на сільських територіях України. У 2000 р. її рівень становив 48,3 % від рівня середньомісячної заробітної плати в економіці загалом. І хоча останніми роками заробітна плата в цьому секторі зростає швидшими темпами, ніж її величина в середньому по економіці країни (у 2008 р. рівень заробітної плати був уже на рівні 59,6 % від рівня середньомісячної заробітної плати в економіці України), однак такої динаміки недостатньо, аби зрівнятися з нею. Таку ситуацію пояснюють зміною структури витрат на виробництво сільськогосподарської продукції. Витрати на оплату праці знизилися утричі (порівняно з 1990 р.), що і вплинуло на такий низький рівень оплати праці у сільському господарстві. Водночас зросла частка матеріальних витрат за рахунок зростання вартості насіння і садивного матеріалу та мінеральних добрив удвічі, вартості нафтопродуктів — утричі, оплати послуг і робіт, виконаних сторонніми організаціями — у два і більше разів, проте зменшилась частка витрат на амортизацію і корми, що негативно позначилося на оновленні фондів галузі і спричинило занепад тваринництва. Зростання вартості продукції і послуг, які використовують у виробництві сільськогосподарської продукції, компенсувалося заниженою оплатою праці в галузі. Завдяки своєму величезному природно-ресурсному потенціалу Україна перманентно може гарантувати високий рівень продовольчої безпеки і позиціонувати себе як експортно орієнтована сільськогосподарська країна. В умовах зростаючого попиту на продовольство у світі саме агропромисловий комплекс є важливішим, ніж запаси на-

фти і газу, оскільки ресурси сільського господарства є відновлюваними. Тим більш стала стійкою тенденція до зростання цін на сільськогосподарську продукцію. Найбільш наочним у 2009 р. було зростання ціни на цукор, який ввійшов у трійку лідерів за ростом цін серед 36 сировинних товарів, досягнувши свого максимуму з 1990 р.

Україна нарівні з Бразилією і Канадою виробляє 3 % від світового обсягу зернових; посідає четверте місце в світі за виробництвом картоплі. За даними ООН у 2008 р. за виробництвом картоплі Україна випередила США, Німеччину, Польщу і навіть Білорусь. У цьому секторі аграрної індустрії Україна поступається лише Китаю, Російській Федерації та Індії, а споживання картоплі в країні досягає дуже високого рівня — 140 кг на душу населення в рік. Більш ніж за тридцятьма видами сільськогосподарської продукції країна входить до першої десятки за обсягом їх виробництва у світі. Проте згідно з дослідженнями Світового банку сільське господарство України не реалізує свого виробничого потенціалу, виробляючи лише 22 % від можливих обсягів продукції. Одним із чинників, а водночас і наслідків відсутності розвитку агропромислового комплексу є низька інвестиційна привабливість цього сектору економіки. Так, за період з 1992 р. до 1 жовтня 2008 р. в аграрний сектор надійшло тільки 2,6 млрд дол., тобто лише 7 % від загальних прямих інвестицій в Україну¹.

В умовах поширення процесу глобалізації, а також прагнення України стати членом Європейського Союзу важливого значення для вдосконалення розвитку економіки, у тому числі сільського господарства, набуває врахування досвіду зарубіжних країн. У контексті зазначеного дослідження доцільно було б акцентувати увагу саме на подальшому розвитку аграрного виробництва шляхом диверсифікації.

На сьогодні більшість високорозвинених країн світу широко використовують стратегію сталого розвитку сільського господарства та сільських територій (САРД — транскрипція англійської аббревіатури SARD — Sustainable Agriculture and Rural Development (сталий розвиток сільського господарства та сільських територій)), яка полягає в інтегральному соціо-еколого-економічному підході до розвитку аграрного комплексу та сільських територій. САРД передбачає раціоналізацію використання природно-екологічного потенціалу територій,

¹ Прутула, Х. М. Сучасні тенденції розвитку сільських територій України та економічно розвинених країн: порівняльний аналіз [Текст] / Х. М. Прутула, В. Є. Крупін // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.11. – С. 347.

диверсифікацію виробництва та зайнятості населення, застосування економічно ефективних технологій, виробництво екологічно безпечної продукції.

Сталий розвиток сільського господарства включає декілька складових. По-перше, це високоефективний стабільний економічний розвиток, пов'язаний із збільшенням обсягів виробництва екологічно безпечної і якісної сільськогосподарської продукції та сировини рослинного і тваринного походження (що робить їх конкурентоспроможними), раціональним використанням земель як засобу аграрного виробництва. По-друге, оскільки аграрне виробництво залежить від впливу природно-кліматичних чинників, то сталість такого виробництва є спроможністю протистояти негативному впливу природно-кліматичних чинників, якщо не уникнути, то послабити або попередити про спади у виробництві в окремі несприятливі роки¹.

Основними принципами розвитку сільських територій для країн ЄС на період 2007–2013 рр. є багатофункціональність села та сільського господарства. Такий підхід передбачає поліпшення умов праці, підтримку місцевого населення, розвиток несільськогосподарських видів виробництва.

Загалом проблеми розвитку сільських територій ЄС є подібними до вітчизняних і потребують значної уваги. За даними Європейської комісії понад 91 % площі ЄС належить до сільських територій, на яких проживає 51 % населення країн, які є членами ЄС. Це зумовлює необхідність активного регулювання та підтримки розвитку сільських територій з метою врівноваженого та сталого розвитку національної економіки, хоча це завдання є достатньо складним навіть для найрозвиненіших країн ЄС, таких як Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія. Динамічні зміни у світовому господарстві постійно створюють нові вимоги, що потрібно враховувати для того, аби сільські території поступово не перетворювалися на депресивні райони внаслідок посилення міграції населення, забруднення довкілля, відсутності необхідної інфраструктури чи економічної недоцільності здійснення сільськогосподарської діяльності жителями сільських територій. Тому основними напрямками аграрної політики ЄС є: підвищення конкурентоспроможності сільського господарства, охорона довкілля, благо-

¹ Статівка, А. М. Від пріоритетності й протекціонізму сільського господарства до його сталого розвитку: правові питання [Текст] / А. М. Статівка // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присв. 70-річчю Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника. – Івано-Франківськ, 2010. – Т. 1. – С. 55.

устрій сільських територій та підвищення рівня життя селян, розвиток альтернативних видів діяльності на сільських територіях.

Саме диверсифікація видів економічної діяльності призвела до значних якісних зрушень у розвитку сільських територій. Незважаючи на те, що переважна частка площі ЄС належить до територій цього типу, в сільському господарстві країн ЄС станом на 2008 р. були активно задіяні лише 2,4 % населення, або 11,8 млн осіб. При цьому цей показник постійно зменшується, оскільки в 2000 р. він становив 3,1 %, або 15 млн осіб. Разом з тим в Україні частка зайнятого у сільському господарстві населення є значно вищою і становила у 2008 р. 15,8 %. Проте тенденція зменшення частки зайнятого населення у цьому секторі економіки притаманна і Україні: порівняно з 2005 р. вона зменшилася на 3,6 %¹.

Після проголошення концепції сталого розвитку активізувався пошук альтернативних шляхів підтримки високої продуктивності сільського господарства за умов забезпечення екологічної безпеки. Світові тенденції впровадження диверсифікації аграрного виробництва свідчать про створення додаткових робочих місць у сільській місцевості, появу нових перспектив для аграрних товаровиробників, підвищення життєздатності жителів сільської місцевості та розвиток інфраструктури на сільських територіях.

На сьогодні в Україні з метою розвитку сільських територій необхідним є перетворення їх у місце, яке буде сприятливим для інвестицій (як національних, так й іноземних), проживання та праці, раціонального використання соціальних, економічних та екологічних ресурсів на засадах сталого розвитку, розширення підприємницької діяльності, яка не пов'язана безпосередньо із аграрним виробництвом. Одним із таких альтернативних засобів, шляхів диверсифікації аграрного виробництва, що сприяють підвищенню зайнятості сільського населення, сталому розвитку сільських територій, є розвиток зеленого туризму, який нині і в майбутньому залишатиметься складовою сільськогосподарської діяльності та туристичного бізнесу в Україні.

Враховуючи практику та зарубіжний досвід, поняття «сільський туризм» слід розуміти як певний різновид підсобної господарської діяльності сільських мешканців з використанням ресурсів власного

¹ Прутула, Х. М. Сучасні тенденції розвитку сільських територій України та економічно розвинених країн: порівняльний аналіз [Текст] / Х. М. Прутула, В. Є. Крупін // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.11. – С. 347.

господарства з обслуговування відпочиваючих у формі надання місць для проживання, забезпечення харчуванням та іншими послугами з використанням для цього власної праці та праці членів родини з метою отримання додаткового прибутку¹.

Зокрема, у деяких високорозвинених західноєвропейських країнах, таких як Франція, Велика Британія, Нідерланди, Ірландія, Німеччина, Іспанія, невід'ємною складовою програми комплексного соціально-економічного розвитку села є заняття сільським туризмом. У цих країнах туристичні поїздки в села і сільську місцевість посідають уже друге місце після відпочинку на морі. Світова практика підтверджує, що сільський туризм активно сприяє розв'язанню основних соціально-економічних проблем села.

Слід відмітити, що розвиток зеленого туризму впливає: а) на розв'язання соціально-економічних проблем села; б) на зменшення рівня безробіття в сільській місцевості та розширення кола самозайнятості сільського населення, особливо молоді; в) на розширення можливостей реалізації продукції особистого селянського господарства, причому реалізації її на місці; г) на поліпшення благоустрою сільських садиб, вулиць, у цілому сіл; стимулює розвиток соціальної інфраструктури; д) на відродження, збереження та розвиток місцевих народних промислів, пам'яток історико-культурної спадщини; е) на підвищення культурно-освітнього рівня сільського населення.

Перевагами сільського туризму є такі:

- не вимагає значних інвестицій і використовує переважно приватні джерела фінансування, які швидко окупуються;
- сприяння залученню іноземних і національних інвесторів у розвиток сільського туризму;
- створення умов для соціальної стабільності у сільських регіонах;
- розширення сфери зайнятості сільського населення і створення нових робочих місць;
- збереження і відродження в сільських регіонах культурної спадщини.

Розвиток сільського (зеленого) туризму є одним із напрямків диверсифікації аграрного виробництва, адже відбувається розширення несільськогосподарських видів діяльності в сільській місцевості, що в свою чергу сприяє сталому розвитку сільських територій, збережен-

¹ Розвиток сільського туризму в Україні. Сільський туризм як вид підсобної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.agroua.net>.

ню звичаїв, традицій, культурної та історичної спадщини. Проте в Україні для розвитку сільського туризму є вагомі перешкоди, що полягають у першу чергу в недосконалому нормативному регулюванні, оскільки сьогодні лише деякі аспекти діяльності сільського (зеленого) туризму регулюються законами України «Про туризм», «Про особисте селянське господарство». Однак прийнята 19 вересня 2007 р. Кабінетом Міністрів України Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р. не передбачає жодних заходів щодо розвитку сільського (зеленого) туризму. Таким чином, необхідно здійснювати комплексний і послідовний підхід до проведення регіональної політики у сфері розвитку сільського туризму. Реалізація цього дозволить значною мірою розв'язати соціальні проблеми сільського населення, підвищити рівень зайнятості і залучити до підприємницької діяльності сільських жителів.

Перехід до ринкової системи господарювання зумовлює необхідність для кожного суб'єкта аграрного виробництва постійно шукати шляхи підвищення ефективності своєї діяльності, прогнозувати та планувати стратегію розвитку підприємства відповідно з потребами ринкової економіки. Вбачається, що сільськогосподарське підприємство має функціонувати на підставі економічної політики, сутність якої повинна передбачати формування стратегічних цілей та завдань, оцінювання існуючих і перспективних напрямків сільськогосподарської діяльності, аналізування зовнішніх чинників та їх впливу на діяльність підприємства, визначення альтернатив виробничо-господарської діяльності, вибір стратегії.

Основні напрямки стратегічного розвитку діяльності підприємств обумовлюються метою, яку ставить перед собою господарчий суб'єкт. Для забезпечення можливості залишатися на ринку підприємства повинні обрати стратегію диверсифікації, проведення якої полягає у випуску якісно нових товарів, пошуку нових споживачів, перспективних каналів збуту та торгівлі, активних методів просування товарів.

Диверсифікація може фінансуватися за рахунок власних (прибуток та амортизаційні відрахування) та залучених коштів (кредити та позики, кредиторська заборгованість та інвестування).

Сутність моделі фінансового забезпечення диверсифікації сільськогосподарських підприємств полягає в значному зменшенні податкового тиску, що на макроекономічному рівні дозволяє підвищити стабільність функціонування аграрного виробництва, збільшити його грошові накопичення та підняти рівень самофінансування.

Американський економіст Дж. Гелбрейт зазначає, що субсидування виробництва продовольства з метою недопущення різкої зміни цін на продовольчі товари є звичайною справою. Всі країни ЄС, США та Японія асигнують кошти в продовольчий сектор. У країнах Європейської Співдружності під державним регулюванням знаходиться до 90 % цін на сільськогосподарську продукцію¹.

Сільське господарство в розвинених країнах визнається стратегічною галуззю економіки, саме тому аграрні товаровиробники відчують значну підтримку з боку держави. Зокрема, у США ще в 1985 р. було прийнято Закон «Про продовольчу безпеку», а субсидування сільського господарства має вже півстолітню історію. Саме бюджетні асигнування на сільське господарство є найважливішим елементом державного регулювання економічного розвитку фермерських господарств. Лише у 1980-х рр. сукупні бюджетні витрати на аграрну політику в США були збільшені удвічі, а за останні 25 років вони збільшилися більш ніж у вісім разів, до того ж слід відмітити, що темпи їх зростання за цей період випереджали темпи інфляції. Останнім часом вони становлять до 25 % вартості валової продукції сільського господарства. Завдяки поєднанню стабільної економіки та сприятливої політики, ретельному плануванню та незалежному використанню технологій у США фермерські господарства досягли найбільшої ефективності у світі. Це засвідчує той факт, що тільки 8 % своїх доходів американці витрачають на продукти харчування, ціни на які є найнижчими у світі. У США, де існують природні передумови для сільськогосподарського виробництва, широко практикується цільова фінансова підтримка фермерів, підтримка цін, стимулювання експорту, розвитку інфраструктури села тощо. Наявні дані свідчать про те, що в загальному обсязі одержувачів державних субсидій домінують виробники зерна (58,7 %) та м'яса (20,4 %). Також слід звернути увагу на те, що субсидії надаються і господарствам з багатогалузевою спеціалізацією, питома вага яких у загальній сумі допомоги складає 2,9 %.

У Китаї реформування системи державної підтримки сільськогосподарського господарства розпочалося після вступу до СОТ. У 2005 р. було прийнято пропозиції ЦК КПК та Держради КНР про заходи у цій сфері. Вони включали стандартні інструменти реалізації аграрної по-

¹ Финансовые ресурсы народного хозяйства (Проблемы формирования и использования) [Текст] / под ред. В. К. Сенчагова. – М. : Финансы и статистика, 1982. – С. 255.

літики. Зокрема, це прями виплати та субсидії на виробництво зернових, придбання високоякісного насіння, племінних тварин та сільськогосподарської техніки; зниження податкових зобов'язань сільськогосподарських товаровиробників; державні інвестиції в розвиток сільської інфраструктури (електрифікація, будівництво мережі сільських доріг та систем водопостачання тощо); пільгове банківське кредитування аграрного виробництва та підтримка розвитку кредитних кооперативів; асигнування на розвиток науково-дослідницької діяльності у сфері сільськогосподарського виробництва; цінова підтримка виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції. Зазначені заходи хоч і поступалися за порівняльними вимірниками США та ЄС, однак суттєво вплинули на зростання обсягів сільськогосподарського виробництва та сприяли розвитку сільських територій.

Найбільш близьким за змістом до вітчизняних проблем є досвід щодо державної підтримки сільського господарства Російської Федерації. Сучасна аграрна політика Російської Федерації базується на прийнятому в грудні 2006 р. Федеральному законі «Про розвиток сільського господарства». Він визначає основні принципи та пріоритетні напрямки державної аграрної політики, реалізація яких включає бюджетну підтримку аграрного розвитку. Зокрема, передбачаються застосування особливих податкових режимів для сільськогосподарських товаровиробників і антимонопольне регулювання аграрних ринків. У контексті цього Закону затверджена і діє державна програма «Розвиток сільського господарства і регулювання ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства на 2008–2012 роки». Вона містить прогноз розвитку сільського господарства Російської Федерації, індикатори результативності та витратні зобов'язання бюджету, щорічний розподіл фінансових ресурсів на програмні заходи¹.

При диверсифікації аграрного виробництва можливе використання позикових коштів на основі кредитних договорів, які створюють правові передумови для своєчасного повернення позик і сплати відсотків за ними. Як правило, банки пропонують своїм клієнтам типові кредитні угоди, предметом яких є сума та строки кредитування, відсоткові ставки за користування кредитом, форми матеріального забезпечення кредиту. Банку важливо мати гарантію повернення кредиту, а тому має місце кредитний ризик, тобто імовірність недо-

¹ Гордеев, А. Нарастивать производство сельскохозяйственной продукции [Текст] / А. Гордеев // Экономика сельского хозяйства России. – 2005. – № 1. – С. 3–4.

тримання умов кредитної угоди, несвоєчасного погашення кредитів та сплати відсотків.

Відсутність належного державного регулювання у цій сфері, недостатність фінансових ресурсів впливають на низьку ефективність ведення аграрного виробництва. Підвищення продуктивності праці, урожайності та рентабельності галузі можливе лише за умови використання сучасних технологій виробництва, залучення нової техніки, нових підходів до процесу виробництва, а це є можливим лише за наявності інвестування з боку як національних, так і зарубіжних інвесторів. Створення сприятливих та стабільних умов для вкладення інвестицій у сільське господарство на взаємовигідних засадах дасть змогу повною мірою використати наявний потенціал для розвитку сільського господарства в Україні.

Зараз нова політика ЄС щодо розвитку сільських територій концентрується навколо проблем:

- трансформації сільських територій у місце, більш привабливе для інвестицій, проживання та праці;
- поширення інформації та підтримка дій щодо збільшення нових і привабливих робочих місць;
- зрівноваженого використання природних ресурсів на засадах стійкого розвитку;
- поліпшення системи управління та використання публічних ресурсів, обмін досвідом та доробком;
- забезпечення синергічної взаємодії інститутів управління розвитком сільських територій;
- забезпечення стратегічного розвитку та досягнення перспективних результатів.

Стратегію диверсифікації аграрного виробництва давно використовують країни з розвинутою ринковою економікою. Зокрема, більшості країн Європи притаманний високий рівень спеціалізації ферм. Як приклад, у Великій Британії близько 40 % фермерських господарств спеціалізуються на виробництві зерна. У цій країні розвиток сільськогосподарських підприємств супроводжується витісненням дрібних господарств великими. На сьогодні типова британська ферма являє собою велике високо механізоване, високоінтенсивне спеціалізоване господарство, в якому широко використовують найману робочу силу і досягнення аграрної науки.

Для Німеччини характерним є глибокоспеціалізоване тваринництво. Основна увага приділяється виробництву молока, свинини,

яловичини і телятини. Федеральний уряд у своїй політиці стосовно сільських територій намагається забезпечити в усіх регіонах ФРН рівну якість життя і зберегти або поліпшити умови для того, аби громадяни мали можливість брати участь у розвитку суспільства. При цьому уряд усвідомлює, що сільські регіони не є однорідними територіальними категоріями і що, виходячи із цього, не може існувати одна універсальна, придатна для всіх регіонів концепція розвитку. Розвиток сільських територій включає економічні (виробничі), соціальні та екологічні аспекти. Питання розвитку сільських територій входить у компетенцію федерального уряду, але більшою мірою стосується федеральних земель та їх муніципальних утворень. Федеральний уряд ставить завдання в межах заданих фінансових і бюджетних умов і намагається активізувати взаємне співробітництво щодо питань, які віднесені до компетенції федеральних земель¹.

Сільськогосподарське виробництво Франції також характеризується високим рівнем спеціалізації. На початку цього століття понад 30 % ферм країни спеціалізувалися на виробництві продукції рослинництва, майже половина займалася виробництвом тваринницької продукції, а решта вела багатогалузевий спосіб господарювання. Сільське господарство Франції представлене на сьогодні чітко вираженою регіональною спеціалізацією виробництва з урахуванням природно-кліматичних умов.

Для сільського господарства США характерною є чітка спеціалізація регіонів: бавовняний, кукурудзяний, молочного скотарства та ін. Виробничий напрямок аграрних районів визначається домінуючим типом (типами) підприємств. Саме в США виявляється тенденція до глибокої диверсифікації аграрного виробництва.

Протягом ХХ ст. продуктивність сільського господарства США зростала набагато швидше порівняно з іншими секторами американської економіки. Згідно з розрахунками Служби економічних досліджень Департаменту сільського господарства США у період з 1948 по 2002 р. обсяг сільськогосподарського виробництва у США зріс у 2,6 разу, тоді як кількість ресурсів, що використовуються в сільському господарстві, знизилася. Оскільки обсяги світового сільськогосподарського виробництва зростали швидше за обсяги споживання, то

¹ Статівка, А. М. Деякі організаційно-правові питання сталого розвитку сільських територій і диверсифікації аграрного сектору економіки [Текст] / А. М. Статівка // 36. тез Міжнар. наук.-практ. конф., присв. 10-річчю створення юрид. фак-ту НУБіП. – К., 2011. – С. 34.

протягом останніх 150 років спостерігалася тенденція до незначного зниження реальних цін на основні види сільськогосподарської продукції, продовження якої у XXI ст. залежатиме від результативності сільськогосподарських досліджень. Основна мета останніх полягає у забезпеченні швидшого зростання продуктивності в сільському господарстві порівняно з глобальним попитом на продовольство, який за прогнозами подвоїться у першій половині XXI ст.

Нааявність можливостей для несільськогосподарської зайнятості відіграла значну роль у підвищенні доходів сільських домогосподарств і зниженні рівня бідності на цих територіях. Вищий ступінь диверсифікації сільської економіки означає меншу залежність від сільського господарства, доходи від якого визначаються мінливими цінами, рівнями врожайності та, звичайно, доходами населення. Так, населення з низькими доходами витрачає більшу частину приросту своїх доходів на поліпшення якості харчування. Проте після певної межі подальші прирости витрачаються не на збільшення обсягів споживання продовольства, а на поліпшення його якості, що означає зростання прибутків переробної галузі. Як результат, частка видатків споживачів на харчування, які спрямовуються безпосередньо до сільськогосподарських виробників, постійно знижується з економічним підвищенням доходів. Очевидно, це спричиняє зменшення частки сільськогосподарського сектору в економічному зростанні. У розвинених країнах зниження рівнів бідності в сільських громадах найчастіше відбувалося одночасно з розвитком несільськогосподарської зайнятості на тлі зменшення зайнятості в аграрному секторі¹.

На сучасному етапі тропічному поясу (тропічні області Латинської Америки та Африки) притаманна багатоукладність, а споживчий напрямок виробництва вимагає вирощувати широке коло сільськогосподарських культур та явно демонструє максимальну різнобічність, що також говорить про диверсифікацію виробництва.

Слід зазначити, що підприємницька діяльність здійснюється в умовах постійної зміни ринкового середовища. За законами ринку, якщо підприємство, яке випускає протягом п'яти років однакову продукцію і не займається виробництвом нової, втрачає конкурентоспроможність і в кінцевому результаті зазнає банкрутства. Президент американського товариства за контролем якості Д. Харрінгтон зазначає, що віднов-

¹ Косодій, Р. П. Проблеми сільського розвитку в умовах глобалізації [Текст] / Р. П. Косодій // Економіка АПК. – 2009. – № 4. – С. 134.

лення і якість продукції — головне поле битви на світових ринках, і ціна програшу в цій боротьбі — економічна катастрофа. У країнах з ринковою економікою через кожні п'ять років продукція оновлюється на 60 %. Це свідчить про те, що диверсифікація допомагає розширювати асортимент сільськогосподарської продукції, забезпечити високу якість товарів, а також сприяє просуванню їх на аграрний ринок, швидкій адаптації до ринкових умов¹.

Отже, досвід провідних країн світу показує, що розв'язання проблем села лежить у площині диверсифікації аграрного виробництва, розвитку несільськогосподарської діяльності на сільських територіях тощо. Диверсифікація аграрного виробництва як предмет правового регулювання являє собою сукупність суспільних відносин, що регулюються нормами права (аграрного, господарського, цивільного, адміністративного та ін.) і створюють економічні, правові, організаційні передумови для соціального розвитку сільських територій.

2.3. Продовольча безпека держави та її аграрна політика

2.3.1. Продовольча безпека як складник економічної безпеки держави

Економічний розвиток держави, її потенціал, стабільність і місце в сучасному світі визначаються рівнем економічної безпеки. При цьому стабільний економічний розвиток виступає як основний чинник національної безпеки. Забезпечення економічної безпеки — це гарантія незалежності країни, умова стабільності та ефективності життєдіяльності суспільства, людини. Тому забезпечення економічної безпеки належить до найважливіших національних пріоритетів. Це показує світовий досвід.

На наш погляд, економічна безпека — несуча конструкція, каркас національної безпеки і благополуччя будь-якої держави. Без забезпечення економічної безпеки стає неможливим вирішення нагальних завдань як на національному, так і на міжнародному рівні. Державна стратегія економічної безпеки є невід'ємною частиною системи загаль-

¹ Доценко, Г. О. Маркетинговий підхід до вибору ефективної стратегії диверсифікації [Текст] / Г. О. Доценко // АгроІнком. — 2006. — № 5–6. — С. 120–125.

ної національної безпеки, оскільки має за мету забезпечення захисту населення через підвищення рівня і якості його життя.

В Україні сучасний стан забезпечення економічної безпеки є певною мірою дзеркалом стану української економіки. На даний час державне втручання в економіку здійснюється головним чином непрямыми методами. Так і не створено досить дієву нормативно-правову базу на найважливіших напрямках реформи, покликану закласти механізми цивілізованої економічної політики. Неefективним є й механізм податкової політики. Надмірне наповнення внутрішнього ринку імпортованими товарами при одночасному зниженні вітчизняного товарного виробництва призвело до хаосу процесів у національній економіці, дестабілізувавши виробництво основних видів промислових товарів, істотно знизивши ВВП країни. Зростання кризових явищ обумовили зниження фінансової стабільності держави, ослаблення механізму банківської системи, відсутність сприятливого інвестиційного клімату. Неefективність системи державного регулювання економічної політики поставила країну не тільки перед внутрішніми, а й перед зовнішніми загрозами.

Незважаючи на те, що у сфері забезпечення національної безпеки держави було прийнято Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV «Про основи національної безпеки України»¹, в державі залишається гострою проблема ефективного управління і розвитку економіки. За цих обставин особливого значення набуває належне забезпечення (правове і економічне) саме економічної безпеки, що сприятиме створенню в суспільстві соціально-економічної стабільності — основи національної безпеки держави.

Попри складність перехідного періоду, Україна має потенціал для забезпечення своєї економічної безпеки не тільки на внутрішньому рівні, а й у зовнішньоекономічній діяльності. Зовнішньоекономічна спрямованість державної стратегії повинна полягати в ефективній реалізації переваг міжнародного поділу праці, участі країни у світових економічних процесах, її рівноправній інтеграції у світове господарство, усуненні залежності від інших держав у питаннях економічного та технічного співробітництва.

Державна стратегія забезпечення економічної безпеки, що має відображатися у сукупності нормативно-правових документів, які мають бути прийняті у цій сфері, повинна включати характеристику зовнішніх

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

і внутрішніх загроз економічної безпеки як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих економічних інтересів особистості, суспільства та держави. Крім цього, повинні бути визначені засоби подолання таких загроз, що безпосередньо вплине на стабільність економічної системи держави в короткостроковій і середньостроковій перспективах. Велике значення при цьому має визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси в галузі економіки і відповідають вимогам економічної безпеки.

Особливу увагу в цих документах потрібно приділити формуванню економічної політики, інституціональним перетворенням і необхідним механізмам, що усувають вплив чинників, які підривають стабільність національної економіки.

Для визначення критеріїв і параметрів економічної безпеки необхідними компонентами її режиму мають бути:

- здатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення, тобто в країні повинні бути досить розвинені галузі і виробництва, що забезпечують функціонування держави у звичайних і екстремальних умовах;

- збереження державного контролю над стратегічними ресурсами;

- виключення залежності економіки від імпорту найважливіших видів продукції;

- підтримка умов життя населення вище рівня бідності;

- стабільність фінансової і банківської систем, національної валюти, належний рівень розвитку фінансового ринку і ринку цінних паперів, зниження і ефективне управління зовнішнім та внутрішнім боргом, забезпечення умов для інвестиційної діяльності;

- збереження єдиного економічного простору та міжрегіональних економічних відносин, що забезпечують дотримання національних інтересів;

- забезпечення необхідного державного регулювання економічних процесів, здатного гарантувати нормальне функціонування ринкової економіки.

Найважливішим елементом механізму забезпечення економічної безпеки має стати прогнозування чинників, що визначають загрози економічній безпеці.

Особлива роль у забезпеченні економічної безпеки мусить належати державі. Вона повинна виступати гарантом, що забезпечує економічну безпеку. Під державним контролем мають розроблятися та

здійснюватися заходи щодо виходу країни із зони небезпеки, тобто із стану, коли параметри економічного розвитку відхиляються від граничних значень економічної безпеки.

Вагоме значення в контексті забезпечення національної безпеки будь-якої держави, збереження балансу національних інтересів держав світу, наявних сучасних глобалізаційних процесів, існування проблеми недостатньої кількості продовольства у світі має звернення до питання забезпечення продовольчої безпеки як складової економічної безпеки держави.

На даний час можна констатувати, що питання економічної безпеки набувають першочергового значення у спектрі проблем державної політики у сфері продовольчої безпеки. Особливої значущості вони набувають у період реформування суспільно-економічної системи та її трансформації в процесі розвитку ринкових відносин. Беручи до уваги зміни в економічній стратегії держави, для реалізації поставлених цілей є потреба в розв'язанні економічних і правових проблем. Стратегічними напрямками у сфері економічної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки держави повинні стати: зміцнення і розвиток внутрішнього ринку на основі створення режиму найбільшого сприяння для вітчизняних товаровиробників, навіть за умови участі держави в глобальних економічних утвореннях (СОТ); перехід до моделі змішаної економіки з державним і недержавним секторами; інтеграція економіки держави у світове господарство. Це твердження повною мірою стосується й України.

Продовольча безпека як складова економічної безпеки відображається й у сфері міжнародних відносин, оскільки подібного роду питання постають при розробленні і реалізації зовнішньої політики. У національних доктринах розвинених держав світу в розробленні стратегії національної безпеки використовуються економічні чинники, які згодом не тільки доповнюють базові критерії національної безпеки, а й є провідними компонентами у проведенні політики національних інтересів стосовно забезпечення продовольчої безпеки.

Разом із тим міжнародні економічні і продовольчі програми передбачають у першу чергу створення системи національної безпеки на основі розвитку експорту і утворення національних і світових запасів та резервів. При цьому істотне значення надається продовольчій допомозі, інформаційним системам і розширенню міжнародного співробітництва у сфері продовольства з урахуванням зміцнення економічних інтересів.

Саме тому при розробленні нових національних законів вектор економічної безпеки держави повинен мати конкретні цілі, що формують продовольчу політику. Сюди слід віднести перехід від сільськогосподарської (фермерської) політики до економічної, що охоплює всі сфери продовольчого комплексу держави; оцінювання взаємозв'язків комплексу з національною економікою (зокрема, з проблемами інфляції, споживчих цін, податків, активів торговельного балансу); орієнтацію не на боротьбу з надвиробництвом, а на ліквідацію дефіциту і розроблення альтернативних програм для відносної стабілізації ринку з визнанням вирішальної ролі ринкового механізму. В цьому разі економічна політика тісно пов'язана із продовольчою політикою в цілому і реалізується шляхом розроблення та впровадження різних конкретних програм та окремих заходів. Зокрема, особливої значущості набувають програми підтримки фермерських цін і доходів, програми сільськогосподарських запасів і резервів, заходів щодо стабілізації сільськогосподарського експорту, скорочення (якщо буде потреба) посівних площ, збільшення асигнувань на наукові дослідження, розвиток інформаційно-управлінської інфраструктури, кредитування, страхування, охорона довкілля.

Таким чином, в умовах сьогодення до стратегій національної безпеки держави поряд із програмами національних пріоритетів повинні включатися проекти, прямо пов'язані з економічною безпекою, особливо спрямовані на розвиток таких галузей економіки, як енергетика, торгівля та продовольство.

На нашу думку, забезпечення саме продовольчої безпеки — досить складне завдання, вирішення якого неможливе тільки в рамках окремої держави силами цієї держави. Незважаючи на значну увагу до проблеми забезпечення продовольчої безпеки з боку світової спільноти, вона не тільки не розв'язана, а й суттєво погіршилася в умовах глобалізації, у зв'язку з чим уточнення концепції продовольчої безпеки нині є одним з актуальних практичних і дослідницьких завдань. Продовольча безпека повинна розглядатися як один із основних елементів національної безпеки держави, що забезпечують його автономність і незалежність від суміжних країн, і бути предметом дослідження багатьох учених¹.

Основними індикаторами, що характеризують стан забезпечення продовольчої безпеки в Україні, слід вважати: добову енергетичну

¹ Глобалізація і безпека розвитку [Текст] : монографія / М. О. Гончаренко, В. А. Зленко, О. В. Зернецька та ін. ; під заг. ред. О. Г. Білорус. — К. : КНЕУ, 2001. — С. 450–462.

цінність споживання, забезпечення раціону людини основними видами продуктів, достатність запасів зерна у державних ресурсах, економічну доступність продуктів, диференціацію вартості харчування за соціальними групами, ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, продовольчу незалежність за окремим продуктом¹. Саме ці показники можуть бути виміряні, і на цій основі стає можливим їх досить просте застосування в управлінні процесами забезпечення продовольчої безпеки.

При цьому в рамках практично всіх існуючих підходів безумовним вважається те, що держава повинна забезпечити собі незалежність від імпорту продовольства, незважаючи на конкретні природні умови та ефективність розподілу праці в рамках сільськогосподарського виробництва. Рівень залежності в забезпеченні продовольством окремо взятої держави від імпортих поставок, який вважається небезпечним, у різних дослідженнях визначається в різних межах. Найбільш поширеним є твердження, що рівень продовольчої безпеки можна вважати оптимальним при співвідношенні вітчизняного та імпортного продовольства на ринку в пропорції 7 до 3 (або 70 і 30 % відповідно). Тобто згідно з традиційним тлумаченням у найбільш загальному вигляді «продовольча безпека — це такий стан економіки, коли не менше 70 % основних продуктів харчування виробляє вона сама»². На наш погляд, у цьому контексті більш важливим стає чинник ефективності використання ресурсів, а не вимога обов'язкового самозабезпечення країни продовольством для формування умов продовольчої безпеки. При раціональній міжнародній взаємодії важливим стає не «натуральне господарство» на рівні країни, а ступінь залучення в систему міжнародного поділу праці на найбільш вигідних для кожного регіону і держави умовах. У такому разі забезпечується можливість за допомогою імпорту зберегти остаточне споживання населенням всього необхідного «харчового набору».

Усе зазначене в цілому дає змогу вийти на новий підхід щодо розуміння проблеми забезпечення продовольчої безпеки, який повинен ґрунтуватися не стільки на створенні бази для власного виробництва продуктів харчування на території країни, скільки на формуванні такого балансу власних та імпортих продовольчих ресурсів, який забезпечував би постійний рівень соціальної стабільності в суспільстві,

¹ Глобалізація і безпека розвитку [Текст] : монографія / М. О. Гончаренко, В. А. Зленко, О. В. Зернецька та ін. ; під заг. ред. О. Г. Білорус. — К. : КНЕУ, 2001. — С. 450–462.

² Ульянченко, О. В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами [Текст] / О. В. Ульянченко // Агросвіт. — 2007. — № 9. — С. 4–8.

тобто як один із критеріїв продовольчої безпеки пропонуємо використовувати ступінь раціонального залучення країни до міжнародного розподілу праці.

Перехід від пріоритетності внутрішнього забезпечення продовольством до пріоритетності соціальної стабільності у забезпеченні продовольчої безпеки сьогодні можливий і необхідний принаймні з трьох причин. По-перше, сучасна міжнародна обстановка робить неактуальним захист від потенційних зовнішніх загроз у розрізі забезпечення населення країни продовольством.

Якщо говорити про можливі зовнішні загрози, які негативно позначаються на продовольчій безпеці, то це в першу чергу загрози зміни ринкової кон'юнктури, що виникають під впливом різноманітних політичних, економічних, природних та інших обставин. Однак зараз, в умовах платоспроможності як в цілому нашої країни, так і основних верств населення можливі коливання кон'юнктури ринку продовольства не повинні стати вирішальними для забезпечення споживачів основними продуктами харчування.

Отже, вважаємо, що сьогодні концепцію продовольчої безпеки необхідно розглядати з точки зору забезпечення достатнього рівня соціально-економічної стабільності в суспільстві. Тобто продовольча безпека — це відсутність соціальної напруги, що зумовлюється недостатнім (за різними параметрами) забезпеченням населення продовольством.

По-друге, глобалізація економіки часто робить важким визначення походження сільськогосподарської сировини і продовольчих товарів. В умовах перетікання капіталу з країни в країну, приходу на ринки практично всіх держав ТНК продовольчого комплексу стає досить складно визначити, є той чи інший продукт вітчизняним чи імпортом. Зараз значна частина промислових підприємств, зокрема різних підприємств харчового сектору, у нашій державі та за кордоном належить іноземному капіталу, що також суттєво впливає на стан забезпечення продовольчої безпеки.

По-третє, в умовах зростання інформаційної залежності, використання інформаційних технологій для проведення глобальних маркетингових кампаній все актуальнішим стає питання про захист кінцевого споживача від недобросовісних виробників і неперевіраних продуктів харчування. Крім того, серед загроз у сфері споживання продуктів харчування необхідно виділити інформаційну складову, яку треба розглядати як забезпечення захисту споживача від морально-

психологічного впливу, що завдає шкоди його ментальному та фізичному здоров'ю. Інформаційна складова забезпечення продовольчої безпеки виходить сьогодні, з нашої точки зору, на одне з перших місць, і в контексті збереження людського капіталу забезпечення інформаційної безпеки зумовлено підвищенням освітнього рівня споживачів, відповідальності виробників продуктів харчування та посиленням контролю за ними.

Більш того, проблема забезпечення продовольчої безпеки зараз виходить на новий рівень, і це в свою чергу вимагає подальшого розвитку концептуальних підходів щодо питання, яке розглядається.

Актуальним у сьогоднішні є й питання про створення системи міжнародної продовольчої безпеки (МПБ), що виникло ще на початку 70-х рр. XX ст. У 1974 р. на Всесвітній продовольчій конференції¹ було ухвалене рішення про створення системи міжнародної продовольчої безпеки, що передбачає: організацію системи раннього попередження нестачі продовольства; створення національних запасів продовольства, що корелюються на міжнародному рівні; надання продовольчої допомоги нужденним країнам; збільшення частки країн, що розвиваються, в міжнародній торгівлі сільськогосподарською продукцією.

Світова продовольча безпека, що розглядається насамперед як збереження стабільності на ринках сільськогосподарської сировини, стала першорядною метою світового співтовариства і низки впливових міжнародних економічних та неурядових організацій. У розв'язанні цієї актуальної проблеми в останні роки активну роль відіграють різні міжнародні фінансові інститути і організації, такі як МБРР, ЄБРР, МВФ та ін.

Всесвітня продовольча рада² і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО)³ на початку 80-х рр. на своїх сесіях розробили та прийняли концепцію міжнародної продовольчої безпеки. Вона вклю-

¹ На Всесвітній продовольчій конференції, яка відбулась у Римі (1974 р.), зазначалося, що кількість тих, хто голодує, недоїдає, збільшується й досягла 550 млн осіб. Ураховуючи таку ситуацію, Конференція закликала заснувати Всесвітню продовольчу раду (ВПР).

² Заснована у грудні 1974 р. як орган ООН. Її метою є координація у системі ООН діяльності, пов'язаної з міжнародною співпрацею у галузі виробництва продовольства та торгівлі ним. Штаб-квартира ради розташована у Римі.

³ Створена у 1945 р. та є однією з провідних установ у системі ООН з питань розвитку сільського господарства. До складу ФАО входять понад 174 країни світу і одна міжнародна організація – Європейський Союз. Україна приєдналась до неї Законом України від 25 листопада 2003 р. № 1334-IV «Про прийняття Статуту Продовольчої та сільськогосподарської Організації Об'єднаних Націй» // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 211.

чала реалізацію таких елементів: прийняття конвенції про продовольчу допомогу та конвенції про торгівлю пшеницею¹; створення в країнах, що розвиваються, аграрної інфраструктури, яка забезпечує зберігання і транспортування продовольства; впровадження спеціального механізму для фінансування імпорту країн, що розвиваються; забезпечення щорічного поповнення міжнародного надзвичайного продовольчого резерву на 500 тис. т; розвиток Світової продовольчої програми; досягнення домовленості про систему заходів у разі непередбаченої продовольчої кризи; застосування заходів щодо досягнення стабільності ринку продовольства і забезпечення до нього доступу держав, що розвиваються.

Розроблення конкретних заходів щодо здійснення міжнародної продовольчої безпеки виявило принципові розходження в підходах до цієї проблеми розвинених держав і держав, що розвиваються. Це стосувалося насамперед питань створення міжнародних запасів продовольства і забезпечення недискримінаційних умов доступу країн, що розвиваються, до світових ринків продовольства.

Слід зазначити, що функціонуючі на цей час окремі інституціональні елементи міжнародної продовольчої безпеки, а саме Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку (МФСР)², Міжнародний надзвичайний продовольчий резерв³, Конвенція про продовольчу допомогу, спеціальний механізм міжнародної продовольчої безпеки для фінансування витрат країн, що розвиваються, також далеко не повністю відповідають інтересам і потребам держав, що розвиваються. Відсутність прогресу в здійсненні основної частини заходів у рамках міжнародної продовольчої безпеки змушує країни, що розвиваються, розглядати проблему забезпечення продовольчої безпеки не стільки на міжнародному, скільки на регіональному або національному рівнях.

Аналіз політики держав у цій сфері за останні роки дозволяє констатувати, що мета і завдання стратегій розвитку більшості країн, що розвиваються, зазнали істотних змін. Переорієнтація продовольчої

¹ У 1986 р. були прийняті Міжнародна угода про пшеницю та Конвенція про надання продовольчої допомоги.

² Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку (МФСР, *англ.* IFAD) – міжнародна міждержавна організація, створена в 1977 р. за рішенням Всесвітньої продовольчої конференції 1974 р. МФСР вирішує завдання боротьби з голодом і бідністю в сільських районах країн, що розвиваються.

³ За участю ВІП у 1980 р. було створено Міжнародний надзвичайний продовольчий резерв.

політики найчастіше є результатом її структурної перебудови. При цьому головними завданнями стають стимулювання економічного росту на більш стійкій основі, створення відкритої і конкурентоздатної економіки, підвищення уваги з боку відповідного законодавця до сільськогосподарського сектору та проведення сприятливої макроекономічної і торговельної політики.

У цей час для розв'язання проблем продовольчої забезпеченості більшість країн активно здійснюють національні, а у деяких випадках і регіональні продовольчі стратегії. Завдяки таким стратегіям розроблено низку програм з виробництва продовольства з метою вироблення гарантій збільшення не тільки національної, а й регіональної продовольчої безпеки.

Що ж стосується механізму розроблення національних продовольчих стратегій, то у більшості із них першорядну увагу приділено проблемам виробництва і збуту продовольства. При цьому основним завданням залишається більш ефективна інтеграція споживання продовольства із цілями та програмами у сфері харчування. Наочними прикладами вирішення подібного завдання з використанням моделі національних потреб є стратегія продовольчої безпеки для африканських країн, розроблена Всесвітнім банком, і програма продовольчої безпеки, здійснювана під егідою ФАО. Однак на ефективності більшості розроблюваних національних стратегій негативно позначається відсутність належної адміністративної інфраструктури і кваліфікованого керівництва. Аби виправити це становище, ВПП ООН запропонувано пропозиції, спрямовані на створення програм підготовки управлінського персоналу для різних держав. Особливий акцент з цього питання зроблено у роботі XVI сесії Ради, на якій всебічно розглядалася концепція міжнародної продовольчої безпеки на 1990-ті рр. Ця модель не тільки охоплює питання продовольчого забезпечення, а й включає низку основних умов продовольчої безпеки.

Важливим чинником зниження продовольчого дефіциту при зменшенні голоду в пропонованій концепції міжнародної продовольчої безпеки є формування стабільних внутрішніх поставок продовольства, хоча самі по собі вони ще не гарантують достатнього і повноцінного харчування. Як відзначають експерти ВПП, постачання продовольства населенню тієї або іншої країни залежить у першу чергу від запасів продовольства, обсягу його внутрішнього виробництва, імпорту та експорту. Тому на практиці у деяких країнах створюються національні

запаси продовольства, котрі використовуються для стабілізації як цін, так й очікуваного попиту в державній розподільчій мережі. Доступні і стабільні ціни при цьому мають велике значення, особливо для незабезпечених верств населення, які можуть і не мати можливості задовольняти свої мінімальні потреби.

Важливим аспектом продовольчої безпеки і розв'язання проблеми задоволення потреб у продовольстві є реалізація державних програм реального доступу до продуктів харчування. Визнаючи важливість таких програм, уряди різних держав у цей час здійснюють проекти щодо продовольчого субсидування.

Аналіз світової продовольчої безпеки вимагає ретельного вивчення проблем, пов'язаних із підтримкою або збільшенням рівня сільськогосподарського виробництва. Основними серед них є чисельність населення, земельна база для виробництва продуктів харчування, врожайність та стан агрофонду.

У контексті забезпечення продовольчої безпеки певної держави світу, в тому числі України, важливим є, на нашу думку, розв'язання на національному рівні продовольчої проблеми, яке є важливою передумовою створення атмосфери стабільності та благополуччя в країні, гарантією ефективності її економіки. Необхідно також підкреслити, що ця проблема як складова частина проблеми соціально-економічної тісно пов'язана з ростом населення, загостренням екологічних процесів. Ось чому проблему національної продовольчої безпеки треба розглядати в тісному зв'язку із проведеними на цей час реформами в агропромисловому секторі і взаємозв'язку з механізмами забезпечення економічної безпеки.

Стосовно України можна стверджувати, що проведені реформи прямо вплинули на загальний попит на продовольство і структуру продовольчого кошика, безпосередньо діючи на ціни на продукти харчування. Структурна перебудова економіки в цілому призвела до падіння реальної заробітної плати, а реалізація цієї перебудови часто супроводжувалася ростом безробіття.

Поряд із розвитком різноманітних форм господарювання, одержанням економічної свободи при виборі постачальників і покупців продуктів харчування були ослаблені найважливіші важелі впливу в цілому на економічний механізм АПК. Однією з основних причин цього з'явилося практично повне самоусунення держави від регулювання процесу виробництва. Зараз очевидно, що тільки ефективне державне

регулювання економічних процесів може забезпечити нормальне функціонування вітчизняного АПК.

Слабкою ділянкою аграрних перетворень залишається реформування кредитної сфери. Фінансова нестабільність аграрного сектору є гальмом його відновлення, що знижує рівень продовольчої безпеки. При розв'язанні проблеми забезпечення населення продуктами харчування саме реформування системи кредитування є одним із чинників виходу села з фінансової кризи. Основним способом її розв'язання можуть стати створення дієвої системи кредитування у сфері АПК, інвестиційне кредитування державою цієї сфери, а інструментами здійснення державних інвестицій — цільові програми та система конкурсів.

Розгляд продовольчої безпеки України в контексті загальної економічної безпеки є актуальною проблемою, оскільки в ній концентруються вузлові напрямки аграрної політики і економічної реформи в нових умовах формування ринкових відносин. У цьому процесі відбиті реальні тенденції розвитку сільськогосподарського виробництва, стан ринку та його споживачів, визначається ступінь залежності від світового ринку продовольства, використовується механізм державної стратегії з метою створення найважливішої системи життєзабезпечення — продовольчої безпеки.

З урахуванням інтересів національної безпеки і соціально-політичної стабільності в суспільстві продовольчий та аграрний комплекси слід уважати стратегічно важливими галузями економіки. Як першочергові ініціативи в цьому напрямку необхідно розглядати створення в агропродовольчій сфері умов для господарювання і підприємницької стабільності, при яких були б сформовані передумови для забезпечення державної підтримки аграрного та продовольчого секторів економіки. При цьому зусилля держави треба спрямовувати на фінансування та освоєння перспективних технологій, розроблення фундаментальних досліджень у сфері агробізнесу. Все більш гостро відчувається потреба в розробленні концепції створення в країні продовольчого стратегічного резерву, аби гарантувати населенню забезпеченість основними продуктами харчування, що особливо важливо для незаможних верств. Не викликає також сумнівів необхідність створення механізму розвитку збалансованого продовольчого господарства, що забезпечить не тільки соціальну стабільність, а й економічну незалежність суспільства — основні складові політики щодо продовольчої безпеки. Реалізація цих пропозицій неможлива без ви-

роблення комплексу заходів, серед яких, на наш погляд, першочергову увагу треба приділити поліпшенню інвестиційного законодавства, участі держави в діяльності міжурядових і міжнародних організацій, що займаються питаннями продовольства.

Зазначені прогресивні підходи мають базуватися на перегляді основних економічних і соціальних орієнтирів з урахуванням механізму ринкового регулювання. Досягнення усталеної національної безпеки у продовольчій сфері вимагає, аби державна політика гарантувала забезпечення продовольством населення, створення умов для нормального тривалого життя.

Розроблення рекомендацій з формування і розвитку економіко-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки України в сучасних умовах є вкрай актуальним. Найближчим часом продовольче питання залишатиметься пріоритетним в економічній політиці будь-якої держави. Зменшення дефіциту продовольства і підвищення його доступності не тільки сприяють зниженню соціальної і міжнаціональної нестабільності в суспільстві, а й, безсумнівно, допоможуть вирішенню низки важливих питань національної безпеки та соціально-економічного розвитку. В свою чергу забезпечення продовольчої безпеки і зростання виробництва продовольства приведуть до зміцнення продовольчої незалежності. Їх гарантованість — запорука авторитету держави на міжнародній арені.

Складною проблемою правового характеру, на нашу думку, залишається й наявність термінологічної неузгодженості і доктринальної невизначеності щодо терміна «продовольча безпека». На цей час у науковій літературі та офіційних документах ще не вироблено єдиного підходу і достатнього ступеня чіткості у визначенні цього терміна. У найбільш загальному вигляді під продовольчою безпекою слід розуміти такий рівень національного виробництва продовольства, що дозволяє реалізувати принцип самозабезпечення населення основними продуктами харчування і державних резервів відповідно до науково обґрунтованих норм.

Як уже зазначалося, винятково важлива складова концепції продовольчої безпеки країни — зовнішньоекономічна діяльність держави і суб'єктів економіки, оскільки однією з її цілей є наповнення внутрішнього продовольчого ринку.

Лібералізація зовнішньої торгівлі створила умови, за яких Україна перетворилася на головного імпортера продовольства. У зв'язку з цим,

як видається, обґрунтованим є перехід від політики лібералізації зовнішньої торгівлі продовольством до політики аграрного протекціонізму на основі виваженого зовнішньоторговельного захисного механізму та прямої державної підтримки національного продовольчого ринку. Тільки збереження і розвиток вітчизняного виробництва продовольства та національного ринку продуктів харчування можуть сприяти створенню вигідних зовнішньоекономічних умов для успішної інтеграції держави у світову економіку.

Криза, що охопила аграрний сектор економіки, вплинула не тільки на скорочення виробництва продовольчих і сировинних ресурсів. Вона зумовила зростання імпорту продовольства і сировини для його виробництва. Це не могло не позначитися негативно на продовольчій безпеці держави, що стала залежною від зовнішніх чинників. Зовнішньоекономічна діяльність визначена як одна з головних складових продовольчої безпеки держави. Зарубіжний досвід реформування зовнішньоекономічної діяльності та аграрної стратегії показав, що для досягнення самозабезпечення держави основними видами продовольства та сільськогосподарських товарів необхідним є ефективно використання зовнішніх зв'язків.

На нашу думку, по сільськогосподарській продукції та продовольству, виробленим у державі, слід вийти на рівень мит і компенсаційних зборів, що склалися в державах ЄС. Одночасно має бути широко впроваджена і використана система квотування імпорту продовольства за тими його видами, які виробляються вітчизняними сільськогосподарськими товаровиробниками. Особливу увагу повинно бути приділено стимулюванню інтеграційних і коопераційних зовнішньоекономічних зв'язків із зарубіжними партнерами на основі як міждержавних програм науково-технічного співробітництва, так і прямих зв'язків між підприємствами, організаціями АПК та зарубіжними фірмами та компаніями. Одночасно треба вжити заходів щодо зміни структури зовнішньої торгівлі продукцією шляхом оптимізації її імпорту та розвитку експортного потенціалу, переходу від імпорту продовольства та сировини для його виробництва до закупівель засобів його виробництва, прогресивних технологій і ліцензій. Досить вигідною сферою співробітництва, на наш погляд, є придбання пакета ліцензій, особливо на виробництво засобів малої механізації, устаткування для зберігання та перероблення сільгосппродукції, а також одержання консультаційних послуг з питань розвитку аграрного сектору. Державі також

необхідно всіляко заохочувати створення спільних підприємств, а також сприяти залученню іноземних кредитів для спільного і кооперативного виробництва продовольства та продукції матеріально-технічного призначення, виробленої за участю зарубіжних партнерів, що спричинить створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій в агропромислову сферу та активізації науково-технічних зв'язків із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями. Залучення іноземних інвестицій є значним резервом підвищення ефективності у таких сферах, як виробництво продукції рослинництва та тваринництва, її перероблення, зберігання, упакування, транспортування та реалізація. Насичення цих сфер економіки іноземними технікою, устаткуванням і технологіями, безсумнівно, сприяло б скороченню розриву в рівнях продуктивності праці між виробниками і експортерами продовольства. Для реалізації пропозицій щодо залучення в аграрну сферу іноземних інвесторів і створення сприятливих умов для їхньої діяльності необхідно в першу чергу зробити ревізію і створити дієву законодавчу базу, що регулює діяльність іноземних суб'єктів господарювання в Україні.

Необхідно враховувати і передбачати розширення науково-технічних і економічних відносин в агропромисловому комплексі із європейськими країнами — основними постачальниками продовольства. З цієї метою вбачається за доцільне відновлення тією мірою, в якій це можливо, взаємних поставок машин і устаткування, запасних частин, продовольства та інших товарів, а також коопераційних зв'язків з використанням сучасних технологій для виходу на ринок третіх держав. У результаті таких дій будуть розширені інвестиційне співробітництво, взаємне акціонування підприємств, створенні мережі оптової і роздрібною торгівлі, а також спільна інфраструктура ринку. Варто постійно підвищувати ефективність державного регулювання з урахуванням змін світової продовольчої ситуації та аграрної політики інших держав.

Питання зовнішньоекономічних зв'язків під кутом зору інтересів вітчизняної національної продовольчої безпеки повинні стати основними в діяльності Ради Національної безпеки і оборони, Міністерства закордонних справ України, Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Що стосується внутрішньодержавного регулювання, то саме належна правова регламентація через створення дієвої нормативно-правової бази щодо діяльності підприємств і організацій всіх форм

власності в аграрній сфері має стати одним із найпріоритетніших завдань законодавця.

У сфері соціальної політики необхідна інтенсифікація зусиль регіональних державних органів управління, спрямованих на забезпечення гарантій продовольчої безпеки для малозахищених верств населення, продовольчого постачання соціальних установ та інших соціально значущих об'єктів (закладів охорони здоров'я, дошкільної і середньої освіти), а також спецспоживачів (Міністерство оборони України тощо). Усі зазначені категорії потребують державного контролю і організації продовольчого забезпечення¹.

2.3.2. Аграрна політика держави в контексті забезпечення продовольчої безпеки

Як уже зазначалося, реформування аграрної сфери і формування нових економічних відносин в АПК України зумовили необхідність створення механізму державного регулювання, що включає комплекс засобів впливу держави на процеси, що відбуваються в сільськогосподарському секторі.

АПК України в умовах ринку посідає особливе місце, що не дозволяє йому повною мірою брати участь у міжгалузевій конкуренції. Сільське господарство, залежне від природних чинників, має сезонний, циклічний характер виробництва, є більш відсталим у технологічному плані і статичною галуззю порівняно із промисловістю. Саме тому сільське господарство повільніше за інші галузі пристосовується до новітніх економічних і технологічних умов. Разом із тим саме рівень сільськогосподарського виробництва прямо впливає на стан продовольчої безпеки держави.

Перетворення сільського господарства у високопродуктивну галузь сьогодні є найважливішою умовою технічного, економічного та соціального прогресу суспільства. Саме тому на сучасному етапі розвитку необхідно розробити концепцію державного регулювання АПК, що забезпечила б у першу чергу не тільки формування ринкового механізму, а й державну підтримку села при його переході до ринку.

У більшості країн з ринковою економікою діють розвинені системи державного регулювання. Їхні основні завдання — підтримка стабільної економічної ситуації в сільському господарстві, стабілізація рин-

¹ Лойко, П. А. Фактори підвищення рівня продовольчої безпеки [Текст] / П. А. Лойко, М. Ф. Бабієнко, Т. Д. Іщенко // Економіка АПК. – 2006. – № 8. – С. 20–28.

кової кон'юнктури і коливань прибутковості у галузі, запобігання небажаним міграційним процесам. Досвід США, Канади, країн ЄС та інших країн з розвиненим сільським господарством і ринковою економікою свідчить про те, що держава відіграє важливу роль у регулюванні виробництва та реалізації продукції. Тут і регулювання шляхів збуту, і застосування контрактів із визначенням обсягів, строків поставок продуктів та ціни. Практикуються також покриття збитків фермерів за рахунок бюджету, економічне стимулювання сільськогосподарського виробництва і збуту через ціни, податки, дотації, кредити та ін. Використання цього досвіду є корисним для розвитку виробництва і формування аграрного ринку України.

Крім того, взаємодія ринкового механізму із плановим державним впливом передбачає підтримку продовольчої безпеки, фінансування програм скорочення виробництва, допомогу в адаптації до нових умов, захист внутрішнього ринку та забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників у міжнародному поділі праці. Для регулювання продовольчого ринку держава здійснює закупівельні і товарні інтервенції на ринку продовольства, використовуючи різні форми пільгового кредитування та митне регулювання.

Наприклад, політика держав ЄС і США спрямована на те, що виробництво сільськогосподарської продукції розглядається їхніми урядами не тільки як найважливіша умова національної стабільності, а й як чинник, що впливає на рівень продовольчої безпеки. Національну політику цих держав у секторі агропромислового виробництва спрямовано на захист сільського виробника через встановлення і застосування торговельних бар'єрів та фінансування нових технологій для АПК. Крім цього, держава забезпечує пільгове кредитування, виділяє бюджетні асигнування, використовує шкалу низького оподаткування, здійснює цінову підтримку, застосовує інші інструменти і важелі для підтримки доходів сільських товаровиробників.

На відміну від цих держав система державної підтримки в сфері АПК в Україні не має системного характеру. Її численні елементи законодавчо не оформлені, а тому не можуть слугувати товаровиробникам чіткими орієнтирами на майбутнє. Основними недоліками системи підтримки АПК, характерними для всього періоду українських реформ, є її нелегітимність, непрогностичність, розпорошеність, а також несвоєчасність і неритмічність. Саме тому принципового значення в сучасних умовах набувають питання розроблення та реалізації заходів

щодо збільшення конкурентного потенціалу сільськогосподарських товаровиробників. Слід також заохочувати кооперування сільськогосподарських товаровиробників з підприємствами перероблення та посередницькими фірмами.

На нашу думку, основними напрямками довгострокових завдань в аграрній політиці мають бути такі.

По-перше, умовою пожвавлення аграрного виробництва треба вважати чітке, адекватне сучасним умовам і раціональне розмежування функцій держави та всіх учасників економічного процесу. Якщо на початку аграрних перетворень перерозподіл юридичних прав власності на землю та інші засоби виробництва було обрано як головну конструктивну дію, то тепер стало очевидно, що центр зміщується у сферу змістовного розмежування прав і обов'язків власника та держави, що покликана ці права і обов'язки гарантувати. У розвинених країнах — і там, де панує державна власність на землю, а виробник є орендарем, і там, де основною є приватна власність, — величезну роль відіграє розумно побудована система аграрного законодавства.

По-друге, умовою пожвавлення виробництва є відновлення оборотних коштів підприємств, у тому числі за рахунок пільгових кредитів у межах нормативів, податкові канікули для сільгоспвиробників, інвестиції у виробництво.

Наступна умова пожвавлення аграрного виробництва стосується подальшого розвитку фермерського сектору та особистих селянських господарств. Як свідчить практика, ці форми господарювання дають ефект там, де вдається налагодити їхнє співробітництво з великими акціонерними, кооперативними та іншими колективними господарствами, що виникли на базі колишніх колгоспів і радгоспів.

Отже, найважливішими елементами системи державного регулювання сільського господарства на сучасному етапі, на наш погляд, повинні стати: підтримка загального рівня прибутковості у галузі через надання державної підтримки селу і стимулювання платоспроможного попиту населення; антимонопольне регулювання міжгалузевого обміну; підвищення конкурентного потенціалу галузі; розвиток ринкової інфраструктури; підтримка стабільної сприятливої кон'юнктури на ринку шляхом проведення державних аграрних інтервенцій; забезпечення села доступними кредитами; проведення політики розумного протекціонізму і забезпечення вітчизняним товаровиробникам умов для нормальної конкуренції із зовнішнім ринком.

Аграрна реформа, що покликана повністю реалізувати принципи ринкових відносин і створити необхідні умови для сільськогосподарської економіки, де визначальними критеріями повинні стати ініціатива та підприємництво, не отримала належного розвитку. Основною причиною цього, на наш погляд, є несумісність ринку сільськогосподарської продукції з його регулюванням у тому вигляді, як це здійснювалося у процесі реформування. Все це відбувалося на тлі необґрунтованого та активного реформування великої і середньої ланок у сільськогосподарському виробництві, приватизації галузей переробної промисловості та сфер обслуговування АПК із однією лише метою — сформувати клас приватних власників і забезпечити домінуючу роль приватного сектору в структурі суб'єктів ринку. Руйнування багатьох великих сільськогосподарських підприємств у свою чергу негативно позначилося на формуванні фермерства. Розрив напрацьованих раніше господарсько-економічних зв'язків і дезінтеграція сільського господарства з переробними підприємствами АПК призвели до зміни пріоритетів у реформуванні агропромислового виробництва. Формування сучасної виробничої бази і науково-технічний прогрес не стали пріоритетними напрямками, а визнавалися другорядними чинниками. Зазначений підхід обумовив фактичне припинення інвестиційної та інноваційної діяльності в АПК.

Обов'язкова умова переходу до ринку — формування основних базисних юридичних та економічних інститутів, що дають змогу приватному сектору функціонувати як елемент діючої ринкової економічної системи. Однак надмірна увага з боку законодавця до всього «приватного» призвела до переоцінювання можливостей приватного сільськогосподарського сектору. Незважаючи на те, що фермерські господарства стали відігравати істотну роль у структуризації галузі, їхні можливості були перебільшені. Кількість приватних селянських господарств виявилася набагато меншою, ніж це прогнозували, а їхній внесок у виробництво валової продукції був значно менше передбачуваного. Ці обставини вплинули й на політику ціноутворення. Відбулося збільшення оптових цін, особливо на продукцію промисловості.

Досить важливою умовою активізації нормальної діяльності ринку є наявність фінансового механізму кредитування та страхування всіх комерційних операцій на ринку. Відсутність такого механізму в цей час призводить до підвищення частки неплатоспроможного попиту, виникнення елементів стагнації. Створення такого механізму є одним

із тих завдань державного рівня, які за всіма параметрами слід відносити до проблеми продовольчої та економічної безпеки країни.

Найважливішим напрямком регулювання ринків сільгосппродукції і продовольства в Україні є вжиття заходів щодо встановлення паритетних відносин у товарному обміні сільського господарства з іншими галузями народного господарства. Для цього на підприємства з перероблення та товарного оброблення сільгосппродукції і підприємства, що забезпечують матеріально-технічну оснащеність АПК, повинні поширюватися вимоги антимонопольного законодавства. Для стабілізації продовольчого ринку держава має визначати замовників, що організують проведення закупівельних і товарних інтервенцій. Це у свою чергу сприятиме організованому продажу сільгосппродукції й продовольства з державних фондів з метою стабілізації ринкової кон'юнктури, ліквідації дефіциту продукції та зниження рівня цін.

Для створення вітчизняним товаровиробникам нормальних умов конкуренції на внутрішньому і зовнішньому ринках продовольства державі слід проводити політику розумного державного протекціонізму шляхом застосування мита, податків та зборів.

Формування ефективного механізму регулювання ринку продовольства і сільгосппродукції вимагає врахування змін у структурі його суб'єктів. Останніми роками основні зміни зумовлені головним чином падінням обсягів виробництва в сільськогосподарських підприємствах, що не компенсується зростанням обсягів виробництва в інших секторах — особистих селянських господарствах, фермерських господарствах, різного роду асоціаціях та кооперативах. Зміни у структурі виробництва в господарствах усіх категорій призвели до істотного зниження товарності сільського господарства. Практично не діє й кооперативна система реалізації виробленої продукції, що дозволяє істотно підвищити питому вагу сільських товаровиробників в остаточних цінах на аграрну продукцію.

Основу економічного механізму ринкових відносин становить система ціноутворення. Цінові еквіваленти в період проведення реформ склалися вкрай несприятливо для агропромислового виробництва. Найбільш важливими причинами цього були: лібералізація цін на матеріально-технічні ресурси і послуги; обмеження у формуванні цін на сільськогосподарську продукцію через монополізацію переробних підприємств, заготівельних і торговельних структур, зниження платоспроможного попиту населення та ін.

Цінове регулювання не орієнтоване тільки на внутрішньодержавні цілі. Його механізм активно задіяний і в зовнішньоторговельній сфері та стосується насамперед захисту внутрішніх ринків і вітчизняного виробництва.

Цікавим є досвід держав — членів ЄС у цій галузі¹. Функціонування ринків сільськогосподарських продуктів у рамках ЄС являє собою складну систему, в якій провідні позиції займає система державного регулювання. Причому втручання держави, її вплив на внутрішній ринок мають систематичний характер і здійснюються за різними напрямками. При державних закупівлях сільськогосподарських продуктів або реалізації їх із державних запасів органи втручання виступають як безпосередній ринковий агент.

В Україні ж становлення ефективного ринку стримує і діюча практика розрахунків та кредитування. Банківський кредит через високу відсоткову ставку і неплатоспроможність більшості господарств перестав бути основним джерелом покриття нестачі коштів у сільгосптоваровиробників.

Таким чином, жоден з основних важелів економічного механізму в сільському господарстві останніми роками не функціонує ефективно, якщо розглядати його як систему відносин, спрямованих на підвищення ефективності виробництва і стимулювання праці. Розбалансованість міжгалузевих відносин і спричинений нею диспаритет цін на сільськогосподарську і промислову продукцію привели до дисбалансу попиту та пропозиції.

Відсутність державного регулювання в межах суспільно припустимих параметрів і обґрунтованості в пропорціях обміну призводить до криміналізації економіки, дискредитації самої сутності реформи як системи заходів, покликаних підвищити суспільне виробництво на всіх рівнях господарської діяльності країни.

Розвиток міжрегіонального ринку істотно стримує відсутність єдиної державної системи інформаційного забезпечення, ефективної маркетингової служби в управлінських структурах АПК, які надавали б допомогу місцевим сільськогосподарським виробникам і споживачам продовольства у своєчасному реагуванні на зміну кон'юнктури ринку, визначенні найбільш вигідних каналів реалізації продукції. Не скла-

¹ Данилишин, Б. М. Эколого-экономические проблемы обеспечения устойчивого развития производительных сил Украины [Текст] / Б. М. Данилишин. – Киев : СОПС Украины НАН Украины, 1996. – С. 120–128.

лася й система середньо- і довгострокового прогнозування та орієнтування суб'єктів ринку, без чого ускладнено раціональну господарську діяльність та інвестування виробництва.

Отже, сільськогосподарський ринок України у процесі проведених реформ став відкритим і без ефективних захисних засобів з боку держави увійшов у світовий економічний простір. Процеси, що відбуваються при цьому, виявилися далеко не однозначними. До числа позитивних результатів конкуренції можна віднести головним чином розвиток перероблення сільськогосподарської продукції, розширення асортименту продовольства, поліпшення певною мірою якості товарів.

Разом із цим відсутність ефективної протекціоністської політики стосовно вітчизняного сільського товаровиробника (якщо врахувати вступ України до СОТ) вже призвела до виникнення ще більшої залежності внутрішнього ринку від імпорту продовольства з розвинених країн.

Ринок, як відомо, являє собою специфічний механізм взаємозв'язків економічно самостійних суб'єктів господарювання, заснований на використанні товарно-грошових відносин і конкуренції. Найбільш істотними функціями ринку є забезпечення (в першу чергу правове) організаційно-економічних відносин між виробниками і споживачами продукції на основі обліку попиту та пропозиції, визначення корисності продукції, її ціни, стимулювання використання досягнень науково-технічного прогресу, підвищення якості товарів і послуг.

Теоретичні моделі ринкових відносин, що сформувалися в розвинених країнах, розрізняються переважно за соціальною орієнтованістю господарської діяльності, місцем і роллю держави в економічному регулюванні цього процесу. При оцінюванні цих моделей слід мати на увазі, що на практиці не існує так званого вільного ринку. В тих випадках, коли ринкові відносини виходять за межі припустимих значень, виникають кризові ситуації, негативні наслідки яких визначаються ступенем їхнього вияву.

В Україні після набуття незалежності було прийнято модель ринкових відносин, засновану на лібералізації економічних відносин, насамперед системи ціноутворення, самоусуненні держави від регулювання міжгалузевих зв'язків, скороченні соціальних гарантій. Як свідчить практика, її реалізація викликала низку негативних організаційно-економічних та соціальних наслідків.

Склалося спрощене розуміння ринку і ринкових відносин як елементарної системи, заснованої на вільній купівлі-продажу, що виключає будь-яке державне регулювання. На практиці це призвело до порушення міжгалузевих відносин, різкого погіршення паритетності цін на сільськогосподарську і промислову продукцію, стійкого зниження і невідповідності виробництва у більшості господарств. У дійсності ринкові відносини являють собою більш складну організаційно-економічну систему, ніж планово-директивна, оскільки вони істотно підсилюють прямий і непрямий вплив економічних важелів на кожного суб'єкта ринку. Крім того, стверджувалося, що на вільному ринку можуть ефективно функціонувати тільки приватні власники. Багато в чому це стало підставою для ухвалення нормативно-правових актів¹ про прискорену реорганізацію великих державних і колективних підприємств без урахування їхньої реальної ефективності, масового створення фермерських господарств, перебільшення ролі особистого селянського господарства в продовольчому забезпеченні країни. У той же час вітчизняна та зарубіжна практика підтвердила думку про те, що на ринку може ефективно функціонувати будь-який власник — приватний, колективний, кооперативний, державний. Досвід останніх років показує, що найбільш доцільною є багатокладна структура ринку, оскільки вона створює умови для здорової конкуренції. Важливо, аби продавець був реальним власником реалізованого товару і одержуваного доходу, міг ухвалювати самостійні рішення про реалізацію продукції та встановлювати ціни на неї.

На нашу думку, основу ефективності агропромислового виробництва в ринкових умовах визначають не стільки інституціональні зміни, скільки рівень і масштаби використання досягнень науково-технічного прогресу, виробничого потенціалу, кваліфікація працюючих, їхня зацікавленість у досягненні високих кінцевих результатів. Недооцінювання цих чинників призвело до того, що практично було згорнуто інвестиційну діяльність, відновлення виробничих потужностей, особливо техніки і устаткування. Тому й при ринкових відносинах потрібні визначення пріоритетів на кожному етапі розвитку агропромислового виробництва, а також матеріальне і фінансове забезпечення їхньої реалізації. Виконання цих завдань неможливе без удосконалення всього масиву законодавства, що регулює відносини в цій сфері.

¹ У першу чергу мається на увазі Указ Президента України від 18 січня 1995 р. № 63/95 «Про заходи щодо реформування аграрних відносин» // Уряд. кур'єр. – 1995. – № 11. – 21 січ.

Практика переходу до ринку в аграрній сфері України показала недосконалість і неприйнятність низки методів (як правових, так і економічних) формування ринкової економіки на селі. Тому поряд із загальними принципами і підходами в АПК України, на нашу думку, слід використовувати такі: поєднання саморегуляції ринку з державним втручанням; створення рівних умов участі на аграрному ринку суб'єктів усіх форм власності; поступовість економічних перетворень як найбільш доцільний метод адаптації сільськогосподарських товаровиробників до ринкових відносин у поєднанні зі створенням дійсно дієвої правової бази.

Без радикального підвищення ефективності діяльності сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і організації виробництва, їх цілеспрямованої соціально-економічної і екологічно спрямованої реструктуризації на основі вдосконалення ринкових відносин неможливо домогтися переведення регіональних АПК на модель сталого розвитку і динамічного зростання. Цілком очевидно, що державна аграрна політика має бути не підпорядкована частковій чи тимчасовій підтримці розвитку окремих ланок аграрної сфери, а спрямована на здійснення системних перетворень у ній.

Стратегічною метою та поточними цілями сталого функціонування національного і регіональних АПК є стабільне та постійне забезпечення вітчизняного продовольчого ринку необхідними обсягами продуктів харчування згідно з попитом. Це по суті є розв'язанням проблеми продовольчої безпеки держави, під якою слід розуміти певний рівень національного виробництва продовольства, якого достатньо для самозабезпечення населення основними продуктами харчування і забезпечення державних резервів відповідно до науково обґрунтованих норм. Це визначається наявністю в державі необхідних у часовому та територіальному параметрах продовольчих фондів, спеціальних запасів і резервів продуктів харчування. З цього й слід виходити, розробляючи довгострокову стратегію та тактику розвитку агропромислового виробництва, його трансформування відповідно до вимог моделі сталого функціонування.

Переведення національного і регіональних АПК на принципи сталого розвитку неможливе без відповідного розв'язання соціальних та екологічних проблем. Тому вкрай необхідними і першочерговими мають стати завдання щодо прискореного соціального розвитку і екологічно спрямованої трансформації сільських поселень і територій.

Сільське господарство та сільські території в сучасних умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів мають розвиватися на основі таких фундаментальних принципів і підходів:

- створення сільському населенню в усіх аграрних регіонах країни рівних можливостей для забезпечення належного рівня життя та задоволення найважливіших життєвих потреб;

- збереження в нормальному стані довкілля та екологічної рівноваги на всіх сільських територіях держави, насамперед в агроландшафтах;

- формування в усіх землеробних регіонах країни раціональної з погляду вимог економічної, продовольчої та екологічної безпеки сільської мережі;

- створення необхідних соціально-економічних та юридично-нормативних засад для забезпечення суспільної рівноваги в різних землеробських регіонах на основі недопущення поглиблення поляризації і наростання диспропорцій у розвитку окремих сільських територій;

- істотне підвищення ефективності та конкурентоспроможності продукції аграрного виробництва відповідно до вимог аграрної політики та розвитку сільських територій.

Таким чином, з позицій сьогодення актуальним та значущим для України залишається питання належного правового та економічного забезпечення продовольчої безпеки держави. Для реалізації стратегії та концепцій забезпечення продовольчої безпеки держави як нормативно-правових документів, що регламентують цю сферу, необхідно запровадити системний підхід до встановлення шляхів виконання положень щодо державної аграрної політики в цілому. Продовольча безпека як складова економічної безпеки держави повинна бути об'єктом постійного моніторингу з боку законодавця, органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування за їх функціональним призначенням з урахуванням розподілу обов'язків щодо реалізації положень аграрної політики України. Необхідність створення системи нормативних приписів у зазначеній сфері викликана й беззаперечною значущістю аграрного сектору для економіки держави в цілому. Саме належне правове і економічне забезпечення продовольчої безпеки держави дозволить, на нашу думку, належним чином вирішити питання інтеграції України в економічне співтовариство держав світу в умовах глобалізації, посісти гідне місце у світовому господарстві.

2.4. Організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні

2.4.1. Характеристика правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні

Проблема забезпечення продовольчої безпеки на сьогодні набула загальносвітового масштабу. Збільшення виробництва продуктів харчування, а також підвищення їх якості та безпечності є одним з найважливіших завдань світової економіки. Адже прогнозована продовольча криза, що зумовлюється подальшим зростанням населення планети, збільшенням виробництва біопалива із сільськогосподарської сировини, природними аномаліями, що є виявами глобального потепління, вимагає здійснення відповідних заходів з метою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави.

Одночасно проблема продовольчої безпеки посідає провідне місце у національній безпеці кожної країни, оскільки є обов'язковою умовою і необхідним чинником соціальної та економічної стабільності держави. Завдяки їй досягаються сталий соціально-економічний розвиток суспільства, його демографічне відтворення. Продовольча безпека — офіційно прийняте у міжнародній практиці поняття, яке використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни чи групи країн, а також світового ринку. Вона є необхідним складником економічної безпеки, яка у свою чергу забезпечує національну безпеку держави та її незалежність.

Продовольча безпека має національні особливості, їй притаманні комплексність і перманентність. Залежно від особливостей національної продовольчої системи, періоду її розвитку, досягнутого рівня, поставлених пріоритетів її забезпечення модифікується разом зі змінами внутрішніх та зовнішніх загроз. Одні держави досягають стану продовольчої безпеки за рахунок самозабезпечення, тобто власного виробництва необхідних обсягів продовольства, інші змушені імпортувати значну частину продовольчих товарів, що не тільки вимагає відповідних коштів, а й призводить до посилення їх економічної та політичної залежності від держав-постачальників. Згідно зі світовими критеріями продовольчої безпеки країни граничний рівень імпорту харчових продуктів та продовольства не повинен перевищува-

ти 30 %. У противному разі це означатиме втрату продовольчої незалежності і безпеки держави¹.

Сучасний стан розвитку українського державотворення характеризується всезростаючою роллю сфери безпеки, яка, виступаючи загальним чинником життя суспільства, активно впливає на стан політичної, економічної, екологічної, соціальної та інших складових національної безпеки України. За ст. 5 Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV «Про основи національної безпеки України»² національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій та програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо. Цей Закон закріплює й пріоритети національних інтересів України (ст. 6), зокрема, у галузі забезпечення продовольчої безпеки. До останніх слід віднести такі: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (зокрема, право людини на їжу, достатній рівень життя); зміцнення соціальної стабільності в суспільстві; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження довкілля та раціональне використання природних ресурсів (у тому числі в процесі аграрного виробництва); зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України. Взагалі національний інтерес є основою державної політики у тій чи іншій сфері суспільних відносин³. У цьому сенсі національний продовольчий інтерес — основа державної аграрної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки України. При цьому він має постійний характер, строк його актуалізації не обмежений, а за функціональними сферами він відповідає політичним, економічним та соціальним сферам вияву. Таким чином,

¹ Курман, Т. В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий [Текст] : монография / Т. В. Курман. – Харьков : СПД-ФЛ Чальцев А. В., 2007. – С. 9.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

³ Заржицький, О. С. Об'єктивні та суб'єктивні чинники правового забезпечення екологічної безпеки [Текст] / О. С. Заржицький // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф., присв. 10-річчю створення юрид. фак-ту НУБіП (19–20 трав. 2011 р., м. Київ) / упор. О. М. Гончаренко. – К. : Вид. центр НУБіП України, 2011. – С. 303–304.

національний продовольчий інтерес є фундаментальною цінністю суспільства, і піднесення його значущості сприятиме розвитку нашої держави.

Нинішній етап у розвитку України посилений процесами глобалізації у світі, вимагає забезпечення продовольчої безпеки, що передбачає розв'язання комплексу політичних, економічних, соціальних та організаційно-правових проблем. Як слушно зазначає В. І. Семчик, від рівня правового регулювання відносин в АПК значно залежить ефективність виробництва, що у свою чергу впливає на продовольче забезпечення в Україні, а від цього залежить соціальна і політична стабільність у державі¹. Виходячи з цього, упродовж останніх років в Україні створюється правова база для забезпечення продовольчої безпеки. Нині постає завдання, аби чинне законодавство стало цілісною системою нормативно-правових актів щодо забезпечення продовольчої безпеки, які б визначали правові, економічні та організаційні основи діяльності держави, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Нормативні акти, які виконують ці завдання, пов'язані з соціально-економічними, екологічними, фінансовими процесами в країні, охоплюють галузі, що забезпечують виробництво продукції сільського та рибного господарства, її заготівлю, зберігання, перероблення та реалізацію, аграрну науку і освіту, розв'язання продовольчих і соціальних проблем.

Основні засади правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні визначено Конституцією України. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Основного Закону захист суверенітету нашої держави та забезпечення її економічної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Продовольча безпека є одним із складників національної економічної безпеки. Отже, забезпечення продовольчої безпеки — одне з основних завдань нашої держави.

Необхідність забезпечення продовольчої безпеки впливає також з конституційного визначення України як соціальної держави (ст. 1 Конституції). Конституційно-правовими гарантіями забезпечення продовольчої безпеки є й положення статей 3 та 48. У ст. 3 вперше на конституційному рівні людину, її життя та здоров'я проголошено

¹ Аграрне законодавство України: проблеми ефективності [Текст] / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний та ін. ; під ред. В. І. Семчика. – К. : Наук. думка, 1998. – С. 223.

найвищою соціальною цінністю в Україні, а забезпечення її прав і свобод — головним обов'язком держави. З положень ст. 48 Конституції, яка закріплює право кожної особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло, випливає, що держава в особі компетентних органів має виконувати певні зобов'язання перед суспільством, а саме: захищати права громадян на повноцінне харчування; створити справедливую політику продовольчого забезпечення шляхом усунення дисбалансу споживання між соціальними групами та підвищення купівельної спроможності соціально незахищених верств населення, у тому числі пенсіонерів та осіб, які залежать від державного соціального забезпечення; вживати заходів щодо скорочення імпорту продовольства і ліквідації імпортової залежності від зарубіжних країн стосовно як продовольства, так і ресурсного забезпечення; забезпечувати виробництво якісної та екологічно безпечної продовольчої продукції національними товаровиробниками; правовими та економічними засобами протидіяти незаконній діяльності виробників, що виготовляють екологічно небезпечні для здоров'я людини продукти харчування та продовольство, створюють штучний продовольчий дефіцит, необгрунтовано підвищують ціни на продукти харчування, завдають шкоди довкіллю, виснажуючи природоресурсний потенціал у процесі виробничо-господарської діяльності тощо. Ця думка підтримується й у спеціальній літературі, де пропонується запозичити досвід Російської Федерації щодо створення системи допомоги громадянам, які не мають достатнього прибутку для купівлі продовольства. Так, зокрема, у федеральному законі Російської Федерації «Про продовольчий кошик» закріплено перелік продуктів, що входять до продовольчого кошика і є необхідними та достатніми для збереження здоров'я людини і забезпечення її життєдіяльності¹. Федеральним Міністерством сільськогосподарства також розроблено Програму державного регулювання продовольчого ринку в рамках моделі «Соціальне кільце», що дозволяє забезпечити потреби у стратегічних продуктах, товарах

¹ Быстров, Г. Е. Понятие и функции государственного регулирования сельским хозяйством России [Текст] / Г. Е. Быстров // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнародного науково-практичного конференції (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерківський національний аграрний університет, 2010. – С. 28; Статівка, А. Державне регулювання продовольчого ринку України в сучасних умовах [Текст] / А. Статівка // Право України. – 2001. – № 10. – С. 31–32.

харчування, які входять до продовольчого кошику найбідніших верств населення¹.

Засади правової регламентації продовольчої безпеки набувають подальшого розвитку в галузевому аграрному законодавстві. Забезпечення продовольчої безпеки шляхом створення сприятливих економічних, політичних, організаційних, а також правових умов здійснення сільськогосподарського виробництва проголошено однією із стратегічних цілей аграрної політики України. Це положення закріплено у ст. 2 Закону України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»². Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України»³ у п. 2.13 ст. 2 визначає продовольчу безпеку як захищеність життєвих інтересів людини, що виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Вбачається, що закріплене у цьому Законі визначення продовольчої безпеки є необґрунтовано вузьким. Адже продовольча безпека — це не тільки забезпечення населення держави необхідною кількістю продуктів харчування, наповнення з цією метою державних резервів, створення страхових і стабілізаційних фондів, це ще й гарантування якості таких продуктів, їх безпечності для споживачів — населення держави.

Зазначимо, що сучасний стан розвитку сільськогосподарського виробництва становить загрозу продовольчій безпеці та незалежності України внаслідок спаду сільськогосподарського виробництва, відсутності мотивації до праці, занепаду соціальної інфраструктури села, трудової міграції тощо, тобто загрози для продовольчої безпеки зумовлюються системною кризою, яка характеризує вітчизняне сільське господарство, зокрема таку галузь, як тваринництво. Виробництво м'яса є збитковим майже 15 років. Проблема полягає й у відновленні поголів'я худоби, й поліпшенні її генофонду та підвищенні продуктив-

¹ Быстров, Г. Е. Понятие и функции государственного регулирования сельским хозяйством России [Текст] / Г. Е. Быстров // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 28; Статівка, А. Державне регулювання продовольчого ринку України в сучасних умовах [Текст] / А. Статівка // Право України. – 2001. – № 10. – С. 32.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

³ Там само. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

ності, й підготуванні кадрів, запровадженні новітньої техніки та технологій тощо.

Поряд із цим одним з основних чинників, що зумовлює наявність такої ситуації, слід вважати недосконалість аграрного законодавства, зокрема у сфері правової регламентації продовольчої безпеки. Положення Конституції України та зазначених аграрно-правових законів є лише підґрунтям, необхідною базою для правового забезпечення продовольчої безпеки нашої держави. На сьогодні особливої значущості набувають питання спеціальної правової регламентації відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, які потребують спеціальної правової регламентації. З цього приводу в спеціальній літературі висловлюються різні точки зору. На думку одних учених, законодавчі акти національної системи забезпечення продовольчої безпеки мають бути уніфікованими і адаптованими до відповідних правових та економічних механізмів розвинених країн. Законодавство у цій сфері мусить формуватися у декількох напрямках. Це має бути блок законів, що визначають зміни відносин щодо власності на землю та засоби виробництва, регламентують процеси формування нових форм господарювання на селі, стимулюють розвиток сільськогосподарського виробництва, регулюють окремі сфери АПК і види виробництва сільськогосподарської продукції, її імпорт та експорт, податки, питання раціонального використання і охорони природних ресурсів, забезпечення економічної безпеки у сфері АПК, безпеку і якість сільськогосподарської продукції. Частина з них вимагатиме узгодження з іншими нормативно-правовими актами, доповнення, вдосконалення відповідно до вимог, що виникають у процесі здійснення реформи¹.

Інша точка зору полягає у пропозиції розробити і прийняти спеціальний закон «Про продовольчу безпеку». На думку дослідників, у цьому законі, по-перше, слід навести дефініції таких понять, як продовольча безпека, продовольча незалежність, продовольча криза, необхідний рівень виробництва продуктів харчування, життєво важливі продукти харчування та ін.; по-друге, надати перелік внутрішніх і зовнішніх загроз національної продовольчої безпеки, встановити порядок їх моніторингу і прогнозування; по-третє, закріпити систему якісних критеріїв і кількісних показників такої безпеки, у тому числі

¹ Курило, В. Забезпечення продовольчої безпеки як принцип державного управління аграрним сектором економіки України [Текст] / В. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 7. – С. 79–80.

критичних («порогових») значень останніх. Стосовно таких показників міжнародна статистика використовує два кількісні порогові критерії, що визначають мінімальний рівень продовольчої безпеки, а саме: 1) енергетична цінність добового раціону харчування людини має бути не нижчою за 2,5 тис. ккал; 2) витрати на продовольчі потреби не повинні перевищувати 60 % сімейного бюджету¹. Вбачається за доцільне закріпити ці критерії і в національному законодавстві при розробленні Закону України «Про продовольчу безпеку»; по-четверте, регламентувати форми і механізми протидії загрозам національної продовольчої безпеки з визначенням можливих інструментів державної підтримки вітчизняних товаровиробників та захисту внутрішнього продовольчого ринку². Ця точка зору видається більш доцільною і перспективною. Тут можна звернутися до позитивного досвіду інших країн. Наприклад, у США в 1985 р. було прийнято спеціальний закон «Про продовольчу безпеку США», який разом із законами «Про поліпшення продовольчої безпеки» (1986 р.) та «Про сільськогосподарську політику» (1990 р.) створив єдину правову базу з питань забезпечення продовольчої безпеки США і визначення внутрішньої та зовнішньої політики у цій сфері.

У зв'язку з цим вбачається, що розроблення і прийняття спеціального закону України «Про продовольчу безпеку» на сьогодні є нагальною потребою. У цьому законі, по-перше, мають бути закріплені дефініції основних понять, насамперед поняття продовольчої безпеки та ін. По-друге, доцільним є визначення у законі переліку внутрішніх і зовнішніх загроз національної продовольчої безпеки, порядку їх моніторингу і прогнозування, закріплення системи якісних критеріїв і кількісних показників такої безпеки, а також регламентація форм і механізмів протидії загрозам національної продовольчої безпеки з визначенням можливих інструментів державної підтримки вітчизняних товаровиробників та захисту внутрішнього продовольчого ринку.

Ухвалення спеціального закону надасть відносинам у сфері забезпечення продовольчої безпеки більшої стабільності, а правовому регулюванню — ефективності, безумовно, за наявності механізму реалізації норм цього закону на практиці, адже, як відомо, будь-яке

¹ Пасхавер, Б. Сучасний стан продовольчої безпеки [Текст] / Б. Пасхавер // Економіка України. – 2006. – № 4. – С. 43.

² Гумеров, Р. Продовольственная безопасность страны: к развитию правовых основ и экономических механизмов обеспечения [Текст] / Р. Гумеров // Рос. экон. журн. – 2006. – № 11–12. – С. 47.

суб'єктивне право являє собою соціальну цінність лише тією мірою, якою його можна реалізовувати, тобто скористатися наданими цим суб'єктивним правом можливостями для задоволення потреб суб'єкта¹. Необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки є також ефективне функціонування і стабільний розвиток аграрного сектору економіки України і таких основних галузей аграрного виробництва, як тваринництво та рослинництво. Це сприятиме забезпеченості населення якісними і безпечними продуктами харчування на необхідному рівні, надасть можливість аграрному сектору адекватно реагувати на кон'юнктуру продовольчого ринку, підвищити конкурентоспроможність аграрної продукції національних виробників та реалізувати експортний потенціал.

2.4.2. Поняття та ознаки продовольчої безпеки

У стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції»² розвитку аграрного сектору присвячено розділ 7, але, як слушно зазначають у спеціальній літературі, під кутом забезпечення економічної безпеки³. Продовольчу безпеку окремо ні в Законі України «Про основи національної безпеки України», ні у згаданій стратегії не виділено, не визначені її роль та місце у забезпеченні національної безпеки України в цілому. Проте саме завдяки їй досягаються сталий соціально-економічний розвиток суспільства, його демографічне відтворення. Продовольча безпека є необхідним складником економічної безпеки, яка у свою чергу забезпечує національну безпеку держави. Р. І. Тринько, аналізуючи місце продовольчої безпеки в системі державної безпеки, відмічає, що продовольча безпека в ієрархії різних видів безпеки повинна посідати особливе місце, оскільки нормальні та повноцінні продукти харчуван-

¹ Кизлова, Е. Конституционные гарантии осуществления гражданских прав [Текст] / Е. Кизлова // Юрид. вестн. – 1999. – № 2. – С. 90.

² Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» [Текст] / авт. кол. А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослід., Ін-т екон. прогнозування НАН України; М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

³ Пархоменко, М. М. Продовольча безпека в системі забезпечення національної безпеки України [Текст] / Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції : матеріали Круглого столу (м. Донецьк, 23 листоп. 2010 р.) / наук. ред. В. К. Мамутов; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослід. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 58–60.

ня не мають альтернативних заміників¹. При цьому, як слушно зазначає О. І. Гойчук, проблема продовольчої безпеки не має кон'юнктурного характеру. Вона існуватиме доти, доки є держава, визначальним чинником сили і авторитету якої є підтримання відповідного рівня продовольчої безпеки².

Єдине легальне визначення продовольчої безпеки, як уже зазначалося, міститься у Законі України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України», де у п. 2.13 ст. 2 під цією категорією розуміють захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Вбачається, що закріплене у цьому Законі визначення продовольчої безпеки є необґрунтовано вузьким, адже продовольча безпека — це не тільки забезпечення населення держави необхідною кількістю продуктів харчування, наповнення з цією метою державних резервів, створення страхових і стабілізаційних фондів, це ще й гарантування якості таких продуктів, їх безпечності для споживачів — населення держави.

Дослідженню проблеми забезпечення продовольчої безпеки присвячено роботи таких науковців, як В. І. Курило, О. І. Гойчук, М. М. Пархоменко, О. Скидан, Б. Пасхавер, Р. Р. Гумеров, Р. І. Тринько, В. М. Єрмоленко та ін. Однак вони розглядають цю правову категорію або в суто економічному, або здебільшого в господарсько-правовому ракурсі, або лише окремі аспекти даної проблематики. Монографічних ґрунтовних аграрно-правових досліджень у цій сфері не проводилося. Цей факт, а також необхідність удосконалення аграрного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки як обов'язкової умови і необхідного чинника соціальної та економічної стабільності держави і спричиняють актуальність цього дослідження. Його метою є визначення поняття та основних ознак продовольчої безпеки як правової категорії для використання у наукових дослідженнях та подальшого законодавчого закріплення. І хоча опрацювання того чи іншого право-

¹ Тринько, Р. І. Соціально-економічна сутність та основні шляхи реалізації продовольчої безпеки в Україні [Текст] / Р. І. Тринько // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 1. – С. 249.

² Гойчук, О. І. Продовольча безпека: теорія, методологія, проблеми [Текст] : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / О. І. Гойчук. – Миколаїв, 2004. – С. 1.

вого явища і закріплення його універсального поняття в законодавстві є досить складним завданням, однак від його вирішення багато в чому залежить ефективність правового регулювання тих чи інших суспільних відносин.

У спеціальній політичній, економічній, правовій, науковій літературі термін «безпека» часто використовується і розглядається як багатоаспектний (безпека національна, безпека міжнародна, безпека праці, безпека авіаційна, безпека інформаційна, безпека економічна, безпека радіаційна, безпека дорожнього руху та ін.). Безпеку визначають як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує¹; стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз². Разом з тим в аграрно-правовій науці відсутнє єдине визначення поняття продовольчої безпеки та її ознак. З цього приводу існують декілька точок зору.

Так, слушним видається визначення продовольчої безпеки, яке дали В. І. Курило та О. І. Гойчук, — це гарантована здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами за їх економічної і фізичної доступності незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників задовольняти потреби населення в особі кожного громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток³.

На думку О. Скидана, продовольча безпека регіону — це такий еколого-економічний стан регіону, за якого всі його громадяни забезпечені якісним продовольством у необхідній кількості і асортименті, а це підтримує найвищий рівень їх фізичного та психічного здоров'я, що виявляється у максимально можливій тривалості життя⁴.

Б. Пасхавер виділяє два показники, що розкривають сутність поняття продовольчої безпеки: а) кількість та якість харчування; б) економічна доступність харчування (у частках сімейного бюджету)⁵.

¹ Великий глумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — С. 70.

² Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 207.

³ Гойчук, О. І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення [Текст] / О. І. Гойчук, В. І. Курило // Адвокат. — 2006. — № 3. — С. 3.

⁴ Скидан, О. Продовольственная безопасность как приоритет региональной аграрной политики [Текст] / О. Скидан // Экономика Украины. — 2004. — № 3. — С. 55.

⁵ Пасхавер, Б. Сучасний стан продовольчої безпеки [Текст] / Б. Пасхавер // Економіка України. — 2006. — № 4. — С. 43.

А. І. Бірюков запропонував визначення продовольчої безпеки, в основу якого покладено лише один критерій — відсутність тиску з боку імпорту, що важливо для економіки з високою часткою сільсько-го господарства у валовому внутрішньому продукті¹.

Точка зору Р. Гумерова полягає у тому, що продовольча безпека є підсистемою економічної безпеки, яка у свою чергу виступає одним зі структурних елементів національної безпеки. Продовольча безпека держави має забезпечуватися насамперед ефективністю самого агро-промислового виробництва та суміжних з ним галузей національної економіки, їх стійкою можливістю виробляти та імпортувати відповідну продукцію, забезпечувати її зберігання та транспортування до кінцевого споживача продовольчих товарів в обсягах, необхідних для задоволення раціональних (науково обґрунтованих) потреб усіх соціальних верств населення².

З цією тезою, на нашу думку, можна погодитися лише частково, оскільки у цьому визначенні йдеться тільки про достатність обсягів продовольства для населення країни, поза увагою залишаються питання якості і безпеки такого продовольства для споживачів. Аналогічна ситуація має місце і на рівні міжнародного регулювання. Так, у Римській декларації Всесвітнього форуму з продовольчої безпеки, що відбувався 13–17 листопада 1997 р., експерти Продовольчої і сільсько-господарської організації ООН (ФАО) визначили продовольчу безпеку як забезпечення доступу всіх людей у будь-який час до продовольства, необхідного для здорового і активного життя. За досягнення стану продовольчої безпеки продукти харчування є у достатній кількості, їх поставки є порівняно стабільними, і кожна людина у разі потреби може отримати продовольство³. У цьому визначенні акцент зроблено на максимальній доступності продовольства для населення, а не на його якості чи, тим більш, безпеці. Можна лише здогадатися, що їх певний рівень мається на увазі. Проте проблема доступності продовольства для населення тісно пов'язана з проблемою якості. Малозабезпечені

¹ Бірюков, А. И. О продовольственной безопасности России [Электронный ресурс] / А. И. Бирюков. – Режим доступа: [http://www.volsu.ru/RES_C/VGI/nauchnye/conference/4conference_2001/thes is/birukov](http://www.volsu.ru/RES_C/VGI/nauchnye/conference/4conference_2001/thes%20is/birukov).

² Гумеров, Р. Продовольственная безопасность страны: к развитию правовых основ и экономических механизмов обеспечения / Р. Гумеров // Рос. экон. журн. – 2006. – № 11–12. – С. 47–48.

³ Аграрное право [Текст] : учебник / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. – М. : ЭКСМО, 2008. – С. 349–350.

громадяни змушені віддавати перевагу більш дешевим, здебільшого фальсифікованим, продуктам харчування низької якості. Як зазначається у спеціальній літературі¹, останніми роками спостерігається тенденція до загального зниження якості всього продовольства. В основному це стосується м'ясо-ковбасних виробів і копченостей, риби та рибних продуктів, сирів, молока та молочних продуктів, кондитерських виробів і навіть дитячого харчування. Певною мірою така ситуація зумовлюється збільшенням обсягів використання у процесі виробництва продуктів харчування та продовольства ГМО, а також торгівлі генетично модифікованими продуктами. На світовому ринку, незважаючи на протидію багатьох країн світу, збільшуються обсяги постачання генетично модифікованих продуктів рослинного походження, а саме: сої, кукурудзи, рапсу, рису, зерна, картоплі, цукрових буряків та продуктів з них.

Недостатня вивченість та непередбачуваність впливу на здоров'я людей і довкілля, з одного боку, а також необхідність забезпечення продовольчої безпеки — з другого вимагають обов'язкового державного регулювання виробництва і торгівлі генетично модифікованими продуктами, зокрема сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження. Ставлення до ГМО як до потенційно ризикованої технології виробництва сільськогосподарської продукції найяскравіше можна проілюструвати словами М. І. Вавілова: «краще виявити надмірну обережність тепер, ніж піддати знищенню те, що тисячами і мільйонами років створювалося природою»².

У зв'язку з цим у багатьох країнах відбувається процес розвитку і формування законодавчої бази щодо регулювання виробництва та обігу генетично модифікованих продуктів, щоправда із суттєвими відмінностями. Так, у США та Канаді, де виробництво і торгівля генетично модифікованими продуктами досягли великих обсягів, запроваджено так званий «вертикальний підхід», який передбачає регулювання не всіх трансгенних продуктів, а лише тих, щодо яких науково обґрунтовано, що вони можуть викликати небажані негативні медичні чи екологічні наслідки. У країнах ЄС, навпаки, роз-

¹ Аграрное право [Текст] : учебник / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. — М. : ЭКСМО, 2008. — С. 350.

² Аграрне право України [Текст]: підручник / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — С. 300.

виток отримала так звана «горизонтальна система», яка вимагає обов'язкового регулювання виробництва та обігу всіх трансгенних продуктів, отриманих з використанням аграрних біотехнологій¹. Крім того, у країнах ЄС прийнято 0,9%-й пороговий рівень ГМО у продуктах харчування². Проте на сьогодні спостерігається тенденція до гармонізації національних систем регулювання в усіх без винятку державах та опрацювання міжнародних заходів, адекватних рівню розвитку ринку генетично модифікованих продуктів. Суттєве значення для міжнародно-правового регулювання виробництва та обігу генетично модифікованих продуктів та формування принципів міжнародної торгівлі новими типами сільськогосподарських товарів мають такі міжнародні акти, як Декларація Конференції ООН щодо навколишнього середовища 1992 р., яка отримала назву «Agenda-21» і закріпила основні принципи розвитку стабільного сільського господарства та аграрних біотехнологій; Конвенція ООН щодо біологічної різноманітності; Картахенський протокол з біологічної безпеки, який охоплює проблеми, пов'язані з новими типами сільськогосподарських товарів, призначених для споживання людьми (включаючи продукти харчування та продовольство, насіння та посадковий матеріал, продукти, призначені для наукових або комерційних досліджень), та має на меті виявлення біологічної небезпеки від товарів зі зміненою біологічною основою, а також захист довкілля і здоров'я людей.

В Україні на сьогодні питанням правового забезпечення біологічної безпеки у процесі аграрного виробництва продукції рослинного і тваринного походження присвячено низку нормативно-правових актів, чільне місце серед яких посідає Закон України від 31 травня 2007 р. № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»³. Однак правове регулювання зазначених відносин на даний час характеризується недосконалістю, суперечливістю та повною мірою не забезпечує захист прав населення нашої держави на безпечне харчування. Цей висновок підтримується і у

¹ Аграрне право [Текст] : учебник / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. – М. : Эксмо, 2008. – С. 351.

² Аграрне право України [Текст] : підручник / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 302.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

спеціальній літературі¹. Вбачається, що для забезпечення продовольчої безпеки України необхідним є чітке опрацювання підходів щодо ставлення нашої держави до ГМО, а також удосконалення правової бази у галузі регулювання виробництва та обігу сільськогосподарської продукції, виробленої з використанням ГМО чи продуктів.

Отже, проблема зі здоровим харчуванням на сьогодні є актуальною в усіх країнах світу і розглядається з позицій як адекватності сформованої структури споживання харчових продуктів фізіологічним потребам усіх категорій населення, так і з охорони організму людини від потрапляння з їжею різних токсикантів хімічної і біологічної природи². За оцінками експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я здоров'я громадян на 50 % залежить від соціально-економічних умов і способу життя, найбільш важливою складовою якого є харчування. Стан харчування у свою чергу залежить як від рівня споживання окремих видів продовольчих товарів відповідно до раціональних норм, так і від якості та безпеки продовольства³. Тому видається, що продовольча безпека забезпечується не тільки кількістю продовольства і продуктів харчування, а й їх якістю та безпекою. Якість і безпека продовольчих продуктів, а отже, і сільськогосподарської продукції, становлять важливу складову продовольчої безпеки. Що стосується якості, то аналіз спеціальної літератури свідчить про те, що більшість дослідників включають її до складу продовольчої безпеки. Питання ж безпеки продовольства і продуктів харчування залишаються поза увагою дослідників. Отже, ознака безпечності для споживача є важливим і самостійним складником продовольчої безпеки, її слід окремо виділити у визначенні по-

¹ Носік, В. В. Методологічні основи юридичної природи сучасного земельного та аграрного права у забезпеченні конкурентоспроможності України в умовах світових інтеграційних економічних та державно-правових явищ [Текст] / В. В. Носік // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 17–18; Кайдашов, В. С. Окремі питання правового регулювання поводження з генетично модифікованими організмами [Текст] / В. С. Кайдашов // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 66.

² Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства [Текст] : навч. і наук.-практ. посіб. / кол. авт. ; за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 187.

³ Скидан, О. Продовольственная безопасность как приоритет региональной аграрной политики [Текст] / О. Скидан // Экономика Украины. – 2004. – № 3. – С. 57.

няття останньої. Це відповідатиме як вимогам національного законодавства (Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР «Про безпечність та якість харчових продуктів»¹ розрізняє ці поняття, що впливає з положень ст. 1 Закону), так і вимогам законодавства ЄС, що в контексті проголошених та закріплених на законодавчому рівні намірів України до європейської інтеграції набуває особливої значущості, адже за правом Співтовариства поняття безпеки та якості харчових продуктів і сільськогосподарської продукції чітко відмежовуються. Правове регулювання питань безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини здійснюється на законодавчому рівні, додержання встановлених вимог є обов'язковим, а їх порушення тягне за собою відповідальність. Якість же продуктів харчування належить до сфери компетенції виробника і здійснюється за допомогою стандартів управління якістю, які не є обов'язковими для виходу на ринок ЄС, але у певних сферах вимагаються від виробника. Розрізняють поняття якості та безпечності сільськогосподарської продукції також у спеціальній літературі². Тому цей аспект має бути врахований при визначенні поняття продовольчої безпеки шляхом внесення відповідних змін до п. 2.13 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Як бачимо, на сьогодні у спеціальній літературі та офіційних документах міжнародних організацій немає єдиної точки зору щодо поняття продовольчої безпеки. На сьогодні в Україні існують дві позиції стосовно визначення цього поняття: перша передбачає підтримання постачання продовольчих продуктів на рівні, достатньому для забезпечення здорового харчування населення; друга зосереджує увагу на досягненні самозабезпечення сільськогосподарською продукцією і захисті вітчизняних аграрних товаровиробників. Для України більш слушною вбачається остання позиція, оскільки, розв'язуючи продовольчу проблему, кожна країна повинна виходити зі своїх можливостей продовольчого забезпечення за рахунок власного виробництва базових продуктів харчування, що гарантує продовольчу безпеку держави. У зв'язку з цим необхідним є створення передумов (правових, економічних, організаційних та ін.) для самозабезпечення

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998 . – № 19. – Ст. 98.

² Кайдашов, В. С. Основні поняття у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції [Текст] // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. проф. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 186.

продовольством, виробленим національними аграрними товаровиробниками. Більш того, специфіка забезпечення продовольчої безпеки України на відміну від деяких інших країн має полягати не тільки у максимальному забезпеченні власних потреб у сільськогосподарській продукції, а й у відтворенні потужного експортного агропродовольчого потенціалу нашого аграрного сектору. Цьому сприяють природно-кліматичні умови України, придатні для виробництва більшості стратегічних сільськогосподарських культур, наявність майже 30 % світових запасів чорноземів, трудові ресурси, вікові традиції землеробства тощо. Увесь цей потенціал — земельний, трудовий, природоресурсний — створює для України можливість стати однією з провідних аграрних держав світу. На сьогодні ж, як слушно зазначається в літературі, вітчизняний АПК слабо інтегрований у систему міжнародної торгівлі. Незважаючи на потужний потенціал, експорт сільськогосподарської продукції складає трохи більше 10 % загального експорту держави. Враховуючи наявні сільськогосподарські ресурси, торговельна політика набуває критичного значення для майбутнього розвитку сільського господарства¹.

У спеціальній літературі пропонуються правові засоби підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції. Так, на думку Л. І. Полюхович, до таких слід віднести: а) узгодження нормативно-правових актів України та угод СОТ у сфері виробництва експортної сільськогосподарської продукції; б) створення рівних умов для господарської діяльності іноземних та вітчизняних товаровиробників; в) заохочення інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів аграрного господарювання; г) надання податкових пільг виробникам високотехнологічної експортної сільськогосподарської продукції; д) сприяння впровадженню підприємствами у свою діяльність міжнародних стандартів; е) вироблення несуперечливої інноваційної та експортної політики держави. При цьому авторка підкреслює, що важливо, аби вимоги до якості продукції, що реалізується на внутрішньому ринку, були не нижчими, ніж до тієї, яка експортується, оскільки основним завданням держави є забезпечення внутрішньої продо-

¹ Концепция правового обеспечения экономического суверенитета в условиях международной интеграции: Аванпроект [Текст] // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції : матеріали Круглого столу (м. Донецьк, 23 листоп. 2010 р.) / наук. ред. В. К. Мамутов ; НАН України ; Ін-т екон.-правов. дослід. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 87.

вільної безпеки та благополуччя громадян України¹. З останньою тезою слід беззаперечно погодитися, а стосовно перелічених правових засобів підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції існують певні сумніви. По-перше, більшість із них є все ж таки не правовими, а економічними та організаційними, хоча звичайно для їх запровадження та практичної реалізації вони мають бути закріплені у певній правовій формі. По-друге, з метою розвитку сільського господарства України та захисту національних аграрних товаровиробників необхідним є запровадження політики протекціонізму до останніх. По-третє, всі ці заходи під силу здійснити лише державі. Саме вона в особі компетентних органів має розробити та запровадити дієву, експортно орієнтовану аграрну політику, належним чином забезпечити організацію та фінансування передбачених в її рамках заходів та здійснювати контроль за їх реалізацією.

Таким чином, необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави є ефективне функціонування аграрного сектору економіки України, розвиток основних галузей аграрного виробництва — тваринництва і рослинництва, адже існує пряма залежність між станом сільського господарства як галузі економіки та рівнем забезпечення населення продовольством, а значить, гарантуванням продовольчої безпеки на принципах самозабезпечення. Основною особливістю аграрного сектору прийнято вважати його суттєве державне, соціальне та економічне значення, адже сільське господарство має стратегічне значення — воно є постачальником практично усіх основних галузей виробництва, наповнює товарами продовольчий ринок. Сільськогосподарська продукція, що виробляється аграрними товаровиробниками, виступає основою виробництва харчових продуктів та продовольчої сировини. Крім того, важливе значення аграрного сектору полягає і в тому, що він формує особливий життєвий уклад, відмінний від міського, у сільськогосподарському виробництві традиційно зайнята майже третина населення країни.

Розв'язати проблему продовольчої безпеки неможливо також без застосування передових технологій, у тому числі зарубіжних, виробництва якісної, екологічно чистої аграрної продукції, забезпечення найповнішого збирання, збереження та перероблення врожаю сільсько-

¹ Полюхович, Л. І. Правові аспекти виробництва експортної сільськогосподарської продукції в Україні [Текст] / Л. І. Полюхович // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1 / ред. кол.: Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 98–99.

господарських культур, використання нових форм маркетингу, переходу до нових методів управління, створення ефективної системи агробізнесу, підготування та перепідготування кадрів, розвитку інфраструктури аграрного ринку. Для створення відповідних запасів сільськогосподарської продукції необхідно побудувати нові та модернізувати існуючі сховища, що буде гарантією забезпечення продовольчої безпеки на випадок надзвичайних ситуацій (неврожаю, стихійних лих, голоду тощо). Наприклад, сукупна потужність зерносховищ у США та Канаді перевищує середньорічне збирання зерна у цих країнах у 1,8–2 рази, що має стати нормою і для України.

Слід також ураховувати, що сільськогосподарська виробнича діяльність тісно пов'язана з використанням природних ресурсів, насамперед землі, а також водних та лісових ресурсів. Як слушно зазначає Н. І. Титова, відносини у галузі аграрного виробництва складаються переважно як земельно-трудова або еколого-трудова відносини, оскільки передбачають органічне використання природних якостей землі у процесі сільськогосподарської виробничої діяльності¹. На думку В. І. Андрейцева, земля у сільському господарстві одночасно виступає основним засобом виробництва, операційною базою для розміщення виробничих споруд, шляхів, іншої інфраструктури та засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб. Усе це зумовлює необхідність найбільш раціонального та ефективного використання земель взагалі і сільськогосподарських зокрема. Зазначене положення є завданням та одним із принципів земельного законодавства (статті 4, 5 ЗК України) і одночасно закріплено як обов'язок сільськогосподарських товаровиробників як землевласників і землекористувачів (статті 91, 96 ЗК України, ст. 22 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», ст. 15 Закону України «Про фермерське господарство»)².

Землі сільськогосподарського призначення є особливим засобом аграрного виробництва. Особливістю «участі» земель у сільському господарстві є те, що вони функціонують саме як об'єкт довілля, який, незважаючи на участь у виробництві, не втрачає свого екологічного зв'язку з цим середовищем. Особливість земель як об'єкта господарю-

¹ Титова, Н. И. Продовольственная проблема: земля, труд (правовые аспекты) [Текст] / Н. И. Титова. – Львов, 1989. – С. 149.

² Андрейцев, В. И. Земля як інтегрований та диференційований об'єкт земельного права [Текст] / В. И. Андрейцев // Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : навч.-практ. посіб. – К. : Істина, 1999. – С. 9.

вання полягає і в тому, що вони незамінні у процесі виробництва¹. Однак високий рівень господарської освоєності земель, її виснаження у процесі виробництва, недотримання правил сівозміни, надмірне використання і забруднення поверхневих прісних водойм і лісових ресурсів призводять до значного погіршення екологічного стану в Україні. Загрозою для продовольчої та економічної безпеки є те, що природно-ресурсний потенціал втрачає свої можливості до відновлення та відтворення. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання раціонального використання природних ресурсів у процесі аграрного виробництва, впровадження новітніх технологій та наукових розробок у галузях агротехніки, агроєкології та інтенсивного природо-користування, які не тільки дозволяють значно знижувати природо- та капіталомісткість сільськогосподарської продукції, а й підвищувати її конкурентоспроможність. Це завдання має стати одним із основних напрямків державної аграрної політики.

Таким чином, розв'язання проблем продовольчої безпеки вимагає здійснення активної аграрної політики, спрямованої на оперативне подолання кризових явищ у сільському господарстві, підвищення рівня забезпечення населення основними продуктами харчування належної якості, розширення експортної орієнтації вітчизняного сільськогосподарського виробництва, підвищення його екологічної і ґрунтозберігаючої надійності та забезпечення сталого соціального розвитку села, створення для сільського населення належних умов життя і праці. При розробленні напрямків аграрної продовольчої політики доцільно скористатися позитивним зарубіжним досвідом. У розвинених країнах світу — основних експортерах продовольства аграрна політика характеризується посиленням державним регулюванням і підтримкою сільськогосподарського виробництва із використанням кредитів, дотацій, контролю над збуванням і зовнішньою торгівлею, засобами стимулювання споживання продукції національного аграрного сектору, встановленням особливих вимог до її якості та безпеки. Досвід цих країн свідчить про те, що стабільності продовольчого ринку можна досягти лише за наявності державної підтримки АПК і створення продовольчих оптових ринків. У США, які є основним експортером продуктів харчування і зерна у світі, рівень державної підтримки сільськогосподарства становить 40 % від вартості виробленої сільськогос-

¹ Гаєцька-Колотило, Я. З. Аграрне право України [Текст] : навч. посіб. / Я. З. Гаєцька-Колотило, Н. В. Ільків. – К. : Істина, 2008. – С. 45.

подарської продукції, у країнах ЄС — 35 %, в Японії та Франції — 72 %, в Україні ж — лише 8,3 %¹.

При цьому, враховуючи членство у СОТ, лише створення власної стійкої системи продовольчої безпеки на основі забезпечення конкурентоспроможності агропродовольчої продукції рослинного і тваринного походження як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках, захищеності вітчизняного аграрного товаровиробника нададуть можливість уникнути можливих руйнівних наслідків швидкого зростання відкритості національної економіки. У зв'язку з цим вбачається, що повноцінна система продовольчої безпеки України має охоплювати такі складові:

1) стійку систему продовольчого забезпечення, що ґрунтується на стабільному розвитку АПК в цілому та сільського господарства зокрема, яке здатне постійно забезпечувати населення продуктами харчування на необхідному рівні, адекватно реагуючи на кон'юнктуру продовольчого ринку та реалізуючи свій експортний потенціал. На думку Г. Ю. Быстрова, створення сталої системи продовольчого забезпечення є однією з найважливіших функцій державного регулювання сільського господарства, виконання якої стає можливим на основі формування загальнодержавних і регіональних продовольчих фондів, їх достатніх резервів для державних потреб, стабілізаційних фондів для збереження здорового довкілля і підвищення якості життя громадян держави²;

2) фізичну та економічну доступність продовольства для різних категорій населення у необхідних кількості, асортименті, відповідної якості та рівня безпеки, а також забезпечених їх платоспроможністю. Як зазначається у спеціальній літературі, на фізичну та економічну доступність продовольства значною мірою впливають такі чинники: а) стабільність продовольчого ринку, яка визначається рівнем роздрібних та закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію та ін.; б) ступінь незалежності продовольчого забезпечення населення від

¹ Варченко, О. К вопросу соединения государственного и рыночного регулирования продовольственной безопасности [Текст] / О. Варченко // Экономика Украины. – 2004. – № 7. – С. 55; Акишин, А. О. Продовольственная безопасность России: состояние и перспективы [Текст] / А. О. Акишин // Аграр. наука. – 2000. – № 1. – С. 2–3.

² Быстров, Г. Е. Понятие и функции государственного регулирования сельским хозяйством России [Текст] / Г. Е. Быстров // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 27.

зовнішніх джерел; в) рівень розвитку галузей АПК. При цьому однією з основ продовольчої безпеки як держави, так і окремих регіонів у контексті забезпечення фізичної, а значною мірою й економічної доступності, є добре налагоджений продовольчий ринок, важливим елементом якого виступає торгівля¹;

3) контроль на всіх стадіях виробництва за якістю і безпечністю продуктів харчування та продовольства рослинного і тваринного походження, орієнтацію вітчизняних аграрних виробників на виробництво екологічно чистої сільськогосподарської продукції;

4) систему захисту вітчизняного аграрного товаровиробника від імпоротної залежності як щодо продовольства, так і матеріально-технічного забезпечення;

5) систему створення і підтримання на необхідному рівні резервних (страхових) запасів продовольства на випадок стихійних лих, неврожаю, несприятливих природних чинників, епізоотій тощо;

6) ефективний та дієвий механізм державної підтримки аграрних товаровиробників;

7) систему контролю за раціональним використанням природних ресурсів у процесі аграрного виробництва, механізми розроблення і впровадження новітніх технологій у галузях агротехніки, агроекології та інтенсивного природокористування.

Викладене вимагає визначити і виокремити ознаки продовольчої безпеки, що дозволить сформулювати загальне поняття останньої. Як слушно зазначає М. І. Панов, юридична наука (або її галузі) повинна мати як атрибут відповідний інструментарій пізнання: розвинену систему категорій і понять — понятійний апарат, який визначається предметом цієї науки. Його формування є важливим завданням і власне призначенням науки, тобто константою її існування². У цьому сенсі завданням аграрно-правової науки, а отже, й цієї роботи є з'ясування сутності продовольчої безпеки та розроблення її поняття. До ознак продовольчої безпеки, на нашу думку, належать такі.

По-перше, продовольча безпека як необхідна складова національної безпеки обов'язково передбачає і забезпечує захищеність життєвих інтересів населення держави в особі конкретної людини, в даному разі

¹ Скидан, О. Продовольственная безопасность как приоритет региональной аграрной политики [Текст] / О. Скидан // Экономика Украины. – 2004. – № 3. – С. 58–59.

² Панов, Н. И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки [Текст] / Н. И. Панов // Правоведение. – 2006. – № 4. – С. 18.

у продовольчій сфері, з метою підтримання її здоров'я та звичайної життєвої діяльності. У п. 1 ст. 25 Декларації прав людини ООН від 10 січня 1948 р. закріплено: «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, а також право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, старості чи втрати засобів до існування за незалежних від неї обставин». Необхідно зауважити, що право на їжу стоїть на першому місці і пов'язується із підтриманням здоров'я. Відповідно продовольча безпека має бути на такому рівні, за якого підтримується здоров'я кожного громадянина держави, незважаючи на соціальний статус та належність до певних верств населення. Однак, за даними статистики, на сьогодні споживання основних продуктів харчування на одну особу в Україні є меншим, ніж передбачено науково обґрунтованими нормами раціонального харчування, зокрема, молока — на 40 %, м'яса — на 52 %, яєць — на 24 %, плодів і винограду — на 62 %¹.

По-друге, забезпечення продовольчої безпеки гарантується державою в особі її компетентних органів, а не якимись окремими фізичними чи юридичними особами. Для досягнення необхідного стану продовольчої безпеки держава здійснює комплекс заходів організаційно-правового, економічного, соціального та іншого характеру.

По-третє, основним принципом гарантування продовольчої безпеки має виступати саме самозабезпечення, тобто здатність насамперед аграрного сектору нашої держави, а також суміжних галузей економіки забезпечити виробництво необхідної кількості продуктів харчування та продовольства рослинного і тваринного походження встановленого нормативними документами (зокрема, ДСТУ) рівня якості та безпеки.

По-четверте, безперешкодний фізичний та економічний доступ різних категорій населення до продуктів харчування у необхідній кількості, асортименті, а також у встановленого прийнятими стандартами та нормами рівня якості і безпеки. На сьогодні показники, які визначають економічну доступність продовольства, характеризуються критичним значенням. Протягом більше десяти років у нашій державі спостерігається одноманітне жирowo-вуглеводне харчування переважної більшості населення (особливо таких соціально незахищених верств населен-

¹ Статівка, А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні [Текст] : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 28.

ня, як пенсіонери, інваліди). Про стан так званого прихованого голоду свідчить дефіцит у раціоні основних макро- та мікроелементів. Однією з причин погіршення економічної доступності для населення продовольства можна назвати низький рівень заробітних плат та інших доходів.

Таким чином, продовольча безпека — це захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою на принципах самозабезпечення безперешкодного фізичного та економічного доступу людини до продуктів харчування у кількості, асортименті, встановленого рівня якості та безпеки, необхідних для підтримання її здоров'я та звичайної життєвої діяльності.

2.4.3. Принципи правового регулювання продовольчої безпеки України

Перш ніж досліджувати принципи правового регулювання національної продовольчої безпеки, слід з'ясувати, що таке принципи права. Принципи права характеризують як: найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників; вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи¹. Термін «принцип» у перекладі з латини означає «початок», «першооснова», «первинність». Починаючи із часів Стародавнього світу, принцип був фундаментом соціальної, зокрема правової, системи. Відтак, принципи продовольчої безпеки відображено в міжнародних та внутрішньодержавних деклараціях, конституціях та поточному законодавстві. Принципи правового регулювання продовольчої безпеки діють одразу в декількох галузях права, тож є міжгалузевими. Проте найбільшої конкретизації принципи продовольчої безпеки дістають у межах правового інституту продовольчої безпеки, що формується в Україні.

Розглядаючи категорію «принципи правового регулювання продовольчої безпеки України», необхідно відзначити наявність двох її складників: соціально-економічної та правової парадигм. Оскільки зазначені складники знаходяться в тісному діалектичному взаємозв'язку, доцільним видається розглядати їх як дві частини одного цілого.

¹ Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 197.

Найбільшого розвитку принципи продовольчої безпеки дістали у працях учених-економістів. Так, В. М. Трегобчук зазначає, що продовольча безпека є пріоритетом агропродовольчої політики держави та базується на принципах самозабезпеченості, незалежності, доступності, якості. Головне завдання — створення ефективного агропромислового виробництва з метою найбільш повного забезпечення потреб населення в продуктах харчування незалежно від його платоспроможного попиту¹.

Аналізуючи визначення категорії «економічна безпека», надане С. В. Мочерним та О. В. Плотніковим, які визначають її таким чином: «Економічна небезпека виступає зворотною стороною економічного суверенітету і означає поступову втрату власності народу на своє національне багатство і здатності держави проводити незалежну політику в інтересах народу, а також поступове перетворення країни у сировинний придаток», можна виділити певні принципи, а саме: держава має проводити незалежну політику; право народу на володіння та розпорядження національним багатством є природним; виробництво матеріальних благ забезпечує економічний суверенітет; здійснення зовнішньоекономічних контрактів товарами, а не сировиною².

О. М. Царенко, П. В. Тархов та В. П. Щербань виокремлюють принцип екологічності продуктів харчування: формування стратегії національної безпеки полягає в економічній відповідальності за якість продуктів харчування та довіллія в усіх ланках агропромислового виробництва³.

Р. І. Тринько визначає продовольчу безпеку як гарантування забезпечення потреб населення в екологічно чистому продовольстві; дотримання рівня науково обґрунтованого споживання; забезпечення платоспроможності споживачів за умови, коли 30 % доходу витрачається на продукти харчування. Важливою є пропозиція науковця щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати як вартості харчового раціону за ринковими цінами, що визначається згідно з науково

¹ Трегобчук, В. М. Продовольча безпека в контексті національної безпеки держави [Текст] / В. М. Трегобчук. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1999. – С. 5.

² Мочерний, С. В. Економічна безпека України: шлях до цивілізації чи до деградації [Текст] / С. В. Мочерний, О. В. Плотніков. – Львів : Друк. ПТУ № 58, 1997. – С. 4.

³ Царенко, О. М. Екологізація виробництва як основа продовольчої безпеки України [Текст] / О. М. Царенко, П. В. Тархов, В. П. Щербань // Економіка АПК. – 2001. – № 5. – С. 16.

обґрунтованими нормами споживання, помноженого утричі¹. Підтримує цю думку й І. В. Кушнір, пропонуючи за основу мінімальної заробітної плати брати норму споживання².

В. А. Ільяшенко вважає, що продовольчу безпеку слід розглядати крізь призму таких складових: 1) її забезпечення пов'язано з гарантованим стійким і достатнім рівнем виробництва продовольства, що в повному обсязі забезпечує запити населення; 2) продовольча безпека може бути досягнута, коли гарантовані фізичні та економічні умови населенню для доступу до продовольства; 3) з метою її досягнення продукція сільськогосподарського виробництва повинна стабільно і у достатній кількості поставлятися як на регіональні, так і світові ринки; 4) забезпечення населення доброякісним продовольством, що не завдає шкоди його здоров'ю³.

О. І. Гойчук виділяє такі системоутворюючі принципи продовольчої безпеки України: 1) самозабезпеченість; 2) незалежність; 3) доступність; 4) якість⁴. З'ясуємо, як він розуміє ці принципи. Продовольче самозабезпечення передбачає задоволення основної частини потреб у продуктах харчування за рахунок вітчизняного виробництва, що зумовлює незалежність держави у задоволенні базових потреб своїх громадян. Продовольча незалежність характеризується таким рівнем розвитку економіки, коли продовольча безпека держави не залежить від зовнішніх продовольчих поставок. Фізична доступність продовольства передбачає його безперерйне надходження у місця споживання в необхідних обсягах і асортименті, тобто здатність населення у межах своїх фінансових можливостей придбати ті чи інші продовольчі товари, а за наявності особистого підсобного господарства чи садово-дачної ділянки — виробити їх у своєму домогосподарстві. Економічна доступність визначається можливістю купівлі різними групами населення продуктів харчування у необхідних обсягах і асортименті за відповідними цінами. Збалансованість та якість харчування

¹ Тринько, Р. І. Соціально-економічна сутність та основні шляхи реалізації продовольчої безпеки в Україні [Текст] / Р. І. Тринько // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 1. – С. 249.

² Кушнір, І. В. Обґрунтування розміру мінімальної зарплати з урахуванням рівня харчування населення [Текст] / І. В. Кушнір // Економіка АПК. – 2005. – № 4. – С. 120–121.

³ Ільяшенко, В. А. Продовольча безпека як складова державної агропродовольчої політики України [Текст] / В. А. Ільяшенко // Економіка та держава. – 2008. – № 6. – С. 99.

⁴ Гойчук, О. І. Продовольча безпека [Текст] : монографія / О. І. Гойчук. – Житомир : Полісся, 2004. – С. 62.

передбачають споживання продуктів високої якості в кількості, достатній для раціонального харчування за енергетичною цінністю та збалансованого за найважливішими елементами життєзабезпечення¹. О. І. Гойчук для характеристики стану продовольчої ситуації в державі пропонує використовувати сім рівнів споживання. 1-й рівень — катастрофічний — добове споживання на одну особу становить 1500–1800 ккал, що характеризує хронічне недоїдання (за даними ФАО, при добовому споживанні менше 1520 ккал настає голод); 2-й рівень — критичний — середньодобове споживання становить 1800–2200 ккал на душу населення, є достатнім для подолання хронічного недоїдання, забезпечує відтворення народонаселення; 3-й рівень — мінімальний — середньодобове забезпечення становить 2300–2800 ккал на душу населення, рівень передбачає наявність обсягів продовольчих ресурсів; 4-й рівень — достатній — середньодобове споживання становить 2800–3600 ккал на одну людину, продовольчих ресурсів достатньо для стабільного споживання, проте не забезпечуються здоровий спосіб життя та збільшення його тривалості; 5-й рівень — раціональний (нормативний) — середньодобове споживання становить 3300–3600 ккал на одну людину, є наявним збалансований раціон за білками, вітамінами та іншими важливими компонентами; 6-й рівень — оптимальний — споживання є збалансованим за найважливішими харчовими компонентами, передбачає споживання екологічно чистих продуктів харчування; 7-й рівень — перспективний — досягнення такого рівня продовольчого забезпечення для всіх соціальних груп населення дозволить максимально продовжити життєдіяльність людини².

Проаналізувавши погляди вчених-економістів на визначення принципів продовольчої безпеки України, можливим є виокремлення такої системи принципів: 1) принцип достатньої кількості продовольства; 2) принцип продовольчої доступності; 3) принцип продовольчої незалежності держави; 4) принцип самозабезпечуваності; 5) принцип екологічності продуктів харчування; 6) принцип якості та безпечності продовольства.

З'ясуємо, як визначають основні правові засади національної продовольчої безпеки вчені-юристи. Так, на думку Т. В. Курман, повноцінна система продовольчої безпеки України має охоплювати такі

¹ Гойчук, О. І. Продовольча безпека: структура, рівні та критерії забезпечення [Текст] / О. І. Гойчук // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 12(30). – С. 121–122.

² Там само. – С. 125–126.

складові: стійку систему продовольчого забезпечення, що здатна постійно забезпечувати населення продуктами харчування на необхідному рівні; фізичну та економічну доступність продовольства для різних категорій населення; контроль на всіх стадіях виробництва за якістю та безпечністю продуктів харчування; систему захисту вітчизняного аграрного товаровиробника від імпоротної залежності щодо продовольства; систему створення і підтримання на необхідному рівні резервних запасів продовольства; ефективний механізм державного підтримання аграрних товаровиробників; систему контролю за раціональним використанням природних ресурсів у процесі аграрного виробництва¹.

В. М. Єрмоленко в змісті продовольчої безпеки як комплексного соціально-економічного явища виділяє певні чинники: 1) продовольча незалежність держави; 2) якість і безпечність харчової продукції; 3) фізична доступність продуктів харчування для населення; 4) економічна доступність продуктів харчування для населення².

Виробництво продовольства відповідно до якісних критеріїв продукції сільського господарства, його безпечність для життя та здоров'я населення, вирощування екологічно чистої сільськогосподарської продукції стають нагальними питаннями для подальшого розвитку АПК України. Як слушно зазначає В. М. Єрмоленко, однією з першорядних проблем у цій сфері виступає превалювання при виробництві продуктів харчування стандартів підприємств, у яких закріплені індивідуальні, розроблені самим виробником технології з переважанням застосування шкідливих для здоров'я людини консервантів, підсилювачів смаку, запаху та інших речовин³. Так, нормативно-правовий дозвіл застосування індивідуальних технологій дає змогу виробникам продукції сільського господарства замінити складники вироблюваного продукту іншими речовинами, що призводить до погіршення здоров'я населення.

Іншим чинником, що впливає на виробництво якісної, безпечної для життя та здоров'я, екологічно чистої продукції, як уже зазначало-

¹ Курман, Т. В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Україні: національний та міжнародний аспект [Текст] / Т. В. Курман // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 94–96.

² Єрмоленко, В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку [Текст] / В. М. Єрмоленко // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць круглого столу (18 берез. 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 114.

³ Там само. – С. 116.

ся, є все більш поширене застосування ГМО при виробництві сільськогосподарської продукції. Виникає питання про забезпечення біологічної безпеки людини. У законодавстві, що спрямоване на регулювання використання ГМО, містяться деякі прогалини. Зокрема, В. М. Єрмоленко, аналізуючи стан забезпечення біологічної безпеки в Україні, виділяє такі недоліки: 1) значна кількість норм щодо принципів і завдань державної політики в галузі поводження з ГМО має яскраво виражений декларативний характер; 2) відсутність жодних засобів нормування відносин з ГМО; 3) узагальнений характер розподілу повноважень з контролю за ГМО між різними органами державної влади, що вимагає додаткової регламентації правового регулювання за допомогою підзаконних актів; 4) надмірна узагальненість вимог до процедури проведення експертизи трансгенної продукції, що потребує подальшої деталізації актами міністерств і відомств; 5) переважання відсилочних приписів щодо настання юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з ГМО, що нівелює ефективність останньої; 6) Закон України від 31 травня 2007 р. № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» не містить жодної вказівки на узагальнюючу позицію законодавця щодо якості і безпечності сільськогосподарської продукції, що містить ГМО¹. Таким чином, у зазначеному Законі не враховано найголовнішого — потенційної небезпечності ГМО для життя і здоров'я людини. Слушною є точка зору В. М. Єрмоленка стосовно того, що у механізмі правового регулювання виробництва трансгенної продукції превалюють дозволи і позитивні зобов'язування за відсутності заборонних та слабкої дієвості охоронних приписів².

В. М. Єрмоленко визначає фізичну доступність продуктів харчування для населення як їх безперербійне надходження до споживача у достатніх обсягах. Характеризуючи фізичну доступність продуктів харчування для населення, він виділяє в її складі два рівні: перший — це наявність продуктів харчування у країні взагалі, а другий — у конкретному регіоні. На його думку, для забезпечення наявності продуктів харчування у країні необхідним є достатній ступінь розвитку

¹ Єрмоленко, В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку [Текст] / В. М. Єрмоленко // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць круглого столу (18 берез. 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 117.

² Там само. – С. 117.

власного сільськогосподарського виробництва. Подолання ж нестачі продовольства в окремому регіоні держави можливе за рахунок розвитку внутрішнього агропродовольчого ринку¹. Особливу увагу дослідник звертає на показник економічної доступності продуктів харчування для населення, тобто здатність населення за рахунок власних доходів безболісно задовольняти свої раціональні потреби у продуктах харчування.

Звертає на себе увагу дослідження правових аспектів національної продовольчої безпеки з точки зору її адміністративно-правового забезпечення. Зокрема, А. Ю. Тригуб виділяє такі принципи адміністративно-правового забезпечення національної продовольчої безпеки: 1) принцип стабільного забезпечення доступності продовольства; 2) принцип забезпечення стійкої продовольчої незалежності держави; 3) принцип гарантування належної якості, безпечності та корисності продуктів харчування; 4) принцип забезпечення екологічного благополуччя держави; 5) принцип забезпечення ефективного та стабільного функціонування ринку продукції АПК; 6) принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної продовольчої безпеки; 7) принцип пріоритетності соціального розвитку сільських територій; 8) принцип урахування обмеженості ресурсів; 9) принцип протекціонізму вітчизняних товаровиробників; 10) принцип забезпечення стійких інтеграційних зв'язків між сільським господарством і переробними галузями АПК; 11) принцип підтримки наукових розробок та впровадження передових технологій у сільськогосподарське виробництво.

Втім, дещо необґрунтовною видається думка А. Ю. Тригуба щодо гарантування та адміністративно-правового регулювання продовольчої безпеки на основі чітко визначених та виважених принципів здійснення державної політики як її основних керівних ідей², адже правове

¹ Єрмоленко, В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку [Текст] / В. М. Єрмоленко // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць круглого столу (18 берез. 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 118.

² Тригуб, А. Ю. До питання визначення принципів адміністративно-правового забезпечення національної продовольчої безпеки України [Текст] / А. Ю. Тригуб // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10–11 верес. 2010 р.) : зб. наук. праць / за заг. ред. А. М. Статівки та ін. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 152.

регулювання сфери продовольчої безпеки не має суто публічного характеру. Публічно-правові норми можуть бути застосовані тільки для підтримання мінімального рівня продовольчої безпеки держави. В цьому сенсі може йтися тільки про гарантування певного мінімуму продовольства на продовольчому ринку країни. Нemoжливими є забезпечення та гарантування в сучасних соціально-економічних умовах України оптимального та самозабезпечуваного рівнів. Як свідчить досвід побудови та функціонування агропромислового комплексу СРСР, адміністративно-правове регулювання призвело до відсутності окремих видів продовольчих товарів у магазинах.

Спірним є також твердження про те, що принципи забезпечення національної продовольчої безпеки повинні базуватися на загальних принципах реалізації державної виконавчої влади у галузі сільського господарства. Так, В. І. Курило під принципами державного управління аграрним сектором економіки розуміє фундаментальні, науково обґрунтовані та здебільшого законодавчо закріплені положення, які відображають відповідні існуючій формі держави об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між керівним суб'єктом державного управління аграрним сектором економіки та відповідними об'єктами управління¹. Зокрема, він виокремлює такі принципи: самозабезпечення основними харчовими продуктами, економічна та фізична доступність продуктів харчування, незалежність від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників². Але в умовах практичної відсутності державної власності на засоби виробництва, наявності здебільшого приватних суб'єктів господарювання у сфері АПК України навряд чи можна здійснювати ефективну державну виконавчу владу в зазначеній галузі.

М. В. Гребенюк зосередив увагу на дослідженні сутності категорії «продовольча незалежність» як однієї зі складових категорії «продовольча безпека». Він розуміє під продовольчою незалежністю обов'язкову умову забезпечення продовольчої безпеки, державно-правовий механізм ефективності розвитку вітчизняного сільського господарства та продовольчого виробництва, спрямований на недо-

¹ Курило, В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. І. Курило. – К., 2007. – С. 97.

² Курило, В. І. Забезпечення продовольчої безпеки як принцип державного управління аграрним сектором економіки України [Текст] / В. І. Курило // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 7. – С. 79.

пущення продовольчої кризи та надзвичайної продовольчої ситуації¹. Показники, за якими розраховується продовольча незалежність держави, характеризують рівень її продовольчої безпеки. Невизначеним залишається питання щодо законодавчого закріплення максимально можливого обсягу імпорту у відсотках від загального обсягу виробництва національними товаровиробниками продукції сільського господарства в державі.

Важко погодитися із пропозицією М. В. Гребенюка стосовно того, що частка імпортової залежності за окремими видами продукції, насамперед тими, що не вирощуються в країні, не має перевищувати 25–30 % вітчизняного продовольчого ринку². Автор обґрунтовує це положення тим, що збільшення обсягів продуктів харчування імпортного виробництва може призвести до занепаду галузей сільського господарства країни, ускладнення продовольчої ситуації. Але подивимося на таку обставину: сам рівень у 25–30 %, що пропонується, може бути занадто високим для національної продовольчої незалежності держави, а отже, і її продовольчої безпеки. Саме тому видається доцільним знизити запропоновану цифру на 10 % — до 15–20 % відповідно.

М. В. Гребенюк пропонує визначити поняття категорії «продовольча незалежність держави» у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» таким чином: продовольча незалежність — це умова забезпечення продовольчої безпеки, за якої у разі припинення поставок продовольства з-за кордону не виникає продовольчої кризи, при цьому продовольча незалежність держави вважається досягнутою, якщо забезпечення власного виробництва становить не менше 80 % від обсягів споживання населенням продуктів харчування відповідно до фізіологічних норм³.

Проаналізуємо надане визначення продовольчої незалежності. По-перше, із цього визначення не зрозуміло, який вид продовольчої незалежності розглядається: держави, окремого регіону чи групи осіб. По-друге, в сучасних соціально-економічних умовах, в яких відбувається розвиток нашої держави, видається неможливою реалізація правового режиму, що передбачає забезпечення продовольчої безпеки. Адже, використовуючи категорію «продовольча безпека» в широкому

¹ Гребенюк, М. Правовий аспект співвідношення понять «продовольча незалежність» та «продовольча безпека» [Текст] / М. Гребенюк // Підприємство, господарство і право. — 2010. — № 5. — С. 37.

² Там само. — С. 38.

³ Там само. — С. 38.

розуміння цього терміна, ми доходимо висновку про необхідність забезпечення та гарантування її оптимального та самозабезпеченого рівнів. По-третє, запропонований рівень у 80 % забезпечення споживання населенням продовольства за рахунок виробництва сільськогосподарської продукції власним АПК держави є низьким.

Така оцінка робиться на підставі того, що, виходячи із наданого розрахунку близько 20 % від загального обсягу, споживання залишається поза національним правовим регулюванням. У такому разі є можливими порушення прав споживачів на якісну, безпечну для життя та здоров'я, вирощену в екологічних умовах сільськогосподарську продукцію внаслідок її імпортування за зовнішньоекономічними договорами. Вноситься пропозиція закріпити на законодавчому рівні граничний рівень продовольчого імпорту на рівні 10 % від загального обсягу національного виробництва продуктів харчування.

Враховуючи наведені застереження, пропонуємо викласти поняття продовольчої незалежності України як чинника правового регулювання продовольчої безпеки, за умови дотримання мінімального рівня якого в державі або в окремому її регіоні не виникає продовольчої кризи та надзвичайної продовольчої ситуації; національна продовольча незалежність є досягнутою, якщо граничний рівень продовольчого імпорту становить 10 % від загального обсягу виробництва продуктів харчування.

Аналізуючи викладене, спробуємо дати визначення принципам правового регулювання продовольчої безпеки держави. Їх можна визначити як вихідні організаційно-правові засади функціонування механізму продовольчої безпеки держави.

На основі дослідження поглядів учених-економістів та учених-юристів видається за можливе виокремити такі принципи правового регулювання національної продовольчої безпеки: 1) принцип здійснення державно-правового регулювання продовольчої безпеки держави; 2) принцип здійснення державно-правового забезпечення і гарантування підтримання мінімального рівня продовольчої безпеки держави; 3) принцип економічної доступності продовольства широкому загалу населення України, зокрема соціально незахищеним верствам населення; 4) принцип достатності продуктів харчування на національному продовольчому ринку держави або принцип фізичної доступності продовольства; 5) принцип виробництва продовольства відповідно до якісних критеріїв продукції сільського господарства; 6) принцип ви-

робництва безпечних для життя і здоров'я населення продуктів харчування, що забезпечували б максимально можливу тривалість життя людини; 7) принцип забезпечення вирощування сільськогосподарської продукції з дотриманням екологічних нормативів; 8) принцип дотримання нормативів біологічної безпеки при вирощуванні, переробленні та реалізації продукції сільського господарства; 9) принцип дотримання стану продовольчої незалежності держави; 10) принцип недопущення настання надзвичайних продовольчих ситуацій.

З названих принципів нами вперше було запропоновано в наведеній редакції такі: 1) принцип здійснення державно-правового регулювання продовольчої безпеки держави; 2) принцип здійснення державно-правового забезпечення і гарантування підтримання мінімального рівня продовольчої безпеки держави; 3) принцип виробництва безпечних для життя і здоров'я населення продуктів харчування, що забезпечували б максимально можливу тривалість життя людини; 4) принцип забезпечення вирощування сільськогосподарської продукції з дотриманням екологічних нормативів; 5) принцип дотримання нормативів біологічної безпеки при вирощуванні, переробленні та реалізації продукції сільського господарства; 6) принцип дотримання стану продовольчої незалежності держави; 7) принцип недопущення настання надзвичайних продовольчих ситуацій. Зазначені принципи слід закріпити на законодавчому рівні в Законі «Про продовольчу безпеку», який має бути прийнятий Верховною Радою України.

2.4.4. Організаційно-правові заходи (напрямки) забезпечення продовольчої безпеки

Забезпечення продовольчої безпеки в Україні вимагає проведення системи організаційно-правових заходів, під якими слід розуміти комплекс дій економічного, правового, організаційно-управлінського характеру, що здійснюються компетентними органами державної влади та органами місцевого самоврядування шляхом використання правотворчої, правозастосовної та правоохоронної форм державного регулювання з метою гарантування державою фізичного та економічного доступу населення до продуктів харчування у кількості, асортименті, встановленого рівня якості та безпеки, необхідних для підтримання здоров'я та звичайної життєвої діяльності.

Вбачається, що систему організаційно-правових заходів забезпечення продовольчої безпеки мають складати такі:

1. *Прийняття Закону України «Про продовольчу безпеку».* В цьому нормативно-правовому акті насамперед мають бути закріплені дефініція продовольчої безпеки як правової категорії, її ознаки, критерії та загрози, а також засоби їх подолання. Цей Закон має заповнити існуючу прогалину в чинному законодавстві, пов'язану із комплексним законодавчим забезпеченням виробництва, зберігання, реалізації та розподілу продовольства. Він також повинен визначити функції та компетенцію органів державної влади щодо забезпечення продовольчої безпеки держави та її громадян. Слід зазначити, що необхідність розроблення законопроекту та в подальшому прийняття зазначеного Закону усвідомлюється не тільки науковцями, а й органами державної влади. Свідченням цього є наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 13 травня 2011 р. № 177 «Про створення робочих груп з розробки законопроектів», яким передбачено створення робочих груп з розроблення проектів нормативно-правових актів щодо сільського господарства та реформування земельних відносин в Україні. Зокрема, створено й робочу групу з розроблення проекту Закону України «Про продовольчу безпеку України».

2. *Стимулювання розвитку аграрного сектору економіки та державна підтримка аграрних товаровиробників.* Необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави є ефективне функціонування аграрного сектору економіки України і розвиток основних галузей аграрного виробництва — тваринництва та рослинництва. Це має забезпечуватися активною, виваженою та послідовною державною аграрною політикою, спрямованою на розвиток сільського господарства, стимулювання аграрного виробництва з метою забезпечення аграрним сектором потреб усіх верств населення України у продовольстві та продуктах харчування рослинного і тваринного походження у необхідних для підтримання здоров'я і звичайної життєдіяльності кількості, асортименті, належної якості та встановленого рівня безпеки, відродження експортного потенціалу аграрного сектору України. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває такий захід, як державна підтримка аграрних товаровиробників. Вона є однією з найважливіших умов розвитку аграрного сектору поряд з існуванням різних форм власності і господарювання, інвестиційною привабливістю, розвитком інфраструктури аграрного ринку, розробленням науково та економічно обґрунтованої стратегії і тактики розвитку галузі.

У розвинених державах сільському господарству, яке через специфічні умови виробництва є неконкурентоспроможним порівняно з іншими галузями економіки, надається суттєва державна підтримка. Наприклад, в ЄС витрати на підтримку фермерів становлять близько 40 % від собівартості продукції, а фермери Норвегії у розрахунку на 1 га ріллі отримують 3,5 тис. дол.¹

В Україні, як підкреслюється у спеціальній літературі, необхідність реформування системи внутрішньої підтримки вітчизняного аграрного товаровиробника зумовлюється декількома чинниками. По-перше, потрібно скористатися перевагами ринкового устрою економіки і заохотити національних аграрних виробників до підвищення міжнародної конкурентоспроможності їх продукції. По-друге, слід виконати зобов'язання перед партнерами в рамках СОТ та укладених міжнародних торговельних угод².

Аграрне законодавство України характеризується наявністю значної кількості законодавчих актів, які визначають основні засади державно-правового стимулювання аграрного сектору економіки, серед яких закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». Проте, як слушно зазначається у спеціальній літературі³, цей законодавчий блок закріплює концептуальні засади державно-правового стимулювання аграрного виробництва, але в ньому бракує чіткого понятійного апарату, механізму реалізації правових норм, до того ж їм притаманна декларативність. Не одержало й досі легального визначення в законодавстві України й саме поняття «державна підтримка

¹ Дятлов, В. В. Продовольственная безопасность в контексте международной интеграции [Текст] / В. В. Дятлов, И. И. Медведкова, Н. А. Попова // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції : матеріали Круглого столу (м. Донецьк, 23 листоп. 2010 р.) / наук. ред. В. К. Мамутов ; НАН України ; Ін-т екон.-правов. дослід. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 11.

² Горбачова, О. А. Господарсько-правові аспекти удосконалення формування державної підтримки національного товаровиробника [Текст] / О. А. Горбачова // Юридична осінь 2009 року : тези доп. та наук. повідом. міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : НЮАУ, 2009. – С. 155.

³ Курман, Т. В. До питання про правове регулювання державної підтримки аграрних товаровиробників [Текст] / Т. В. Курман // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 97. – С. 97.

сільського господарства». Лише у ч. 2 ст. 1 Закону України від 9 лютого 2012 р. № 4391-IV «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»¹ міститься визначення державної підтримки саме у сфері страхування сільськогосподарської продукції як надання сільськогосподарському товаровиробнику з державного бюджету в порядку, встановленому цим Законом, грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування. Однак позиція законодавця стосовно визначення поняття державної підтримки щодо кожного її виду викликає сумнів. Поняття державної підтримки доцільно закріпити у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», а спеціальні закони, присвячені її окремим видам, мають визначати саме особливості цієї підтримки у сфері свого регулювання.

Окремі спроби тлумачення цієї правової категорії здійснено в аграрно-правовій науці. Так, на думку І. П. Сафонова, державну підтримку можна визначити як різноманітну цілеспрямовану діяльність держави з утворення і функціонування сільськогосподарських товаровиробників, прийняття відповідних законів та інших нормативно-правових актів зі створення системи органів, які повинні здійснювати державну підтримку сільського господарства, і визначення їх завдань, функцій та компетенції². Наведене визначення видається дещо неповним.

Вбачається, що державну підтримку сільського господарства можна визначити як напрямок державно-правового регулювання аграрного сектору економіки України, який охоплює комплекс засобів державно-економічного сприяння розвитку сільського господарства шляхом створення належної нормативно-правової бази, а також застосування фінансово-кредитних (у тому числі дотування), страхових, інвестиційних засобів, забезпечення сприятливого податкового клімату, налагодження організаційно-правових форм реалізації сільськогосподарської продукції на засадах ринкових економічних відносин та сприяння соціальному розвитку села. Остання позиція є важливою, оскільки йдеться про державну підтримку сільського господарства в цілому, а не тільки аграрного виробництва. Крім того, розв'язання соціальних проблем сільського населення (низька заробітна плата,

¹ Голос України. – 2012. – № 43. – 6 берез. – С. 18–19.

² Сафонов, І. Правові проблеми державної підтримки сільськогосподарських виробників [Текст] / І. Сафонов // Право України. – 2005. – № 6. – С. 55.

безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи, відмирання села тощо) та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій сприятиме як розвитку аграрного виробництва зокрема, так і аграрного сектору економіки України в цілому, про що докладніше йтиметься далі.

3. *Збереження державного сектору в сільському господарстві України.* Державні сільськогосподарські підприємства — це, як правило, великі спеціалізовані виробничі комплекси, в яких за тривалий час налагоджено виробничий процес, склалася певна спеціалізація, виробляється високоякісна продукція рослинного і тваринного походження. На землях цих підприємств здійснюється підготування молодих фахівців у сфері аграрного виробництва, створюються нові сорти сільськогосподарських рослин, виводяться нові породи сільськогосподарських племінних тварин, вирощуються лікарські та нарковмісні рослини для фармакології тощо. Крім того, і в умовах ринкових відносин з метою забезпечення інтересів всього суспільства під контролем держави мають залишатися певні галузі аграрного виробництва, діяльність в яких повинна здійснюватися саме державними спеціалізованими сільськогосподарськими підприємствами. При цьому держава має не тільки контролювати, а й сприяти розвитку господарської діяльності таких підприємств. Від того, на якому етапі розвитку знаходяться племінне тваринництво (створення племінних тварин, відтворення маточного поголів'я, виведення нових порід сільськогосподарських тварин) і рослинництво (виведення, вирощування і запровадження у виробництво нових високопродуктивних сортів зернових, олійних, технічних та інших сільськогосподарських культур), залежать збільшення обсягів виробництва продукції тваринного і рослинного походження, підвищення її конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на світовому ринку. В цьому випадку держава виступає гарантом прав виробників і споживачів зазначеної сільськогосподарської продукції¹. У зв'язку з цим державі доцільно вжити відповідних заходів щодо збереження державного сектору в сільському господарстві та забезпечити державні спеціалізовані сільськогосподарські підприємства відповідними замовленнями на спеціальну продукцію сільськогосподарського виробництва (нові сорти рослин, елітне насіння, племінні породи тварин та ін.),

¹ Курман, Т. В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий [Текст] : монография. — Харьков : СПД-ФЛ Чальцев А. В., 2007. — С. 5–6.

оскільки ці підприємства мають відповідну базу для реалізації національних програм у рослинництві та тваринництві. Це у свою чергу гарантуватиме зазначеним суб'єктам аграрного виробництва стабільний дохід, а державі — продовольчу безпеку. Ця теза підтримується і у спеціальній літературі¹.

4. *Екологізація аграрного виробництва і суворий контроль за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції на всіх етапах її руху від виробника до споживача.* Питання екологізації аграрного виробництва на сьогодні набувають особливої актуальності. Це зумовлюється низкою чинників, серед яких поглиблювані світові екологічна та продовольча кризи. Конституція України у ст. 16 закріплює, що забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України та збереження генофонду Українського народу є обов'язком нашої держави. Екологічний аспект продовольчої безпеки полягає не тільки в забезпеченості населення держави відповідною кількістю продуктів харчування, а й в її якості та безпеці як для здоров'я людини, так і для довкілля.

Питання екологізації досліджувалися багатьма вченими, серед яких В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, М. Я. Ващишин, А. П. Гетьман, І. А. Ігнатська, В. В. Круглов, В. В. Петров, М. В. Шульга та ін. Однак ці дослідження стосуються або екологізації права і законодавства (здебільшого, земельного)², або економічних аспектів екологізації³, або господарської діяльності в цілому⁴. Відносини ж у сфері аграрного

¹ Курман, Т. В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий [Текст] : монография. – Харьков : СПД-ФЛ Чальцев А. В., 2007. – С. 14–15; Корнієнко, Г. С. Правове становище державних та комунальних сільськогосподарських підприємств [Текст] / Г. С. Корнієнко // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. проф. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 211.

² Ващишин, М. Екологізація як принцип земельного законодавства України [Текст] / М. Ващишин // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XVII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 3–4 лют. 2011 р.). – Львів : Юрид. фак-т ЛНУ ім. І. Франка, 2011. – С. 218–219; Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.; Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998.

³ Поплавська, Ж. Економічні аспекти екологізації [Текст] / Ж. Поплавська, В. Поплавський // Вісн. НАН України. – 2005. – № 10. – С. 26–34.

⁴ Круглов, В. В. Вопросы организационно-правового обеспечения экологизации производства [Текст] / В. В. Круглов // Вопр. соц. управления и права : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск : УрГУ, 1978. – Вып. 63. – С. 36–40.

виробництва як предмет аграрного права мають певні, притаманні самій сфері особливості, у зв'язку з чим питання екологізації набувають тут особливого змісту.

На сьогодні одним із визначальних, керівних принципів аграрного права стає принцип екологізації аграрного виробництва. Він має не тільки теоретичний, а й практичний характер. Як слушно зазначає М. Ващишин, процес екологізації пронизує багато галузей сучасного національного законодавства, зокрема земельного, аграрного, господарського, кримінального тощо, однак представники цих галузевих правових наук лише розпочали комплексні дослідження зазначеної актуальної проблеми. При цьому принцип екологізації аграрного виробництва є характерним не тільки для національного аграрного законодавства. Наразі аграрне законодавство ЄС дає підстави говорити про появу принципу екологізації аграрного виробництва, який полягає в стимулюванні екологічно безпечного ведення сільського господарства та реалізації екологічних програм на селі¹. Сутність цього принципу спільної аграрної політики ЄС полягає також у збереженні довкілля та незаподіянні йому шкоди у процесі сільськогосподарської виробничої діяльності, запровадженні біологічного (органічного) способу виробництва у сільському господарстві, обмеженого використання або відмови від використання ГМО при виробництві продуктів харчування, продовольства та продовольчої сировини тощо.

Одним із найважливіших сучасних напрямків екологізації аграрного виробництва є розвиток органічного виробництва. Органічне виробництво — це цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів, яка поєднує найкращі практики з огляду на збереження довкілля, рівень біологічного розмаїття, збереження природних ресурсів, застосування високих стандартів належного утримання тварин та метод виробництва, який відповідає певним вимогам до продуктів, виготовлених з використанням речовин та процесів природного походження². Прагнення товаровиробників до зростання виробництва сільськогосподарської продукції інтенсивним шляхом останніми роками в економічно розвинених країнах досягло стану постійного перевищення пропозиції над попитом. Одночасно з'явилися загрози

¹ Право Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. – 2-ге вид. – К. : Істина, 2009. – С. 235.

² Директива ЄС № 834/2007 від 28 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.ua/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:189:0001:0023:EN:PDF>.

щодо такого розвитку галузі, і у багатьох країнах відбувається поступовий перехід до еколого-спрямованого ведення аграрного виробництва, яке створює можливості для попередження та відвернення небажаних явищ із харчуванням людей та збереженням довкілля¹. Нині у світі спостерігається тенденція до зростання попиту на так звані органічні продукти. Серед країн світу, які займаються виробництвом екологічно чистої агропродовольчої продукції, найбільші площі зайняті під органічним землеробством в Австралії — 12,1 млн га, Китаї — 3,4 млн га, Аргентині — 2,8 млн га, Італії — 0,96 млн га, США — 0,89 млн га². Дані процеси відмічаються і в Україні, де все більше сільськогосподарських товаровиробників виявляють зацікавленість у вирощуванні саме органічної продукції. За статистичними даними, господарств, які ведуть сертифіковане органічне виробництво, в Україні налічується 121. Але вони забезпечують лише 2 % від загального обсягу продукції³. Слід, однак, зазначити, що Україна має великий потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції та її реалізації шляхом експорту, а також у середньостроковій перспективі для її постачання на внутрішній ринок. Водночас органічне сільське господарство сприятиме розв'язанню низки актуальних проблем, що існують в аграрному виробництві України та її сільських районах⁴. Вбачається, що для правового забезпечення розвитку цього прогресивного способу ведення аграрного виробництва має бути прийнято Закон України «Про органічне виробництво». До речі, проект цього Закону наразі розроблено, але й досі не прийнято Верховною Радою України. Однак, як видається, одного лише прийняття закону замало. Слід погодитися з М. І. Палладіною, за якою вдосконалення процесу виробництва сільськогосподарської продукції неможливе без матеріального (морального) стимулювання, оскільки виробництво якісної продукції (у тому числі органічної) вимагає значних додаткових витрат. З метою

¹ Дудар, О. Органічне агровиробництво у системі еколого-спрямованого розвитку сільського господарства [Текст] / О. Дудар // Всеукр. наук.-вироб. журн. «Інноваційна економіка». – 2008. – № 23. – С. 26.

² Рудницька, О. В. Визначення цільового споживача органічної продукції в Україні за допомогою інструментів сегментації [Текст] / О. В. Рудницька // Агроінком. – 2006. – № 7–8. – С. 18.

³ Романко, С. М. Органічне виробництво в Україні: законодавчі підстави [Текст] / С. М. Романко // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 трав. 2011 р.). – К. : Обрії, 2011. – С. 99.

⁴ Милованов, Е. В. Органічне сільське господарство: перспективи для України [Текст] / Е. В. Милованов // Посібник українського землероба. – 2009. – № 8. – С. 259.

збільшення обсягів виробництва і реалізації якісної, екологічно безпечної продукції вкрай необхідними є екологізація всього процесу вирощування продукції рослинного і тваринного походження, пошук нових підходів до підтримки її виробників, наприклад, шляхом надання кредитних або податкових пільг¹.

Що стосується визначення терміна «екологізація», то в юридичній літературі з цього приводу існують різні точки зору. Так, В. І. Андрейцев відмічає, що процес екологізації окремих галузей законодавства тісно пов'язаний із впровадженням у матеріально-правові і процесуально-правові норми та приписи різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки². На думку В. В. Петрова, під екологізацією господарського законодавства слід розуміти втілення екологічних імперативів у зміст правових норм, що регламентують різні сторони господарської діяльності підприємств, організацій, установ та інших об'єктів.

У цілому погоджуючись з наведеними точками зору, екологізацію аграрного виробництва можна визначити як спеціальний принцип аграрного права, що виявляється у встановленні в аграрному законодавстві та практичній реалізації екологічних нормативів, вимог та приписів як уповноваженими державними органами, органами місцевого самоврядування, так і самими аграрними товаровиробниками у сфері ведення сільськогосподарської виробничої діяльності щодо захисту довкілля, екологічного використання природних ресурсів, а також виробництва якісної та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження. Отже, перше, екологізація аграрного виробництва має перешкоджати негативному впливу виробничих процесів на стан довкілля; по-друге, сприяти забезпеченню якості та безпечності продукції, що виробляється. Остання складова є визначально важливою у зв'язку з тим, що сільськогосподарська продукція — це здебільшого продукти харчування або продовольча сировина для їх виробництва. З огляду на викладене запровадження принципу екологізації аграрного виробництва в аспекті виробництва якісної та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції вимагає здійснення низки правових, організаційно-управлінських та економічних заходів як державними органами, орга-

¹ Аграрное право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева и др. ; отв. редакторы М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. – М. : Проспект, 2011. – С. 207.

² Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 60.

нами місцевого самоврядування, так і самими аграрними товаровиробниками. Не менш значущим є і соціально-виховний аспект, адже вкрай необхідним є формування в суспільстві світоглядної настанови стосовно збереження довкілля та дбайливого ставлення до нього. Ця теза підтримується і у спеціальній літературі¹.

5. *Сталий розвиток сільських територій*. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» однією зі стратегічних цілей державної аграрної політики проголошено комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі. На сьогодні поряд зі спадом виробництва спостерігається демографічна криза на селі. Більше 14 тис. сіл — це села-привиди, села без населення, а у 34 тис. сільських поселень (20 %) проживає від 1 до 10 осіб². Збереження і розвиток сільських територій, забезпечення повноцінного відтворення в них сільського населення не повинні залишитися лише нормою-декларацією, вони дійсно мають стати головним пріоритетом аграрної політики України. При цьому, як слушно зазначає А. М. Статівка, подолання негативних явищ у соціальній сфері села потребує не тільки поліпшення всієї соціально-економічної діяльності на селі, узагальнення і застосування вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій галузі, відповідного фінансового забезпечення, а й використання правових засобів. Йдеться не просто про правове забезпечення реалізації державою широкої системи соціальних заходів на селі, а, що головне, про соціальні стандарти, які мають становити сталу якісну основу для створення гідних умов праці, побуту, життя, відпочинку сільських жителів³.

На думку Г. Ю. Бистрова, одна з найважливіших функцій державного регулювання сільського господарства на сьогодні пов'язана з ори-

¹ Курман, Т. В. Принцип екологізації аграрного виробництва в аспекті співвідношення аграрного, земельного та екологічного права [Текст] / Т. В. Курман, О. М. Туєва // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права : матеріали до круглого столу 9 груд. 2011 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. — С. 146.

² Дятлов, В. В. Продовольственная безопасность в контексте международной интеграции [Текст] / В. В. Дятлов, И. И. Медведкова, Н. А. Попова // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції : матеріали Круглого столу (м. Донецьк, 23 листоп. 2010 р.) / наук. ред. В. К. Мамутов ; НАН України ; Ін-т екон.-прав. досліджень. — Донецьк : Ноулідж, 2010. — С. 11.

³ Статівка, А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні [Текст] : монографія / А. М. Статівка. — Х. : Право, 2007. — С. 5.

ентацією законодавства на підвищення якості життя сільського населення, зростання доходів осіб, зайнятих у сільському господарстві, створення матеріальної бази сталого розвитку сільських територій та гідних умов життя сільського населення. Соціальні функції держави пов'язані зі створенням комфортності проживання у сільській місцевості, забезпеченням рівного доступу жителів міст і сільського населення до сучасного рівня житла, послуг з охорони здоров'я, освіти, торгівлі, побутового обслуговування¹.

Державна соціальна політика на селі як складова аграрної політики має спрямовуватися на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення економічних і соціальних інтересів сільського населення, комплексний розвиток сільських територій, розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних систем зв'язку, транспортного сполучення, житлово-комунального та водного господарства, шляхового будівництва.

Напрямами комплексного розвитку сільських територій у ст. 4 зазначений Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» називає: відновлення, створення та забезпечення формування державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку депресивних територій; наближення і вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення; формування комплексної системи підприємств, установ і організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню; сприяння збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної підтримки підприємництва; сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення та ін. Зазначені заходи потребують не тільки правової регламентації, а й реального механізму реалізації правових норм на практиці, належної інвестиційної та фінансової підтримки з боку держави.

У спеціальній літературі здійснено спроби визначити поняття сталого розвитку сільських територій. На доктринальному рівні існує запропонований В. Ю. Уркевичем варіант його тлумачення. Так, автор під цією категорією розуміє соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток, тобто неповоротну, спрямовану, закономірну

¹ Быстров, Г. Е. Понятие и функции государственного регулирования сельским хозяйством России [Текст] / Г. Е. Быстров // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 28.

зміну територій, які знаходяться поза межами міст та до яких входять як сільські населені пункти, так і переважно зони сільськогосподарського виробництва та сільської забудови, спрямований на підвищення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктур, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного розмаїття та культурної спадщини¹. Наведене визначення видається слушним, але дещо переобтяженим.

На думку А. М. Статівки, складовими сталого розвитку сільських територій є: а) раціональне використання і охорона об'єктів довкілля; б) стійке екологічно безпечне виробництво; в) стабільне поліпшення умов економічно-соціального проживання населення. При цьому загальне поняття сталого розвитку сільських територій автор визначає як комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі стабільним розвитком спільноти, яка проживає в сільській місцевості, а також забезпечує зростання і підвищує ефективність аграрного сектору економіки, рівень і якість життя, поліпшує екологічну ситуацію в сільській місцевості². З цим визначенням слід погодитися, адже воно з достатньою точністю характеризує сутність зазначеного поняття, а також відповідає положенням Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р.³ Відповідно до положень останньої шляхами забезпечення сталого розвитку сільських територій виступають: а) створення сприятливих умов для проживання населення на сільських територіях; б) забезпечення охорони довкілля та екологічної безпеки; в) оптимізація землекорис-

¹ Уркевич, В. Ю. Про категорію «сталий розвиток сільських територій» [Текст] / В. Ю. Уркевич // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерк. нац. аграр. ун-т, 2010. – С. 25.

² Статівка, А. М. Актуальні питання правового забезпечення аграрної політики і сталого розвитку сільських територій [Текст] / А. М. Статівка // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. проф. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 45, 50.

³ На сьогодні дане розпорядження скасовано.

тування в результаті удосконалення системи реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно, формування ринкових земельних відносин; г) підвищення конкурентоспроможності всіх галузей сільського господарства; д) удосконалення системи управління розвитком сільських територій.

6. Одним із засобів забезпечення продовольчої безпеки в Україні є формування державного продовольчого резерву. Створення спеціальних продовольчих запасів в Україні передбачено на законодавчому рівні. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України від 27 січня 1997 р. № 51/97-ВР «Про державний матеріальний резерв»¹ державний резерв як особливий державний запас матеріальних цінностей включає: а) мобілізаційний резерв (запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для забезпечення розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у военний час робіт з відновлення залізничних та автомобільних шляхів, морських та річкових портів, аеродромів, ліній і споруд зв'язку, газо-, нафтопродуктопроводів, систем енерго- і водопостачання для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту і зв'язку, надання медичної допомоги); б) запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави; в) запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, установлених законодавством. Запаси продовольчих ресурсів, передбачені цією нормою як необхідні для забезпечення стратегічних потреб держави, формують державний продовольчий резерв. При цьому стратегічні потреби держави цей Закон визначає у абз. 10 ст. 2 як потреби держави в запасах сировинних, матеріально-технічних та продовольчих ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки держави, стабілізації її економіки та виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Державний продовольчий резерв покликаний виконувати одночасно декілька функцій: 1) забезпечувальну функцію, оскільки його існування має гарантувати забезпечення держави та її населення необхідною кількістю продовольства, сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження; 2) регулятивну функцію, адже

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

він виступає важелем підтримки рівноваги попиту та пропозиції і регулювання цін на організованому аграрному ринку в разі проведення Аграрним фондом товарних інтервенцій. Відповідно до п. 9.3.1 ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» Аграрний фонд з метою підтримання належного рівня продовольчої безпеки формує державний продовольчий резерв, який у розрізі окремих об'єктів державного цінового регулювання не може бути меншим (у відсотках до обсягів їх річного внутрішнього споживання) у 2010 та подальших роках — 20 %. Державний продовольчий резерв формується виключно для здійснення товарних інтервенцій на організованому аграрному ринку України та реалізації положень п. 9.2.2 ст. 9 цього Закону, а саме: придбання та продаж об'єктів державного цінового регулювання для потреб державного резерву, а також продаж об'єктів державного цінового регулювання, які були конфісковані або підлягають продажу відповідно до закону.

З метою забезпечення формування державного продовольчого резерву видається значна кількість відповідних нормативно-правових актів, зокрема таких, як постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2008 р. «Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву»¹, від 18 лютого 2009 р. «Про закупівлю зерна до державного продовольчого резерву»², наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21 лютого 2008 р. «Про затвердження форми форвардного біржового контракту»³ та ін.

Розмір бюджетних коштів на придбання Аграрним фондом до державного продовольчого резерву окремих об'єктів державного цінового регулювання щорічно визначається Законом України про Державний бюджет на відповідний рік, а порядок їх використання, зокрема, передбачено у постанові Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також закупівлю матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників»⁴. Так, відповідно до п. 2 зазначеного Порядку Міністерство аграрної політики та продовольства України спрямовує бюджетні кошти Аграрному фонду

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 87. – Ст. 2914.

² Там само. – 2009. – № 12. – Ст. 355.

³ Там само. – 2008. – № 21. – Ст. 607.

⁴ Там само. – 2010. – № 48. – Ст. 1577.

для здійснення фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку, заставних, форвардних та ф'ючерсних закупівель об'єктів державного цінового регулювання. При цьому використання бюджетних коштів має здійснюватися Аграрним фондом з дотриманням таких вимог: 1) бюджетні кошти можуть спрямовуватися лише на такі операції: а) фінансові інтервенції, які здійснюються відповідно до вимог Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»; б) заставні, форвардні та ф'ючерсні закупівлі об'єктів державного цінового регулювання; в) за окремим рішенням Кабінету Міністрів України для закупівлі об'єктів державного цінового регулювання, не пов'язаних з державним ціновим регулюванням, та матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників на умовах і в обсягах, визначених таким рішенням; 2) усі зазначені операції проводяться Аграрним фондом на аграрній біржі; 3) Аграрний фонд має звітувати про обсяг використання бюджетних коштів, для чого ним щокварталу до 10 числа звітного періоду подається відповідна інформація Міністерству аграрної політики та продовольства України. Останнє в свою чергу подає Міністерству фінансів України звіт про використання бюджетних коштів у строк, установлений законодавством для фінансової звітності.

Отже, на сьогодні правове забезпечення формування Аграрним фондом державного продовольчого резерву засновано на великій кількості підзаконних нормативно-правових актів, а строк дії більшості із них обмежено певним проміжком часу (як правило, календарним роком чи маркетинговим періодом). Це ускладнює і робить неоднозначним правозастосування у цій сфері та не сприяє стабільності регулювання відносин із формування державного продовольчого резерву. Тому для вдосконалення правового регулювання у цій сфері суспільних відносин необхідно розробити та прийняти комплексний нормативно-правовий акт, яким міг би стати Закон «Про формування державного продовольчого резерву України» або окремий розділ Закону «Про продовольчу безпеку». Ця пропозиція підтримується і у спеціальній літературі¹.

7. Формування та забезпечення ефективного функціонування інфраструктури аграрного ринку України. Однією з необхідних умов

¹ Кудріна, Ю. І. Деякі питання правового забезпечення формування Аграрним фондом державного продовольчого резерву [Текст] / Ю. І. Кудріна // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1 / ред. кол.: Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 92.

належного функціонування аграрного сектору економіки України є створення ринкової аграрної інфраструктури, яка, крім іншого, покликана вирішувати питання збування виробленої сільськогосподарської продукції рослинництва і тваринництва. У цьому напрямку на сьогодні вже зроблено певні кроки, зокрема, створено аграрну біржу, на законодавчому рівні передбачено державну підтримку створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, надано можливість створення агроторгових домів, проведення виставок та ярмарок сільськогосподарської продукції. Порівняно новим елементом аграрної ринкової інфраструктури є оптові ринки сільськогосподарської продукції, правовий статус яких визначено Законом України від 25 червня 2009 р. «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції»¹, що набув чинності з 1 січня 2010 р. На думку В. Ю. Уркевича та Є. М. Білоусова, оптові ринки сільськогосподарської продукції мають стати потужними операторами аграрного ринку, великими логістичними центрами з приймання, передпродажного підготування сільськогосподарської продукції і надання послуг щодо її реалізації. Вони покликані сприяти зменшенню втрат сільськогосподарської продукції, забезпеченню населення якісною продукцією рослинного і тваринного походження та підвищенню доходів аграрних товаровиробників². О. М. Батигіна зазначає, що основною метою вдосконалення правового регулювання оптового ринку сільськогосподарської продукції є підвищення ефективності аграрного виробництва сільськогосподарських підприємств за рахунок структурованої системи товарообміну за участю організаторів, продавців і покупців на оптовому ринку³.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що взагалі в аграрному праві важливе місце посідає інститут державного регулювання аграрного ринку (ринку сільськогосподарської продукції). Цей інститут включає декілька окремих правових блоків, кожен з яких регулює самостійну сферу майнових відносин, а саме: 1) формування державного продовольчого резерву для державних потреб; 2) здійснення товар-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 755.

² Уркевич, В. Ю. О правовом статусе оптовых рынков сельскохозяйственной продукции в Украине [Текст] / В. Ю. Уркевич, Е. Н. Белоусов // Менталитет славян и интеграционные процессы: история, современность, перспективы : материалы VII Междунар. науч. конф., Гомель, 26–27 мая 2011 г. : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. В. В. Кириенко. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2011. – С. 88.

³ Батигіна, О. М. Організаційно-правові питання оптового ринку сільськогосподарської продукції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. / О. М. Батигіна. – Х., 2007. – С. 1.

них та фінансових інтервенцій з метою стабілізації продовольчого ринку; 3) державне регулювання оптових ринків сільськогосподарської продукції; 4) регулювання експортно-імпортних відносин, предметом яких виступає сільськогосподарська продукція. Ця теза підтримується і в юридичній літературі¹.

При цьому аграрний ринок характеризується специфікою не тільки товару (сільськогосподарська продукція, сировина, продовольство), а й інших складових, зокрема цілей, форм, методів функціонування тощо. Це, безумовно, має бути відображено у правовому регулюванні відносин, що його складають. Коло цих відносин можна визначити, виходячи з поняття аграрного ринку, яке легально закріплено у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». Відповідно до п. 2.2 ст. 2 цього Закону аграрний ринок являє собою сукупність правовідносин, пов'язаних з укладанням та виконанням цивільно-правових договорів щодо сільськогосподарської продукції. Це визначення в загальному окреслює коло відносин, що формують поняття аграрного ринку, але потребує доопрацювання, оскільки видається дещо неповним. Проте його опрацювання потребує окремого спеціального, більш докладного дослідження і не охоплюється предметом цієї роботи.

Вбачається, що усі зазначені організаційно-правові заходи, запроваджені комплексно, сприятимуть підвищенню ефективності правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а отже, як наслідок забезпеченості населення якісними і безпечними продуктами харчування на необхідному для нормальної життєдіяльності рівні. Зважаючи на виключну актуальність проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні, слушною слід визнати висловлену в юридичній літературі пропозицію про доцільність визнання продовольчої безпеки населення окремим інститутом аграрного права України², оскільки на сучасному етапі аграрне право має відображати ті процеси, які відбуваються в аграрному секторі економіки нашої держави, сприяти поліпшенню умов у сфері виробництва якісної конкурентоспроможної продукції, відповідати як ви-

¹ Аграрное право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева и др. ; отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. – М. : Проспект, 2011. – С. 169.

² Шумов, А. Ю. Необхідність модернізації аграрного законодавства в Україні [Текст] / А. Ю. Шумов // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присв. 80-річчю акад. В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 127.

могам та специфіці розвитку сільського господарства, так і вимогам розвитку ринкових відносин в Україні.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що, по-перше, продовольча безпека є необхідною і органічною складовою національної безпеки держави, що закріплюється на законодавчому рівні, підтверджується логікою розвитку держави та суспільства та має забезпечуватися виваженою і ефективною державною аграрною політикою. По-друге, продовольча безпека як правова категорія має власне поняття, ознаки, внутрішню структуру, методологію та методику вивчення, а також певні умови реалізації — належне нормативно-правове забезпечення, впровадження політики продовольчої безпеки, стратегічне планування у сфері продовольчого забезпечення тощо. По-третє, необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави є ефективне функціонування аграрного сектору економіки України і розвиток таких основних галузей аграрного виробництва, як тваринництво і рослинництво. Це має забезпечуватися активною, виваженою та послідовною державною аграрною політикою, спрямованою на розвиток сільського господарства та сільських територій, стимулювання аграрного виробництва з метою забезпечення національним аграрним сектором потреб усіх верств населення України у продовольстві та продуктах харчування рослинного і тваринного походження в необхідних для підтримання здоров'я і звичайної життєдіяльності кількості, асортименті, належної якості та встановленого рівня безпеки, відродження експортного потенціалу аграрного сектору нашої держави. Усі ці заходи поряд з належною спеціальною правовою регламентацією — прийняттям спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку» сприятимуть забезпеченості населення якісними і безпечними продуктами харчування на необхідному рівні, а також нададуть можливість аграрному сектору адекватно реагувати на кон'юнктуру продовольчого ринку, підвищити конкурентоспроможність аграрної продукції національних виробників як усередині країни, так і поза її межами та реалізувати експортний потенціал сільського господарства України.

Розділ 3

Стан і напрями вдосконалення правового регулювання земельних відносин в Україні

3.1. Особливості використання та охорони земель сільськогосподарського призначення

3.1.1. Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт використання та охорони

Як відомо, головним джерелом отримання сільськогосподарської продукції виступає сільськогосподарське виробництво, функціонування якого нерозривно пов'язане із використанням землі. За рахунок сільськогосподарського виробництва задовольняються потреби суспільства в цілому і кожного громадянина в продуктах харчування, сировині для промисловості та кормах для худоби.

Слід зазначити, що сільськогосподарське виробництво, як і сільське господарство України, — найбільш трудомістка галузь. Вона має могутній природно-ресурсний потенціал, який включає перш за все 41,84 млн га сільськогосподарських угідь (69,3 млн га території України, у тому числі 33,19 млн га ріллі (55 %), 7,63 млн га природних кормових угідь — сіножатей і пасовищ (12,6 %). У розрахунку на одного жителя України припадає 0,82 га сільськогосподарських угідь, у тому числі 0,65 га ріллі, тоді як у середньому по Європі ці показники становлять відповідно 0,44 і 0,25 га. Розораність сільськогосподарських угідь досягла 72 %, а у деяких регіонах перевищує 88 %. До обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прирусові луки і пасовища та схиліві землі. Якщо Україна у Європі займає 5,7 % території, то її сільськогосподарські угіддя — 18,9 %, а рілля — 26,9 %¹.

¹ Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Текст] : затв. постановою Верхов. Ради України від 5 берез. 1998 р. № 188/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

Належне забезпечення кількісного, якісного та безпечного стану як сільськогосподарської продукції, так і продуктів харчування було і залишається актуальною проблемою державної політики. Ідеться не тільки про гарантування відсутності ризику для генетичних, патологічних та інших змін в організмі людини при вживанні продуктів харчування, а й про забезпечення повного задоволення потреб як суспільства в цілому, так і кожного його члена у продуктах харчування. Чинне законодавство покликано забезпечити розв'язання наведених проблем.

Правові проблеми використання та охорони земель сільськогосподарського призначення були і залишаються актуальними і виступали та виступають предметом спеціального дослідження як за радянських часів, так і в умовах сьогодення. Вони завжди в центрі уваги як зарубіжних, так і вітчизняних представників земельно-правової науки. Цими проблемами опікувалися Т. Т. Тагіров, Ю. Г. Жаріков, Ф. Х. Адиханов, Г. О. Аксеньонок, З. С. Беляєва, Г. Ю. Бистров, В. М. Зарьков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов та ін.

Серед українських учених слід відзначити праці з наведеної тематики В. І. Андрейцева, В. В. Янчука, Н. І. Титової, В. В. Носіка, Г. М. Беженар, Л. В. Бориславського, О. А. Вівчаренка, Н. В. Ільків, І. І. Каракаша, Т. Г. Ковальчук, А. М. Мірошниченка, В. І. Семчика, Д. А. Суржана та ін.

Окремо слід наголосити на фундаментальних наробках П. Ф. Кулинич, який у 2012 р. захистив докторську дисертацію та підготував добротну монографію під назвою «Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні».

Утім окремі аспекти наведеної проблематики потребують додаткового дослідження, практика висуває низку питань, що вимагають наукового та практичного вирішення. Зокрема, ідеться про правове забезпечення продовольчої безпеки, основою якої прийнято вважати землі сільськогосподарського призначення.

Правові проблеми національної безпеки України взагалі та продовольчої безпеки як складової першої були предметом дослідження не тільки в економічній, а й в юридичній літературі. Так, представники перш за все земельно-правової науки (Н. І. Титова, П. Ф. Кулинич, Т. Г. Ковальчук та ін.) неодноразово зверталися до аналізу проблем, пов'язаних із використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення як основи виробництва сільськогосподарської

продукції, законодавчим забезпеченням якості та безпеки продуктів харчування, а також інших аспектів у межах названої тематики. Ці проблеми актуалізуються в умовах сьогодення у зв'язку з тим, що Україна стикнулася із ситуацією, коли вона сама себе повністю вже не забезпечує певними продуктами харчування. Як підкреслив Прем'єр-міністр України в ексклюзивному інтерв'ю агентству «Інтерфакс-Україна», наприклад, у 2009 р. Україна імпортувала більше 550 тис. т м'яса (далеко не кращої якості), вона імпортує значні обсяги вершкового масла та інших молочних продуктів¹. Таке становище обумовлено тим, що ефективність використання земель у державі значно нижча, ніж у середньому по Європі.

Серед першочергових причин низької віддачі земельного потенціалу в Україні «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» називають: безгосподарне ставлення до землі, тривалу відсутність реального власника, помилкову стратегію максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніку і технологію обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, невважену цінову політику, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконалу систему використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів.

Землі сільськогосподарського призначення у складі земель України як великої аграрної держави, що має еталонно найцінніші ґрунти, посідають центральне місце. За даними Державного земельного агентства України, їх площа, наприклад, у 2010 р. у межах України складала 42,814 млн га, тобто більше 70 % всієї території держави. Ці землі, будучи загальною умовою та предметом сільськогосподарської праці, а також основним і незамінним засобом виробництва сільськогосподарської продукції, виступають основою продовольчої безпеки держави. Вони є унікальним природним ресурсом, фундаментом економічного розвитку держави та матеріального добробуту українського народу.

¹ Земельне право України: теорія і практика. – 2011. – № 1. – С. 5.

Згідно із ЗК України (ст. 19) землі сільськогосподарського призначення — самостійна категорія земель у складі земель України. До таких земель ст. 22 ЗК України відносить землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Сільськогосподарською продукцією, про яку йдеться в ст. 22 ЗК України, вважається продукція, віднесена до сільськогосподарської розділами 01-23 ДК 016-97 «Державного класифікатора продукції та послуг», затвердженого та введеного в дію наказом Держстандарту України від 30 грудня 1997 р. № 822.

Землі сільськогосподарського призначення відповідно до названої норми ЗК України надаються також у користування сільськогосподарським науково-дослідним установам та іншим навчальним закладам для дослідних і навчальних цілей та пропаганди передового досвіду. У межах земель, наданих цим установам та закладам, виділяються дослідні польові земельні ділянки для закладання і проведення стаціонарних дослідів щодо:

- селекції нових, випробування та репродукції перспективних сільськогосподарських культур, багаторічних насаджень;
- випробування засобів боротьби із шкідниками та хворобами сільськогосподарських культур;
- вивчення дії мінеральних та органічних добрив на ріст і розвиток культур;
- випробування сільськогосподарської техніки і прогресивних технологій вирощування культур;
- вивчення фізико-хімічних, агрохімічних та інших властивостей ґрунтів.

Зазначимо, що поля, у межах яких досліди проводяться протягом багатьох років, є загальнонародним науковим надбанням і згідно із ЗК України належать до особливо цінних земель.

За своїми агрофізичними властивостями та характером використання землі сільськогосподарського призначення поділяються на сільськогосподарські та несільськогосподарські угіддя. До сільськогосподарських угідь належать землі, які використовуються як основний засіб сільськогосподарського виробництва. Серед таких угідь закон розрізняє:

1) рілля, тобто землі, які регулярно розорюються з метою створення агротехнічних умов для вирощування на них сільськогосподарських культур;

2) земельні ділянки під багаторічними насадженнями — сільськогосподарські угіддя, на яких вирощуються плодови насадження деревного або кущового типу, що плодоносять протягом тривалого періоду (сади, виноградники, хмільники та ін.);

3) сіножаті — сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для відгодівлі худоби;

4) пасовища — сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність з метою випасання худоби;

5) перелоги — сільськогосподарські угіддя (здебільшого рілля), які тимчасово виведені з активного сільськогосподарського обробітку (розорювання) з метою природного відновлення родючості ґрунтів.

Принциповий конституційний припис, згідно з яким «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», стосується насамперед саме земель сільськогосподарського призначення. Одним із домінуючих чинників, які зумовлюють викладений підхід законодавця до названих земель, є те, що вони виступають базою продовольчої безпеки держави. Це пов'язано з тим, що головне цільове призначення даних земель полягає у використанні їх для потреб перш за все сільськогосподарського виробництва (рослинництва, тваринництва та ін.). Можливість такого використання зумовлена об'єктивними чинниками, а саме їх природними властивостями. Так, найціннішою складовою земель сільськогосподарського призначення виступають орні землі, що характеризуються наявністю ґрунтового покриву, якому притаманна унікальна природна властивість родючості. Саме ця властивість забезпечує орним землям (ріллі) значення основного засобу виробництва зернової продукції, вирощування технічних та інших сільськогосподарських культур.

Крім ріллі, важливу роль як основного засобу сільськогосподарського виробництва відіграють й інші сільськогосподарські угіддя: багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги. Так, використання земель, зайнятих, наприклад, багаторічними плодово-ягідними насадженнями, дає змогу забезпечити потреби населення в плодово-ягідній продукції (яблука, груші, сливи, виноград та ін.). Сінокоси і пасовища слугують джерелом кормів для худоби та розвитку тваринницької галузі.

Слід зазначити, що якісні показники поверхневого родючого шару (ріллі та інших сільськогосподарських угідь) охоплюються терміном «грунти», які характеризуються вмістом гумусу, тобто комплексу специфічних органічних речовин, що зумовлюють їх природну властивість родючості. Саме завдяки наведеній властивості землі сільськогосподарського призначення виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва і тваринництва. Ця продукція виступає у вигляді передусім продуктів харчування для населення, а також кормів для тварин та сировини для промисловості.

Земельним законодавством України у складі земель сільськогосподарського призначення визначено особливо цінні землі, які за природною якістю, екологічною, історичною, культурною та науковою значущістю для суспільства є особливим національним надбанням. Так, у ст. 150 ЗК України затверджено перелік особливо цінних груп ґрунтів. До складу цих земель включені чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерновобуроземні глибокі і середньоглибокі; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму; землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; дернові глибокі ґрунти Закарпаття; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі природно-заповідного фонду; землі історико-культурного призначення. Вилучення особливо цінних земель для несільськогосподарських потреб не допускається, за винятком випадків, визначених у ч. 2 ст. 150. Цей поділ складено Держкомземом України окремо для кожної природно-сільськогосподарської провінції, межі якої визначаються відповідно до матеріалів природно-сільськогосподарського районування території України.

Перелік особливо цінних груп ґрунтів містить шифр, повну назву агропромислової групи ґрунтів, площу сільськогосподарських угідь з особливо цінними групами ґрунтів у провінції та розподіл особливо цінних земель на землі загальнодержавного або регіонального значення. Зазначимо, що поділу особливо цінних ґрунтів на ґрунти загальнодержавного та регіонального значення чинне земельне законодавство

не передбачає. Уявляється, що це пов'язано з перспективами використання ґрунтів із несільськогосподарською метою, зокрема під різні види забудови. У зв'язку з цим можна припустити, що особливо цінні ґрунти регіонального значення хоч і особливо цінні за своїм статусом, але менш цінні порівняно з ґрунтами загальнодержавного значення.

Основою ефективного використання та охорони особливо цінних земель, особливості якого розглядатимуться нижче, що майже стовідсотково розміщені у сільській місцевості, є насамперед надійна, повна та оперативна інформація щодо цього головного сільськогосподарського ресурсу. Слід мати на увазі, що найважливішим джерелом інформації стосовно стану ґрунтового покриву була й залишається ґрунтова карта. Вона виступає основою для будь-яких операцій із земельними ділянками сільськогосподарського призначення — від проектування сівозмін до відведення земельних ділянок.

Перелік, площа та межі земельних ділянок з особливо цінними групами ґрунтів визначаються в порядку землеустрою, при розробленні містобудівної документації і спеціальними проектами, які затверджують відповідні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування чи органи, які ухвалюють рішення про створення, наприклад, об'єктів природоохоронного, оздоровчого та іншого призначення. У спеціальній землевпорядній літературі висловлено обґрунтовану пропозицію щодо необхідності перегляду Переліку особливо цінних груп ґрунтів, затвердженого Держкомземом України, і згідно з дорученням Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. приведення його у відповідність до вимог ЗК України¹.

Останнім часом на загальнодержавному рівні підкреслюється, що якісний стан земель сільськогосподарського призначення, зокрема сільськогосподарських угідь, постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбуваються 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. Нині 14,8 % загальної площі поливних земель піддаються еродуванню, 1,5 % — перезволоженню, понад 4 % є солонцюваті та засолені. Збільшення мінералізації ґрунтових вод

¹ Новаковський, Л. Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування [Текст] / Л. Я. Новаковський, М. А. Олещенко. – 2-ге вид., допов. – К. : Урожай, 2009. – С. 128.

загрожує вторинним засоленням земель. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах.

Законом України «Про охорону земель» (ст. 54) передбачено, що з метою своєчасного виявлення змін стану земель, їх оцінювання, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів ведеться моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Такий моніторинг включає: агрохімічне обстеження ґрунтів, контроль змін якісного стану ґрунтів, агрохімічну паспортизацію земельних ділянок. Якщо агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється згідно із законом через кожні 5 років, то сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень — через кожні 5–10 років. Що ж стосується спеціального ґрунтового обстеження, то воно проводиться через кожні 20 років.

Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики.

Самостійне значення у складі земель сільськогосподарського призначення мають і несільськогосподарські угіддя. До їх складу ст. 22 ЗК України відносить господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо. Зазначені угіддя використовуються здебільшого як операційна база для ведення сільськогосподарського виробництва.

3.1.2. Особливості використання земель сільськогосподарського призначення

Використання таких земель для виробництва сільськогосподарської продукції як основи продовольчої безпеки здійснюється переважно аграрними товаровиробниками (фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, особистими селянськими господарствами та ін.). При цьому їх безпосередня експлуатація згідно з чинним земельним законодавством можлива як на титулі права приватної власності на землю, так і на умовах оренди. Використання земель сільськогосподарського призначення характеризується своєю специфікою, яка зумовлена двома головними чинниками: природними особливостями даних земель та їх важливими соціальними функціями. Земельне законодавство намагається найбільш повною мірою забезпечити раціональне використання та охорону цих земель шляхом за-

кріплення особливостей їх правового режиму. Цей режим як результат правового регулювання суспільних земельних відносин з урахуванням природних і соціальних особливостей земель має забезпечувати не тільки інтереси суб'єктів відповідних відносин, а й спеціальний порядок використання цих земель.

У результаті належного використання земель сільськогосподарського призначення створюються умови для отримання безпечної та якісної сільськогосподарської продукції. Безперечно, це має важливе значення, але займатися пошуком та усуненням дефектів сільськогосподарської продукції — затратна та малоефективна справа. Низька якість продукції — наслідок, а головну увагу треба приділяти аналізу і попередженню причин. Тому головний акцент слід робити на організації використання земель.

Правовий регулятивний вплив на землі сільськогосподарського призначення як основу продовольчої безпеки держави закріплюється законом у низці принципових положень, які характеризують особливості використання, охорони та правового режиму цих земель.

По-перше, з 31 липня 2010 р. уведено в дію Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів», який вніс суттєві зміни до правової регламентації використання земель сільськогосподарського призначення. Ці зміни передбачають використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до розроблених та затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, містять заходи з охорони земель, без яких їх використання буде заборонено. Першопричинами ситуації, яка склалася, є відсутність документації із землеустрою, яка б регулювала відносини щодо збереження родючості ґрунтів.

У проектах землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, крім зазначеного в ст. 52 Закону України «Про землеустрій», було б доцільним передбачити: оптимізацію земельних угідь; оптимізацію сільськогосподарських угідь; оптимізацію сівозмін та структури посівних площ.

При складанні проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, оптимізація земельних угідь повинна передбачати розвиток природних територій

рій в агроландшафтах як продовження екологічної мережі на відповідній території шляхом збільшення площі екологостабілізуючих угідь.

Оптимізація сільськогосподарських угідь, по-перше, повинна передбачати поступове зменшення розораності сільськогосподарських угідь. Важливою умовою підвищення врожайності, зниження ерозійної небезпеки та відтворення балансу гумусу слід вважати забезпечення оптимального співвідношення сівозмін та посівних площ сільськогосподарських культур.

По-друге, основними суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення чинне законодавство визнає передусім громадян України. Так, за даними Держземагентства України, із 15,91 млн державних актів на право приватної власності на земельну ділянку 15,41 млн належать саме громадянам України. Переважна більшість державних актів (6,5 млн) посвідчують право приватної власності громадян на земельні ділянки, отримані ними за рахунок земель сільськогосподарського призначення. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть лише орендувати землі сільськогосподарського призначення.

Більшість громадян України отримали земельні ділянки сільськогосподарського призначення в приватну власність у процесі приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств. Використання цього виду земель можливе також певними юридичними особами (як суб'єктами права приватної власності на ці землі, так і орендарями): фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, приватними аграрними підприємствами та ін. Селяни, колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств, маючи право вільного вибору організаційно-правових форм здійснення землекористування, зазвичай передають належні їм земельні ділянки сільськогосподарського призначення в оренду.

У сучасних умовах, коли світ охоплений дефіцитом продовольства — продукції сільськогосподарського виробництва, потенційний інтерес інвесторів до вітчизняних земель сільськогосподарського призначення суттєво підвищується. Це пов'язано з тим, що за даними Організації економічного співробітництва і розвитку прогнозується постійний ріст світового населення на 1,1 % в рік, що вимагатиме до 2050 р. збільшення виробництва продовольства на 70 %. Очікується, що в Китаї, Індії, Росії та Україні ріст виробництва продовольства значно перевищить 20 %¹.

¹ Фокус. — 2011. — № 4. — С. 23.

По-третє, серед чинників, які дозволяють отримувати безпечну та якісну сільськогосподарську продукцію та впливають на забезпечення продовольчої безпеки держави, слід назвати відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Норми інституту відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва важливу роль відіграють і для забезпечення отримання необхідної кількості сільськогосподарської продукції. Так, відповідно до ст. 207 ЗК України втрати сільськогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Наведені правові приписи щодо відшкодування втрат спрямовані на забезпечення раціонального використання сільськогосподарських угідь, у тому числі їх охорони як його складової. Втрати сільськогосподарського виробництва означають насамперед втрату самих сільськогосподарських угідь як таких. Компенсація цих угідь забезпечується в такий спеціальний спосіб, як відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Як випливає із ст. 207 ЗК України, за загальним правилом площі сільськогосподарських угідь (рілля, багаторічні насадження, сінокоси, пасовища, перелоги) не повинні зменшуватися та відповідні земельні ділянки переводитися в інші категорії земель. У тому ж разі, коли об'єктивно не обійтися без скорочення площі сільськогосподарських угідь або ж має місце обмеження прав власників земель і землекористувачів чи погіршення якості сільськогосподарських угідь, отримані внаслідок цього втрати мають бути відшкодовані.

Втрати сільськогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь; втрати, завдані обмеженням у землекористуванні; втрати, завдані погіршенням якості земель. До першої категорії втрат належать сільськогосподарські угіддя, площа яких скорочується в результаті законного припинення прав на них та подальшого використання для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом. У цьому разі, як і при відшкодуванні втрат, завданих у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон, не йдеться про правопорушення, тобто таке відшкодування втрат не має характеру юридичної санкції. Дещо інший характер має відшкодування втрат при обмеженні прав власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенні якості угідь унаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян,

юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави. У цьому разі може йтися як про правомірні дії, так і про правопорушення. Відшкодування таких втрат передбачає компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного, екологічного характеру, які настають унаслідок переведення земель сільськогосподарського призначення, зокрема сільськогосподарських угідь, до інших категорій земель, а також у разі обмеження землекористування чи погіршення якості земель.

Втрати сільськогосподарського виробництва відшкодовуються незалежно від того, кому належать сільськогосподарські угіддя (державі, територіальній громаді, фізичним чи юридичним особам). Важливою обставиною виступає тут лише те, що відповідні сільськогосподарські угіддя втрачають свою функцію головного засобу виробництва у сільському господарстві та вибувають із господарського обігу або ж погіршується їх якість чи встановлюється обмежений режим їх використання за цільовим призначенням, що негативно позначається на розв'язанні проблем продовольчої безпеки.

Втрати відшкодовуються громадянами та юридичними особами, яким надаються чи продаються сільськогосподарські угіддя або ж на користь яких встановлюються обмеження землекористування, охоронні та захисні зони. Зазначені втрати можуть відшкодовуватися лише тоді, коли уповноважені органи державної влади чи органи місцевого самоврядування ухвалюють рішення, наприклад, про примусове вилучення чи викуп земельної ділянки у власників або землекористувачів для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва.

Відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва є одним із заходів, який забезпечує збереження кількісних і якісних характеристик земель сільськогосподарського призначення, що використовуються як засіб виробництва в сільському господарстві. Сутність відшкодування втрат полягає в компенсації за умовними нормативами витрат, обумовлених необхідністю залучення в сільськогосподарський обіг нових земель замість тих, які використовуються не за цільовим призначенням, або поліпшення якості угідь, які використовуються.

У літературі висловлено обґрунтовану пропозицію визначати «втрати» як грошові суми, що у разі виведення земель зі складу сільськогосподарських угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення до сільськогосподарського виробництва компенсуючих

площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських угідь¹.

Відшкодування втрат — це захід економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, зокрема відповідних сільськогосподарських угідь, що виявляється у стягненні плати як компенсації зменшення площі земель, котрі використовуються в сільськогосподарському виробництві, або підвищення якості існуючих сільськогосподарських угідь.

По-четверте, землі сільськогосподарського призначення як основа продовольчої безпеки України мають пріоритетний характер для використання в сільському господарстві. Чинний ЗК України передбачає, що:

1) визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру (ч. 2 ст. 23). Склад відомостей державного земельного кадастру визначено Законом України «Про державний земельний кадастр»;

2) землі, придатні для потреб сільського господарства, мають надаватися насамперед для сільськогосподарського використання (ч. 1 ст. 23);

3) для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості (ч. 3 ст. 23).

Принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення — це загальна вимога чинного законодавства у вигляді спеціальних правил, спрямованих на збереження площі та якості цих земель як найбільш цінної категорії.

Продовольче забезпечення держави безпосередньо пов'язано з підвищенням ролі земель сільськогосподарського призначення, станом використання та охорони цих земель, зменшенням залежності сільськогосподарського виробництва від несприятливих природно-кліматичних умов, поліпшенням екологічного стану сільськогосподарських угідь.

Відомо, що значна частина земель сільськогосподарського призначення перебуває у приватній власності громадян. На сьогодні викорис-

¹ Мірошніченко, А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. — К. : Прав. єдність, 2009. — С. 446.

тання цих земель, які були приватизовані громадянами України в процесі проведення земельної реформи, здійснюється переважно на орендних умовах. Чільне місце у складі орендарів посідають як вітчизняні, так і іноземні сільськогосподарські товаровиробники.

Вивчення матеріалів практики показує, що середня частка (пай), яку отримали селяни в результаті безоплатної приватизації земель сільськогосподарського призначення, складає приблизно 4 га. Між тим, як підкреслюють фахівці, мінімальний розмір земельної ділянки для ведення рентабельного господарства становить 3 тис. га. Отже, аби сформувати необхідну для використання площу земельного масиву за рахунок земель сільськогосподарського призначення, орендар має укласти договори оренди землі приблизно із 750 орендодавцями. У значній кількості агрокомпаній в оренді нині перебуває не 3 тис. га, а декілька десятків або сотень тисяч гектарів. Так, у холдингу «Миронівський хлібопродукт» — 280 тис. га землі, в «Астарта-Київ» — 210 тис. га, а у «Дакор Агро Холдинг» — 106 тис. га¹.

Після того як у 2008–2009 рр. частина великих агрокомпаній відмовилася від 30–40 % орендованих земель, у сучасний період на тлі зростання цін на сільськогосподарську продукцію ці компанії планують збільшити площу орендованих земель. Так, агрохолдинг «Миронівський хлібопродукт» на сьогодні третій в Україні за площею орендованих земель (220 тис. га), має намір до 2015 р. збільшити площу таких земель до 500 тис. га². Розширення компанії планується здійснити як за рахунок купівлі агрогосподарств чи відповідних корпоративних прав, так і шляхом укладення додаткових договорів оренди землі.

3.1.3. Охорона земель сільськогосподарського призначення

Земельні відносини нині фактично перетворились на стримуючий чинник розвитку продуктивних сил, передусім у сільській місцевості, де земля виступає головним ресурсом людського розвитку. Зараз у державі надзвичайно ускладнений доступ до земельних ресурсів суб'єктів господарювання. Держава фактично не виконує функцій гаранта конституційних прав на землю, неухильно погіршується якісний стан земельного фонду, зокрема земель сільськогосподарського призначення.

¹ Фокус. — 2011. — № 4. — С. 27.

² Попель, С. Агрохолдинги знову почали скупати землю [Текст] / С. Попель // Коментарії. — 2010. — № 44. — С. 6.

Земельна реформа, започаткована в Україні ще в 1990 р., на жаль, не стала передумовою для формування високопродуктивного землекористування в аграрній сфері, а земля — головний засіб виробництва в сільському господарстві продовжує використовуватися з низькою віддачею. Ринковий обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення законодавчо, економічно та інфраструктурно не підготовлений. Між тим питання щодо скасування мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення та формування ринку цих земель є одним із найбільш дискусійних та заполітизованих питань державної земельної політики в Україні. Невирішення цього питання протягом багатьох років призводить до накопичення значної кількості проблем у сільському господарстві країни, зокрема:

стримування оптимізації співвідношення сільськогосподарського землеволодіння і землекористування, неможливість застосування новітніх технологій та поліпшення технологічних умов використання земель сільськогосподарського призначення внаслідок нерациональних розмірів землеволодіння; черезсмування, вкраплення невеликих ділянок інших власників у масиви земель господарств, які орендують земельні ділянки громадян України;

концентрація значної частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів і людей похилого віку), які фактично не мають належних професійних знань і об'єктивно позбавлені можливостей займатися землеробством;

блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу в умовах інтеграції України в СОТ кардинально знижує конкурентоздатність вітчизняного сільського господарства на світових ринках;

зниження інвестиційної привабливості аграрного сектору економіки, що пов'язано з підвищенням ризику вкладень (інвестицій) внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок та ін.

Стан земельних ресурсів України, особливо земель сільськогосподарського призначення, як свідчать офіційні дані, останнім часом суттєво погіршився. Насамперед це стосується ґрунтового покриву, який є одним із особливо вразливих об'єктів природи. Він значною мірою втрачає притаманні йому властивості саморегуляції. Одним із

важливих чинників зниження продуктивності земельних ресурсів є деградація ґрунтів, яка безпосередньо пов'язана як із водною та вітровою ерозією, так і з негативним впливом антропогенної діяльності. Надмірне антропогенне навантаження на ґрунти зумовлене як незадовільним співвідношенням угідь, серед яких переважають сільськогосподарські угіддя (здебільшого рілля), так і деградацією.

Ґрунтовий покрив, будучи одним із найбільш уразливих об'єктів природи, потерпає від негативного впливу природних процесів та результатів людської діяльності. Так, вітрова та водна ерозія, засолення та виснаження земель сільськогосподарського призначення, а також інші негативні природні чинники спричиняють значні втрати сільськогосподарським виробникам та аграрному комплексу в цілому. Це відповідним чином відображається на зміні цін на сільськогосподарську продукцію, її якості та економічній ситуації в державі. З другого боку, загальновідомим є той факт, що будь-яке необґрунтоване втручання людини в довкілля супроводжується порушенням природного біологічного балансу, що викликає низку негативних явищ природного, антропогенного та техногенного характеру. Подібні процеси у цих випадках мають бути контрольованими з боку як держави, так і суспільства в цілому. Важливого значення у регламентації здійснення охоронних заходів набувають саме правові заходи.

Закон України (ст. 1) «Про охорону земель» визначає ґрунт як природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки своїй найціннішій властивості — родючості. Саме родючість ґрунтів виступає визначальним чинником при їх використанні як засобу виробництва. Отже, для того, аби забезпечити охорону земель сільськогосподарського призначення, треба насамперед створити необхідні умови для збереження ґрунтів, що використовуються в сільському господарстві, та їх родючості. З наведеного випливає, що якісні характеристики земель сільськогосподарського призначення безпосередньо пов'язані та зумовлені в першу чергу якісними характеристиками ґрунтів.

Слід підкреслити, що метою охорони ґрунтів має виступати збереження і підвищення не тільки родючості, а й інших їх якісних характеристик, навіть тих, які не задіяні у сільськогосподарському виробництві. Це дуже важливо, оскільки родючість ґрунтів — лише частина їх корисних властивостей. Відомо, що функції ґрунтів не обмежують-

ся тільки задоволенням потреб людини в їжі та сировині. Ґрунти необхідні для функціонування всього живого на землі, існування всієї біосфери. У цьому зв'язку охорона земель сільськогосподарського призначення має бути спрямована на збереження ґрунтів не тільки як засобу виробництва, а й як невід'ємного компонента природи.

ЗК України (ст. 168), визнаючи ґрунти земельних ділянок об'єктом особливої охорони, акцентує увагу перш за все на необхідності охорони ґрунтової маси знятого родючого шару ґрунту. Разом із тим потребує окремої уваги і другий напрям правової охорони ґрунтів — погіршення їх якості та руйнація ґрунтів, що є однією з головних причин зниження їх родючості. В останньому випадку йдеться про деградацію ґрунтів, тобто погіршення корисних властивостей та родючості ґрунтів унаслідок дії природних чи антропогенних чинників.

Під деградацією ґрунтів прийнято розуміти погіршення їх якостей, викликане зміною умов ґрунтоутворення внаслідок природних причин або господарської діяльності людини, яке супроводжується зменшенням вмісту гумусу, руйнуванням структури ґрунту та зниженням його родючості.

Закон України «Про охорону земель» (ст. 1) визначає охорону ґрунтів як систему правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпечення екологічної безпеки довкілля.

Проблеми правової охорони ґрунтів були предметом спеціального дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних представників земельно-правової науки: В. Л. Мунтяна, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, О. А. Вівчаренка, Н. С. Гавриш, В. М. Зарькова, Ю. Г. Жарикова, Л. Б. Шейніна.

Останнім часом у літературі зроблено обґрунтований висновок про те, що притаманні ґрунтовому покриву та ґрунтовій масі особливості зумовлюють необхідність втілення в структурі правової охорони ґрунтів двох відносно самостійних напрямів їх правової охорони. Якщо перший напрям правової охорони ґрунтів охоплює правове регулювання відносин щодо їх охорони у складі земельних ділянок, невід'ємною складовою частиною яких є ґрунтовий покрив, то другий стосується правового регулювання відносин щодо зняття, зберігання, складування, нанесення ґрунтової маси на відповідні земельні ділянки та від-

новлення екологічних та продуктивних властивостей останніх¹. Дійсно, наведений підхід до правової охорони ґрунтів як складової частини правової охорони земель, що, у свою чергу, включає дві складові: правову охорону ґрунтової маси та правову охорону ґрунтового покриву, заслуговує на увагу.

Як уже зазначалося, ст. 168 ЗК України, що має назву «Охорона ґрунтів», регулює лише охорону ґрунтової маси. І це не випадково, оскільки останнім часом дана проблема суттєво актуалізується. Законом встановлено відповідальність за незаконне зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу уповноважених органів. Разом із тим проблеми правової охорони, об'єктом якої виступають ґрунти в їх природному стані, тобто ґрунти, які є поверхневим шаром земельних ділянок і становлять їх невід'ємну частину, розв'язуються лише у загальній формі. Так, з метою охорони земель сільськогосподарського призначення носії земельних прав зобов'язані: вживати заходів щодо збереження ґрунтів та їх родючості; захисту сільськогосподарських угідь від заростання деревами і кущами, бур'янами, а також захисту рослин і продукції рослинного походження від шкідливих організмів (рослин чи тварин, хвороботворних організмів, здатних за певних умов заподіяти шкоду деревам, кущам та іншим рослинам).

Власники та користувачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення зобов'язані здійснювати виробництво сільськогосподарської продукції способами, які забезпечують відновлення родючості земель сільськогосподарського призначення, а також виключаючими чи обмежуючими негативний вплив такої діяльності на довкілля; дотримуватися стандартів, норм, нормативів, правил та регламентів проведення агротехнічних, агрохімічних, меліоративних, фітосанітарних та протиерозійних заходів. Але цього явно недостатньо.

Одним із основних принципів земельного законодавства має бути визнано пріоритет охорони земель як найважливішого компонента довкілля і головного засобу виробництва в сільському господарстві.

Залучення земель до ринкового обігу та трансформація відносин власності на землю суттєво вплинули на зміну пріоритетів використання земель та їх охорони. Аналіз практики господарської діяльності показує, що економічні інтереси носіїв земельних прав при викорис-

¹ Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 484.

танні виробничого потенціалу закріплених за ними земель стали переважувати. Екологічні ж наслідки господарської діяльності перестали ними враховуватися. Між тим система раціонального використання земель набуває значення однієї з найбільш гострих і глобальних проблем у зв'язку з можливою продовольчою кризою. Її розв'язання, як підкреслюється в літературі, має йти шляхом освоєння адаптивно-ландшафтних систем землеробства з урахуванням як специфіки конкретної ґрунтово-кліматичної зони, так і агроекологічних особливостей території¹.

Окремої уваги потребує питання, пов'язане з плануванням охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Таке планування має бути системним, що повинно забезпечувати створення належних умов господарювання, взаємозв'язок запланованих дій з державними цільовими програмами, які передбачають фінансування запланованих заходів при посиленні державного контролю за їх реалізацією і невідворотності відповідальності за їх невиконання.

За відсутності фінансових коштів у виробників сільськогосподарської продукції не виконуються заходи щодо збереження та підвищення родючості ґрунтів, не дотримується порядок проведення агротехнічних, агрохімічних, меліоративних, фітосанітарних, протиерозійних заходів, допускається тривале невикористання земель. У кінцевому результаті все це призводить до втрати продуктивності цінних сільськогосподарських угідь, заростання їх бур'янами або до деградації.

3.2. Правові проблеми використання земель сільськогосподарського призначення громадянами України

Земельна реформа, що розпочалася в Україні 15 березня 1991 р., має на меті такий перерозподіл земель, що дозволить створити умови для рівноправного розвитку різних форм господарювання на селі, багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель². На особливу увагу при цьому заслуговує питання про право

¹ Кислов, А. В. Агроэкологические и технологические основы рационального использования земель на Южном Урале [Текст] / А. В. Кислов // Известия ОГАУ. – 2008. – № 3 (19). – С. 9.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

громадян України на землі сільськогосподарського призначення, на яких вони займаються веденням як особистого (підсобного), так і товарного аграрного виробництва.

Успішне вирішення соціально-економічних завдань, що стоять перед Україною, багато в чому залежить від існуючого порядку використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, оскільки саме вони є основою забезпечення життєдіяльності людини і продовольчої безпеки держави.

Найбільш раціональну експлуатацію сільськогосподарських земель забезпечує земельне і аграрне законодавство, основу якого становить ЗК України. Поряд із зазначеною функцією законодавство має на меті забезпечення прав і законних інтересів осіб, що використовують такі землі. Звичайно, це потребує високої якості приписів нормативно-правових актів, зокрема ЗК України, авторитетність якого не допускає наявності у ньому недостатньо обґрунтованих положень, суттєвих прогалин або суперечностей.

У цій роботі містяться пропозиції щодо вдосконалення законодавства з урахуванням принципових завдань, що стоять перед земельною реформою, і становища, яке історично склалося в практиці використання громадянами земель сільськогосподарського призначення. Зазначене вдосконалення має виходити з таких найважливіших принципових положень:

1) чинне законодавство має всіляко сприяти найбільш повному і раціональному використанню громадянами України земель сільськогосподарського призначення для виробництва аграрної продукції;

2) великі механізовані сільськогосподарські підприємства, звичайно, є лідерами аграрного виробництва, особливо у зерновому господарстві і вирощуванні технічних культур, тому таким підприємствам необхідно надавати перевагу, однак не протипоставляти їм інші форми сільськогосподарського виробництва, у тому числі підсобного, які є досить перспективними і тому потребують державної підтримки.

Слід відмітити, що питання прав громадян на землі сільськогосподарського призначення досліджували такі науковці, як Г. О. Аксеньонко, В. І. Андрейцев, В. П. Балезін, Г. С. Башмаков, Ц. В. Бичкова, Ю. О. Вовк, І. О. Іконицька, М. І. Козир, М. І. Краснов, П. Ф. Кулинич, А. В. Луняченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, Н. І. Титова, М. В. Шульга, В. З. Янчук, Г. Ф. Ясинська та ін. Зазначені автори зробили істотний внесок у дослідження цієї проблеми і вдосконалення

законодавства щодо сільськогосподарського землекористування громадян. Однак не всі питання, що виникають на практиці, відображено в літературі, а тим більше проблеми, що виникли у зв'язку із суттєвими змінами нормативного матеріалу.

За умов проведення земельної і аграрної реформ землі сільськогосподарського призначення набули нових правових ознак, їх правовий режим став значно ширшим, змінилися його юридичні акценти. По-перше, ці землі стали об'єктом вкладення не тільки праці (переважно колективної, на землях, що монополюно належали державі), а й капіталу, через те, що виникли різноманітні форми власності на них, у тому числі приватна власність. По-друге, ці землі вперше було включено у сферу підприємництва, тобто діяльності, що безпосередньо пов'язана з цілеспрямованим одержанням прибутку¹. З'явилися нові види прав громадян на землі сільськогосподарського призначення: право на землю для ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства, право на земельну частку (пай) члена сільськогосподарського підприємства. Докорінно змінилися взаємовідносини людини і держави. Так, згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Звичайно, ці зміни не могли не відбитися на необхідності по-новому підійти до розв'язання існуючих проблем.

Серед проблем, що виникають у сфері законодавчої регламентації використання громадянами України земель сільськогосподарського призначення, суттєвий теоретичний інтерес і велике практичне значення мають питання, пов'язані з визначенням кожного виду такого використання земель, чітким встановленням конкретного цільового призначення різних земельних ділянок, що використовуються громадянами, а отже, прав і обов'язків останніх стосовно кожного різновиду використання земель. Земельна реформа внесла значні зміни у принципів положення, що характеризують як у цілому право громадян України на землі сільськогосподарського призначення, так і кожний різновид цього права окремо.

У цьому дослідженні аналізуються особливості прав громадян на землі сільськогосподарського призначення; формулюються поняття

¹ Титова, Н. І. Землі сільськогосподарського призначення: поняття, особливості, склад (правові аспекти) [Текст] / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 6.

окремих видів прав; розглядаються гарантії земельних прав громадян і обґрунтовується необхідність самостійного захисту як права конкретного цільового використання земельної ділянки, так і права володіння нею; розроблено рекомендації щодо вдосконалення земельного й аграрного законодавства та практики його застосування.

3.2.1. Особливості прав громадян України на землі сільськогосподарського призначення

Загальні конституційні засади земельних прав громадян України деталізуються в галузевому та спеціальному законодавстві, зокрема в земельному, аграрному, та певною мірою в інших галузях законодавства. Цей рівень структуризації прав громадян має важливе теоретичне і практичне значення, адже завдяки цьому можна визначити реальну правосуб'єктність особи, коло і зміст її прав, конкретний стан гарантій цих прав¹.

Як правовий інститут права громадян України на землі сільськогосподарського призначення мають певні специфічні особливості. Вони зумовлені як особливим правовим режимом самого об'єкта — земель сільськогосподарського призначення, так і специфічним суб'єктивним складом цих правовідносин.

Земля як основне національне багатство являє собою цілісний об'єкт права власності Українського народу, використання якого має здійснюватися відповідними суб'єктами згідно із законом. У ЗК України правовий режим землі як основного національного багатства передбачає умовний поділ землі на категорії залежно від цільового призначення, що дозволяє характеризувати землю не тільки як інтегрований, а й як диференційований об'єкт права власності, використання та охорони².

Проте в сучасних умовах з правової точки зору поняття «цільове призначення земель» є не стільки критерієм класифікації землі як основного національного багатства й об'єкта права власності на певні категорії, як юридичним фактом, з настанням котрого закон пов'язує виникнення, зміну та припинення земельних та інших суспільних від-

¹ Титова, Н. І. Землі сільськогосподарського призначення: поняття, особливості, склад (правові аспекти) [Текст] / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 21.

² Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 167.

носин, а також визначення правового режиму землі і земельних ділянок зокрема¹.

Землі сільськогосподарського призначення традиційно виділяються в окрему категорію земель України. Стаття 22 ЗК України містить юридичний критерій відмежування земель сільськогосподарського призначення від інших категорій земель. До них належить земельна ділянка, яка:

а) передана у власність чи надана у користування громадянину чи юридичній особі для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або

б) призначена для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної інфраструктури.

Отже, землі сільськогосподарського призначення характеризуються такими ознаками, як: 1) надання для сільськогосподарських потреб та 2) призначення для цих цілей.

М. В. Шульга, указуючи на додаткові ознаки зазначених земель, пропонує визначити їх як такі, для яких характерними ознаками є наявність ґрунтового покриву, клімату, водних ресурсів і рельєфу в такій єдності й у такому взаємозв'язку, що за умови раціонального використання й збереження природних характеристик вони можуть бути придатними для вирощування сільськогосподарських культур².

Призначення земель для цих цілей може встановлюватися шляхом зміни цільового призначення земельних ділянок, які не належать до земель сільськогосподарського призначення і є землями запасу з віднесенням їх до земель сільськогосподарського призначення. Слід зазначити, що використання землі потребує врахування не тільки такого факту, як цільове призначення земельної ділянки, а й цілої системи економічних, політичних, екологічних, соціальних та інших чинників, від яких залежить реалізація пріоритетних державних потреб, у тому числі проблема життєзабезпечення населення України, підвищення його матеріального добробуту. Тому саме землі сільськогосподарсько-

¹ Андрейцев, В. І. Природоресурсове право. Правовий режим використання, відновлення та охорони земель [Текст] / В. І. Андрейцев // Екологічне право: Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів і фак. : повн. акад. курс / за ред. В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – С. 198.

² Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – С. 178.

го призначення згідно із ст. 23 ЗК України проголошені пріоритетними, а отже, найбільш цінною і суспільно важливою категорією, яка є об'єктом особливої охорони з боку держави, а сільське господарство — пріоритетною галуззю економіки України.

Особлива економічна і соціальна цінність сільськогосподарських земель полягає у тому, що вони є засобом виробництва, продуктивним чинником в основних галузях сільського господарства. Додаючи до землі свою працю, люди використовують таку природну властивість землі, як родючість, і виробляють продукцію рослинництва і тваринництва. Таким чином, землі сільськогосподарського призначення одночасно виступають засобом виробництва, предметом праці й обов'язковою умовою сільськогосподарського виробництва.

Погоджуємося з Н. І. Титовою, на думку якої землі є вічними. При їх правильному використанні вони здатні навіть поліпшувати свої якісні продуктивні властивості¹. Однак при нераціональному використанні земель, їх забрудненні, виснаженні вони досить повільно відтворюють свої корисні властивості і з урахуванням вимог земельного законодавства (ст. 172 ЗК України) підлягають консервації шляхом припинення їх господарського використання, якщо на таких земельних ділянках неможливо одержати екологічно чисту продукцію.

Землі сільськогосподарського призначення тісно пов'язані з іншими природними об'єктами: лісами, водами, надрами, атмосферним повітрям, тому на результати їх використання впливають стан і збалансованість всієї екосистеми.

Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення передбачено у ст. 81 ЗК України, згідно із якою вони можуть набувати право власності на земельні ділянки на підставі придбання за договорами купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; безоплатного передавання із земель державної і комунальної власності; приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю). Однак у п. 13 Перехідних положень ЗК України до 1 січня 2015 р. встановлено обмеження на придбання громадянами і юридичними особами права приватної власності на землі сільськогосподарського

¹ Титова, Н. І. Землі сільськогосподарського призначення: поняття, особливості, склад (правові аспекти) [Текст] / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 21.

призначення загальною площею 100 га. Ця площа може бути збільшена у випадку спадкування земельних ділянок за законом. Таке обмеження законодавець застосував у зв'язку з обмеженістю площі зазначених земель в Україні та їх великою значущістю.

Іноземні громадяни та особи без громадянства виключаються із складу суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Значені особи можуть виступати лише суб'єктами орендних земельних відносин із земельними ділянками сільськогосподарського призначення. ЗК України передбачає випадки, коли землі сільськогосподарського призначення набуваються у спадщину іноземними громадянами та особами без громадянства. Такі землі протягом року підлягають відчуженню.

Згідно із загальною теорією права суб'єктами права є учасники правовідносин, які мають суб'єктивні права і здійснюють юридичні обов'язки. Аби бути суб'єктом права, індивід повинен володіти правосуб'єктністю, що складається з правоздатності і дієздатності. Серед суб'єктів права власності на землі сільськогосподарського призначення важливе місце посідають громадяни, які відповідно до ст. 14 Конституції України набувають і реалізують своє право власності на земельні ділянки за законом.

У юридичній літературі правове становище громадян як суб'єктів права власності на землю розглядається переважно з точки зору загальної цивільної праводієздатності особи. Пояснити це можна тим, що на відміну від цивільної правосуб'єктності зміст земельної не визначається законом, а отже, земельне законодавство поширює цю правову категорію на суб'єктів права власності на землю. На перший погляд такий підхід не породжує особливих заперечень. Однак застосування загальних засад цивільної праводієздатності до визначення правового статусу громадян як суб'єктів права на землю можливе лише тоді, коли земля законодавчо буде визнана об'єктом нерухомого майна. В умовах роздільного правового регулювання земельних і майнових відносин цей статус доцільно визначати за аналогією з нормами цивільного права щодо загальної праводієздатності громадян з урахуванням земельного та іншого законодавства¹.

Проте в поглядах деяких науковців на правосуб'єктність існують певні розбіжності. Так, О. В. Венедиктов вважав, що правосуб'єктність

¹ Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 208.

цивільна — це передумова виникнення земельної¹. Г. О. Аксенюнок свого часу підкреслював, що, незважаючи на спільність проблеми правоздатності і дієздатності в цивільному та земельному праві, правосуб'єктність у земельному має деяку специфічність, пов'язану з використанням землі, особливо в сільському господарстві, де земельні права переплітаються з трудовою участю в її обробленні². М. І. Краснов розглядав цивільну правосуб'єктність як таку саме галузеву, що і земельна, трудова та ін., і зазначав, що правоздатність земельна на відміну від цивільної не є однаковою для всіх громадян³. Аналізуючи останню точку зору, Н. І. Титова доходить висновку про те, що пріоритетний і найбільший обсяг земельної правоздатності стосовно земель сільськогосподарського призначення належить громадянам України в особі селян, оскільки саме вони мають право і реальну можливість бути носіями як загальної, так і спеціальної — земельної правоздатності⁴. Така позиція, як видається, є слушною, бо враховується соціально-трудова ситуація громадянина, що сприяє реалізації земельних прав селянина як аграрного товаровиробника.

Земельна правоздатність становить абстрактну можливість того чи іншого громадянина бути суб'єктом конкретного права на землю. Види такого права досить різноманітні, що залежить від цільового призначення земельної ділянки, а також, можливо, й від соціально-трудова ситуація громадянина. Належна громадянину земельна правоздатність може бути реалізована ним шляхом безпосередньої експлуатації землі — одноособово або у складі сім'ї, фермерського господарства, сільськогосподарського підприємства, іншого об'єднання громадян. Слід визнати, що вона виникає в момент народження людини і припиняється з її смертю. Як і в цивільному праві, ніхто не може бути обмежений у земельній правоздатності чи дієздатності інакше як у випадках і в порядку, передбачених законом. Правочини, спрямовані на їх обмеження, повинні визнаватися недійсними. Але на відміну від правоздатності цивільної земельна залежить від того, чи є фізична

¹ Венедиктов, А. В. О субъектах социалистических правоотношений [Текст] / А. В. Венедиктов // Сов. государство и право. – 1955. – № 6. – С. 24.

² Аксенюнок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксенюнок. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 72.

³ Краснов, Н. И. Право землепользования в СССР и его виды [Текст] / Н. И. Краснов. – М. : Юрид. лит., 1964. – С. 126.

⁴ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України [Текст] : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 93.

особа громадянином України. Ось чому можна говорити й про такі підстави виникнення і припинення земельної правоздатності, як набуття і втрата громадянства України.

Правоздатна особа може реалізувати своє право на землю, тільки будучи дієздатною. Земельне законодавство не визначає поняття «земельна дієздатність» і не зазначає моменту її виникнення у громадян України. Вважаємо за необхідне зазначити, що проблему земельної дієздатності в українській юридичній літературі досліджено недостатньо. У науці земельного права радянської доби це питання досліджувалося з точки зору права землекористування, а не власності. Різноманітні думки висловлювалися і з приводу настання у громадянина віку земельної дієздатності. В одних випадках її виникнення пов'язувалося з досягненням ним повноліття, у других — 16-річного віку, у третіх — з появою у нього здібності до сільськогосподарської праці. Останню точку зору можна обґрунтувати тим, що членство в сільськогосподарському підприємстві закон дозволяє з 16-річного віку, у фермерському господарстві — з 14-річного. Проте загальновідомо, що дієздатність у повному обсязі передбачає свідому (розумну) поведінку особи у відповідних обставинах, у тому числі у разі набуття земельних прав і створення для себе земельних обов'язків, а сама по собі здатність до сільськогосподарської праці ще не може бути єдиним свідченням можливості такої поведінки. Тому доцільно, напевне, урахувати наявність для цього також інших чинників, наприклад реєстрації шлюбу, створення сім'ї тощо. Лише за наявності всіх зазначених чинників, вважаємо, існує достатньо підстав для визнання повної земельної дієздатності громадянина. До того ж без цього він не матиме змоги здійснити належні йому правомочності.

Земельна дієздатність громадян — це їх здатність своїми діями набувати земельні права, створювати для себе земельні обов'язки, самостійно їх виконувати і нести відповідальність у разі їх невиконання. У повному обсязі вона виникає по досягненні 18-річного віку, тобто з настанням повноліття. На нашу думку, як і в цивільному праві (ст. 34 ЦК України), земельна дієздатність у повному обсязі виникає у тих громадян, які не досягли повноліття, але зареєстрували шлюб. У разі його розірвання до досягнення фізичною особою повноліття набута нею повна цивільна дієздатність зберігається.

На жаль, ні земельним, ні аграрним законодавством не врегульовано питання стосовно осіб — членів сільськогосподарських підпри-

емств, які не досягли 18-річного віку. Вони за законом ще не мають права на отримання земельної ділянки, але при цьому він не забороняє їх вихід із сільськогосподарського підприємства з отриманням земельної частки (паю). Як видається, у такому разі слід також виходити з наведених обставин.

Визнання повної земельної дієздатності тільки за повнолітніми не виключає визнання за неповнолітніми у певних випадках деяких правомочностей у разі набуття земельних прав або створення для себе земельних обов'язків, тобто у разі визнання таких осіб частково дієздатними. Наприклад, за неповнолітніми від 16 до 18 років, як видається, має бути визнано право вчинювати дозволені законом правочини із землею, але тільки за згодою їх батьків (усиновителів) або опікунів і під контролем з боку органів місцевого самоврядування. З точки зору захисту інтересів неповнолітніх певного віку було б доцільним, аби закон передбачав обов'язковість їх згоди у випадках, коли йдеться про правочини із землею, отриманою ними в порядку спадкування. Тут також необхідний обов'язковий суворий контроль із боку органів місцевого самоврядування.

Земельна дієздатність громадян України (порівняно із суб'єктивним правом) не може передаватися або відчужуватися іншим особам. Вона не залежить також від місця проживання особи. Ось чому треба вважати незаконними рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо відмови громадянам України в одержанні земельної ділянки у власність на тій підставі, що особа не проживає в даному населеному пункті чи місцевості¹.

Земельна дієздатність громадян може бути обмеженою з тих самих підстав, що й цивільна (ст. 36 ЦК України). Лише суд може визнати громадянина недієздатним (ст. 39 ЦК України). Ці правила стосуються не тільки цивільної, а й земельної дієздатності. Особа, визнана недієздатною, не може бути суб'єктом прав на земельну ділянку; від її імені діє опікун. Таким чином, земельна дієздатність здійснюється особою, яка має суб'єктивне право на земельну ділянку, або її опікуном. Зазначені принципи є спільними для цивільного і земельного права, оскільки цивільна дієздатність і земельна дієздатність — це два складових елементи загальної дієздатності громадянина.

Особливості правового режиму земель, що використовуються громадянами, залежать головним чином від їх цільового призначення.

¹ Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 213.

Проте «соціально персоніфікований» склад суб'єктів земельних відносин — громадян України в особі селян найбільш характерний для земель сільськогосподарського призначення. Підтвердженням цієї тези є, зокрема, вимога законодавства для отримання громадянином земельної ділянки сільськогосподарського призначення для ведення фермерського господарства надати документ, що підтверджує його сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві.

Ще одна особливість прав громадян на землі сільськогосподарського призначення полягає у тому, що не для всіх видів сільськогосподарської діяльності землі можуть передаватися у власність громадян. Винятки становлять земельні ділянки для городництва (ст. 36 ЗК України) та сінокосіння і випасання худоби (ст. 34 ЗК України). Такі види сільськогосподарського землекористування завжди є тимчасовими і здійснюються на підставі договору оренди згідно із Законом України «Про оренду землі».

Право громадян на землі сільськогосподарського призначення включає право на землю для ведення особистого (підсобного) і товарного господарства. Кожен із цих видів має свій правовий режим, у якому поєднуються норми, загальні для всіх земель, з нормами, що характерні лише для певного виду земель.

У сучасних умовах однією із суттєвих особливостей прав громадян на землі сільськогосподарського призначення є відносно нова цілеспрямованість особистого селянського господарства громадян і істотне підвищення його ролі у виробництві продуктів харчування. Якщо раніше ведення особистого підсобного господарства розглядалося як необхідне підґрунтя поліпшення побутових умов на селі, що давало б ще й додатковий дохід громадянам, а також певною мірою виступало способом активного відпочинку, оздоровлення людей і заохочення до праці підлітків, то зараз ідеться вже про те, аби, зберігаючи за крупнотоварними господарствами високорентабельне рослинництво, поступово перекласти на плечі приватного сільськогосподарського виробника овочівництво та тваринництво за системою пасовищного утримання. Про це свідчить, зокрема, збільшення розмірів земельних ділянок, що надаються громадянам для ведення особистого селянського господарства, які збільшилися з 0,6 га за ЗК України 1991 р. до 2 га плюс можливість приєднання отриманої в натурі земельної частки (паю), а також набутої в порядку спадкування згідно із Законом України «Про особисте селянське господарство». Таким чином, відповідна

товарність особистих селянських господарств громадян значно збільшилася, що не може не позначитися на правовому регулюванні земельних відносин громадян, які використовують землі сільськогосподарського призначення.

Крім права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення, виділену в натурі, громадяни України мають право на земельну частку (пай) у складі земель сільськогосподарського підприємства. Виникнення цього права пов'язано з реформуванням існуючих земельних відносин — приватизацією і паюванням земель. На відміну від права власності на виділену в натурі земельну ділянку право на земельну частку (пай) не є об'єктом права власності та являє собою право вимоги особи — члена сільськогосподарського підприємства, яка має право на земельну частку (пай), про виділення земельної ділянки на місцевості.

Чинне законодавство не передбачає обмежень щодо набуття права на земельну частку (пай) негромадянами України, проте реалізувати право на отримання у власність земельної ділянки сільськогосподарського призначення в натурі можуть, як відомо, тільки громадяни України.

3.2.2. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення

Права громадян України на землі сільськогосподарського призначення в першу чергу потрібно розглядати за змістом і видами правомочностей цих осіб відносно земельної ділянки, що ними використовується. Остання може належати громадянам на праві власності або на праві користування.

За радянських часів в умовах виключної державної власності на землю зміст права власності на неї включав такі правомочності власника, як розпорядження, управління землями, земельний контроль, користування і володіння, реалізація яких не передбачала переходу права власності на землю від держави до інших суб'єктів¹.

У нинішній українській правовій системі, що має перехідний характер, складовими якої є земельне і цивільне право та законодавство, право власності визначається як володіння, користування та розпорядження землею, і ця тріада принципово не заперечується в наукових

¹ Турубінер, А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе [Текст] / А. М. Турубінер. — М. : Изд-во МГУ, 1958. — С. 140–141.

колах, законотворчості та правозастосуванні¹. Проте зміст правомочностей власника землі в законодавстві не розкривається, і тому вони мають різні визначення в цивільному і земельному праві.

Право володіння земельною ділянкою сільськогосподарського призначення являє собою встановлене законом фактичне господарське або інше панування над земельною ділянкою в натурі (на місцевості), що має юридичне значення.

Володіти земельною ділянкою може як власник, так і користувач, що отримав її на підставі договору оренди. У цьому разі здійснення володіння користувачем не припиняє права власності. Землекористувач здійснює правомочність по володінню землею, оскільки без такого володіння наданою йому земельною ділянкою він не міг би цю ділянку використовувати. Таким чином, передаючи в користування земельну ділянку, власник тимчасово передає і свої повноваження по володінню землею.

Право користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення — це забезпечене законом право безпосередньої господарської експлуатації, використання корисних властивостей земельної ділянки відповідно до її цільового призначення у своїх інтересах.

Стосовно земель сільськогосподарського призначення поняття користування має особливий характер, який не повною мірою збігається із загальним визначенням права користування з точки зору цивільного права. Річ у тім, що земля у сільському господарстві функціонує у двох якостях: як основний засіб виробництва і як територіальна умова — просторовий базис для розміщення певних об'єктів.

Землі сільськогосподарського призначення за юридично закріпленими засобами використання розподіляються на два види. Перший з них — земельні площі, що відповідно до їх природних властивостей, розташування та господарських потреб використовуються для посівів сільськогосподарських культур і слугують засобом виробництва в рослинництві і тваринництві (рілля, землі під багаторічними насадженнями, сіножаті, пасовища, перелоги).

Функціонування землі як основного засобу виробництва у сільському господарстві засноване на такій корисній властивості землі, як її родючість, тобто на здатності забезпечувати врожай сільськогосподарських рослин. Отже, унаслідок експлуатації такої землі суб'єкт, що використовує її, отримує сільськогосподарську продукцію, яка може

¹ Право власності в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 21–25.

ним споживатися або реалізовуватися. Таким чином, можна доповнити визначення поняття користування сільськогосподарськими угіддями такою ознакою, як право власності на продукцію, отриману внаслідок експлуатації земельної ділянки.

Другий різновид земель сільськогосподарського призначення — це землі несільськогосподарського використання, які є територіальним базисом. Вони необхідні для розміщення виробничих і господарських будівель та споруд, господарських шляхів і прогонів та ін. При використанні землі як просторового базису наявність несільськогосподарських угідь не є необхідною умовою діяльності землекористувача і сільськогосподарська продукція отримується ним не внаслідок її використання. Виходячи із зазначеного, диференціація права сільськогосподарського і несільськогосподарського землекористування можлива за юридично значущими конкретними природними властивостями земельної ділянки та її економічного призначення як об'єкта права землекористування.

На відміну від власника у цивільно-правовому розумінні, який може використовувати своє майно на власний розсуд, згідно із земельним законодавством усі землі сільськогосподарського призначення надаються для певної мети і мають використовуватися суворо за цільовим призначенням. Так, громадяни мають право отримати земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасу худоби з метою споживання вирощеної на цих землях сільськогосподарської продукції і для ведення товарного сільськогосподарського виробництва у вигляді, наприклад, фермерського господарства як форми підприємництва громадян з метою отримання прибутку.

Користувачем також може бути як власник землі, так і інша особа, якій право користування надано на підставі укладеного договору, що звичайно не порушує права власності на неї власника землі.

Право розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення — це право визначати в межах закону юридичну долю земельної ділянки. Не можна погодитися із твердженням, що зустрічається в літературі, за яким право розпорядження землею — це встановлення, зміна або припинення правовідносин із приводу землі як об'єкта права¹. Правомочність власника землі розпоряджатися нею

¹ Советское земельное право [Текст] : учебник / под ред. Н. И. Краснова. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 61.

і правовідношення з приводу землі як об'єкта права — різні речі. Правовідносини з приводу землі можуть виникати, змінюватися, припинятися, а на земельній ділянці, на її правовому становищі це не позначатиметься. Отже, ніякого розпорядження землею не відбувається. При обліку земельних ділянок, наприклад, виникають земельні правовідносини, але сам облік не охоплюється поняттям розпорядження землею.

Право розпорядження землею є основною правомочністю власника землі. Вірно підкреслював О. М. Турубінер, що розпорядження є тією основною правомочністю, яка у повному обсязі належить лише власнику і не може бути повністю будь-кому передана без зміни самого суб'єкта права власності¹.

Повна відсутність у суб'єкта правомочності з розпорядження землею означає, що ця особа не є власником землі. Однак зазначена правомочність регламентується законом, вона здійснюється в межах, визначених останнім, а отже, не є абсолютно безмежною, що, так би мовити, виступає обов'язковою ознакою «вільної» приватної власності на землю, при якій власник розпоряджається землею повністю лише на свій розсуд. «Вільна» приватна власність на землю відіграла суттєву роль у становленні і розвитку суспільства. На думку І. А. Іконицької, приватна власність — велике завоювання і досягнення людської цивілізації². Разом із тим у сучасних умовах доцільність законодавчого закріплення абсолютного характеру права приватної власності на землю викликає сумніви в багатьох країнах³. Усе частіше пропонується враховувати специфіку землі як засобу виробництва та умови життєдіяльності людини, об'єктивну обмеженість землі в просторі, незмінність її місця розташування, нерозривний зв'язок із природним середовищем у цілому. При цьому йдеться про об'єктивний ріст соціальної значущості державної організації, використання земельних ресурсів. У цивілізованих країнах давно вже втратило актуальність поняття приватної власності, при якій власник здійснює свої правомочності без будь-яких обмежень. Тут чинне законодавство, включаючи конституції, виходить

¹ Турбинер, А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе [Текст] / А. М. Турбинер. — М. : Изд-во МГУ, 1958. — С. 140.

² Иконицкая, И. А. О частной собственности на землю [Текст] / И. А. Иконицкая // Сов. государство и право. — 1991. — № 6. — С. 23–26.

³ Кикоть, В. А. Правовое регулирование земельных отношений в капиталистических странах [Текст] / В. А. Кикоть // Земельное законодательство зарубежных стран. — М. : Наука, 1982. — С. 367.

з того, що право власності має приносити користь не тільки власнику, а й усьому суспільству. Регулювання відносин приватної власності в розвинених країнах ґрунтується на принципі дотримання балансу інтересів приватної власності і всього суспільства¹.

Таким чином, міжнародна практика виходить із того, що право приватної власності на землю, відігравши спочатку позитивну роль у становленні соціально-економічних відносин на певній стадії свого розвитку, потребує модернізації шляхом державного втручання.

В Україні згідно із чинним законодавством право розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення шляхом їх продажу або іншого відчуження, крім міни, передавання у спадщину, та при вилученні (викупі) для суспільних потреб, обмежено певним строком: до 1 січня 2013 р. для осіб, які мають у власності земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельні ділянки, виділені у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельні частки (паї).

Як слушно зазначає В. В. Носік, наявність у законодавстві зазначених обмежень є доцільною в умовах здійснення земельної реформи і спрямована на забезпечення соціальної справедливості у розподілі і перерозподілі земель в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь, а також на запобігання спекуляції землею особами, які не мають наміру безпосередньо працювати на ній, проте бажають дешево скупити ділянки і володіти землею для наступної реалізації земельних ділянок з метою одержання прибутку або ж одержувати певний зиск від здавання земельних ділянок в оренду іншим особам².

Разом із тим слід зауважити, що повна заборона власнику відчужувати землю рівноцінна позбавленню власника правомочності з розпорядження останньою, без якої він, як уже відзначалося, не може вважатися власником. Правомочність власника землі з визначення та зміни її цільового призначення вже зараз не належить громадянину, а зберігається за державою. Якщо повністю заборонити ще й відчуження землі, то від змісту права розпорядження нічого не залишиться. Інша річ, що здійснення громадянином права відчуження земельної ділянки має регламентуватися таким чином, аби інтереси власника при

¹ Крассов, О. И. Земельное право [Текст] : учебник / О. И. Крассов. – М. : Юристь, 2000. – С. 19.

² Носік, В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 249.

цьому збігалися з інтересами суспільства в цілому, не погіршувалися економічні умови і додержувалися вимоги екології. Саме таке розв'язання проблеми є найбільш прийнятним.

Стаття 79 ЗК України, визначаючи право власності на земельну ділянку, встановлює, що воно поширюється на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки, на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Таким чином, право власності на земельну ділянку має комплексний характер, оскільки його дія поширюється не тільки на земельну ділянку як на просторовий базис, а й на ґрунт і деякі природні ресурси: водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження¹.

Слід зазначити, що обсяг правомочностей власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення залежить від правового режиму даної категорії земель. Під правовим режимом розуміють встановлені правовими нормами порядок і умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій і форм власності на землі, забезпечення й охорону прав власників землі і землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і дотриманням земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, внесення плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Отже, безпосереднім об'єктом правового режиму є конкретне земельне угіддя — земельна ділянка незалежно від її площі, що надана і використовується за певним цільовим призначенням².

Правовий режим земель сільськогосподарського призначення є неоднорідним, він залежить від різних чинників, головне місце серед яких посідають юридично значущі ознаки цих земель: види земель (сільськогосподарські та несільськогосподарські), категорії угідь (рілля, пасовища, багаторічні насадження) та інші економічні та екологічні властивості.

На особливу роль і значення юридичних ознак землі при аналізі її правового режиму вказував ще І. І. Євтіхійєв, говорячи, що для земель-

¹ Луначенко, А. В. Земли сельскохозяйственного назначения: правовой режим использования гражданами на праве собственности [Текст] / А. В. Луначенко. – Одесса : Латстар, 2002. – С. 44.

² Осокин, Н. Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения [Текст] / Н. Н. Осокин // Земельное право России : учебник / под ред. В. В. Петрова. – М. : Стоглав, 1995. – С. 48–69; Право власності в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 142.

ного права характерний не спосіб правового регулювання, не суб'єкт правовідносин, а той речовий об'єкт — земля, призначенням якої є максимальне виробництво продуктів¹. Крім того, на правовий режим земель сільськогосподарського призначення впливають правове становище суб'єкта землевикористання, форма власності на земельну ділянку та титул, на якому вона належить суб'єкту.

Правовий режим земель сільськогосподарського призначення спрямовано на вирішення двох головних завдань: забезпечення родючості земель, тобто охорони якості сільськогосподарських угідь (якісний аспект), і забезпечення збереження кількості цих земель, відвернення зменшення площі сільськогосподарських угідь (кількісний аспект)².

Перше завдання вирішується в основному шляхом застосування природоохоронних заходів, передбачених законом; друге — шляхом установлення імперативних приписів щодо порядку їхнього використання, переведення в несільськогосподарські угіддя та ін.

Конкретизуючи правомочності власності з володіння, користування та розпорядження з урахуванням специфіки земель сільськогосподарського призначення, закон установлює суб'єктивні права й обов'язки власників земельних ділянок. Деякі з них із метою посилення захисту і конкретизації прав зазначених осіб, а також забезпечення найбільш раціонального використання земель доцільно було б певним чином скорегувати.

Відповідно до ст. 90 ЗК України власники земельних ділянок мають право:

а) продавати або іншим шляхом відчужувати земельні ділянки, передавати їх в оренду, заставу, спадщину. При реалізації цього права слід урахувувати норму п. 15 Перехідних положень ЗК України, якою встановлено обмеження права на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що знаходяться у власності фізичних і юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;

б) самостійно господарювати на землі. Це означає, що власник земельної ділянки може без втручання інших суб'єктів використовувати її за цільовим призначенням для задоволення своїх особистих потреб або отримання прибутку. Правомірність зазначеної норми не викликає

¹ Евтихийев, И. И. Земельное право [Текст] / И. И. Евтихийев. – М. ; Пг., 1923. – С. 102.

² Крассов, О. И. Земельное право [Текст] : учебник / О. И. Крассов. – М. : Юристь, 2000. – С. 270.

сумнівів, проте «самостійне господарювання» — правомочність не землевласника, а будь-якого господарюючого суб'єкта, отже, воно належить не до земельного, а до господарського й аграрного права;

в) власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, вироблену сільськогосподарську продукцію. За загальними нормами цивільного права одержання плодів і доходів є одним із способів набуття права на річ, яка приносить плоди, приплід тварин, доходи, якщо інше не передбачено договором власника з іншою особою. Право власника на використання земельної ділянки з метою одержання від цього корисних властивостей землі є одним із способів набуття права власності на результати землеробства, зокрема на посіви і насадження сільськогосподарських культур, вироблену продукцію¹. Однак вважаємо, що більш повною була б така редакція цієї норми: «Усе, що законно вирощене, споруджене і знаходиться на земельній ділянці, у тому числі різного роду поліпшення самої ділянки, є власністю відповідного суб'єкта»;

г) використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі;

г) на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом;

д) споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди.

Важливим є закріплення в зазначеній статті положення про те, що порушені права власників земельних ділянок підлягають відновленню в порядку, установленому законом. Разом із тим з метою захисту права володіння не зайвою б стала норма про недоторканність меж і розмірів земельної ділянки, крім випадків, прямо передбачених законом.

Правам власників земельних ділянок відповідають юридичні обов'язки, передбачені у ст. 91 ЗК України:

а) забезпечувати використання їх за цільовим призначенням. Порушення цього обов'язку є правопорушенням, яке тягне за собою наслідки, установлені у ст. 21 ЗК України, а саме: визнання недійсними рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування про надання (передавання) земельних ділянок громадянам та юридичним особам; визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; від-

¹ Земельний кодекс України: наук.-практ. коментар [Текст] / за ред. В. І. Семчика. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 241.

мова в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною; притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель. Проте слід зауважити, що ст. 140 ЗК України «Підстави припинення права власності на земельну ділянку» не містить такої підстави, як використання земельних ділянок не за цільовим призначенням;

б) додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля;

в) своєчасно сплачувати земельний податок;

г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів. Такий обов'язок не можна визнати специфічним обов'язком тільки власника землі через те, що він покладається на будь-яку фізичну або юридичну особу, а тому говорити про нього в ЗК України немає особливої потреби;

г) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. Установлюючи цей обов'язок, законодавець не передбачив у ЗК України відповідальності за його порушення, та й навряд чи тут можливі будь-які санкції. Вважаємо, що правильніше передбачити замість цього обов'язок не допускати експлуатації земельної ділянки, при якій погіршується якість землі, установивши матеріальну відповідальність за зниження родючості ґрунту;

д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом;

е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних зі встановленням земельних сервітутів та охоронних зон. Зміст добросусідства розкривається у ст. 103 ЗК України як обов'язок обирати такі способи використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок спричиняється найменше незручностей (затіннення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо). Власники земельних ділянок зобов'язані не використовувати їх у способи, які не дозволяють власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок використовувати їх за цільовим призначенням (неприпустимий вплив), а також зобов'язані співпрацювати при вчиненні дій, спрямованих на забезпечення прав на землю кожного з них, та використанні цих ділянок із запровадженням і додержанням прогресивних технологій вирощування сільськогосподарських культур та охорони земель (обмін

земельних ділянок, раціональна організація територій, дотримання сівозмін, установа, зберігання межових знаків тощо). Дотримання цього обов'язку пов'язано з обмеженням правомочностей власника земельної ділянки, але саме в ньому найбільш повно виявляється соціальна функція права власності на землю;

є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних та осушувальних систем;

ж) за свій рахунок привести земельну ділянку в попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни невластником земельної ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф.

Наведений перелік не є вичерпним, отже, законом можуть бути встановлені інші обов'язки власників земельних ділянок.

Зауважимо, що на відміну від попереднього ЗК чинний ЗК України не вважає порушенням залишення землі необробленою. Але ж, як відомо, дефіцит земельних ділянок є досить поширеним явищем. Одним із головних принципів земельного законодавства є забезпечення раціонального використання та охорони земель, додержання якого забезпечується таким обов'язком власника земельної ділянки, як використання її за призначенням, але закон, на жаль, не містить поняття нераціонального використання землі. У сучасній українській земельній та аграрно-правовій науці проблема раціонального використання сільськогосподарських земель майже не досліджувалася. У радянській юридичній літературі правові проблеми раціонального природокористування досліджувалися М. І. Красновим¹ та В. Л. Мунтяном². Зокрема, у монографії В. Л. Мунтяна зазначалося, що раціональне природокористування — це ефективне цільове використання природних багатств з урахуванням взаємодії і взаємозалежності всіх природних чинників³.

Раціонально використовувати природу означає брати від неї якнайменше, а використовувати без відходів взяте, не брати зайвого і відтворити те, що можна, прагнучи більш якісного рівня. Отже, із наведеного вченим поняття раціонального використання можна вивести такі ознаки, як ефективність, підвищення рівня якості природного

¹ Краснов, Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли [Текст] / Н. И. Краснов // Сов. государство и право. — 1967. — № 3. — С. 49.

² Мунтян, В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування [Текст] : монографія / В. Л. Мунтян. — К. : Вид-во КГУ, 1993.

³ Там само. — С. 76.

ресурсу внаслідок такого використання, доцільність і відтворюваність. Таким чином, під нераціональне використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення підпадають такі випадки: нецільове використання землі, наприклад ріллі — під пасовище або навіть під забудівлю, це й недостатній рівень економічного ефекту від експлуатації землі, забруднення, погіршення її якості, незастосування заходів щодо боротьби з бур'янами і шкідниками сільськогосподарських культур, зниження родючості ґрунту і, звичайно, залишення земельної ділянки без використання та ін. Отже, зважаючи на негативний вплив нераціонального використання земель сільськогосподарського призначення на результати аграрного виробництва, закон повинен містити поняття і його конкретні різновиди.

Підсумовуючи наведене, можна визначити право власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення як право в межах, передбачених законом, володіти, користуватися та розпоряджатися належною їм земельною ділянкою для ведення сільськогосподарського виробництва з метою споживання виробленої продукції, а також ведення товарного сільськогосподарського виробництва на засадах підприємництва з метою одержання прибутку.

У сучасних умовах України право приватної власності на землю повинно дозволити громадянину відчувати себе повноправним господарем, значною мірою незалежним від місцевих бюрократичних адміністраторів. Воно має стати умовою для розвитку таких форм господарювання, як сільськогосподарські кооперативи та господарські сільськогосподарські товариства, а також для створення розвиненої мережі фермерських господарств і ведення особистих селянських господарств, що є однією з основних цілей аграрної реформи.

3.2.3. Гарантії земельних прав громадян України

Відомо, що будь-яке суб'єктивне право являє собою соціальну цінність лише настільки, наскільки його можна реалізувати, тобто скористатися наданими цим суб'єктивним правом можливостями для задоволення суб'єкта¹. Це означає, що громадянам України — землекористувачам і власникам земель сільськогосподарського призначення для успішного здійснення свого конституційного права на землю необ-

¹ Кизилова, Е. Конституционные гарантии осуществления гражданских прав [Текст] / Е. Кизилова // Юрид. вестн. – 1999. – № 2. – С. 90.

хідні певні, законодавчо закріплені й забезпечені на практиці гарантії захисту їх земельних прав.

Термін «гарантія» походить від французького *garantie* — запорука, забезпечення¹. Гарантія як правова категорія використовується практично в усіх галузях права. У загальній теорії права гарантії розглядаються як умови суспільного життя і спеціальні заходи, що застосовуються державою для забезпечення міцного режиму законності і стабільного правопорядку в суспільстві².

На погляд Т. В. Курман, зміст гарантії становить система правових засобів, що складається із двох рівнів. До першого рівня слід віднести правові засоби, що виконують функцію забезпечувального характеру; до другого — охоронні правові засоби³.

Згідно із ст. 14 Конституції України право власності на землю гарантується. Виходячи з цієї норми, держава в особі уповноважених органів має створити такі умови та юридичні засоби, які б дозволили вільно і безперешкодно реалізувати це право всіма суб'єктами, і тому одним із найголовніших завдань у галузі земельного й аграрного законодавства є запровадження системи дієвих юридичних засобів забезпечення земельних прав громадян України, а також захист їх законних прав на землю.

Юридична сутність гарантії прав на землю визначається як система нормативних приписів і правових способів, передбачених земельним законодавством (матеріальним і процесуальним), які забезпечують нормальну юридичну можливість відповідних суб'єктів набути суб'єктивне право, реалізувати його в процесі практичної діяльності, а в разі порушення цього права забезпечити йому належний захист⁴.

Гарантії земельних прав громадян не тільки мають виключно теоретичне значення, а й є надзвичайно актуальними для вирішення практичних питань, особливо пов'язаних із реформуванням земельних відносин.

¹ Словарь иностранных слов [Текст] / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова. — М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1959. — С. 153.

² Хропанюк, В. Н. Теория государства и права [Текст] : учеб. пособие для вузов / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. — 2-е изд., доп., испр. — М. : Интерстиль, 1999. — С. 351.

³ Курман, Т. В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий [Текст] : монография / Т. В. Курман. — Харьков : СПДФЛ Чальцев А. В., 2007. — С. 174–176.

⁴ Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — С. 179.

Належні охорона і захист прав громадян на землі сільськогосподарського призначення набувають великої соціально-економічної значущості для розв'язання проблеми продовольчої безпеки країни, оскільки громадяни використовують такі землі для ведення як особистого, так і товарного аграрного виробництва, зокрема фермерського господарства, котре, як відомо, відіграє досить суттєву роль у виробництві сільськогосподарської продукції, сировини та задоволенні в них потреб сільських і місцевих жителів. Однак практика свідчить про те, що органи, які здійснюють охорону і захист земельних прав громадян, справляються з вирішенням цих завдань не на досить високому рівні, у зв'язку з чим необхідно відмітити невідкладну необхідність більш чіткого встановлення земельних гарантій у чинному законодавстві. Згідно із ст. 152 ЗК України держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту права власності на землю. Ця норма містить основні способи захисту прав, до яких належать: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що погіршують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків.

Зазначений перелік способів захисту прав на землі не є вичерпним. В окремих випадках можливе застосування інших передбачених законом способів захисту цих прав.

У ЗК України та інших законах встановлено, що земельні ділянки для ведення сільського господарства громадяни можуть мати як на праві власності, так і на праві користування. Земельною ділянкою як об'єктом права власності визнається не будь-яка ділянка земної поверхні, а індивідуально визначена. Її межі фіксуються на планах і вносяться в натуру. Отже, одним із найважливіших прав громадян є недоторканність меж і розмірів земель, що знаходяться в їх власності або користуванні. ЗК України (ч. 1 ст. 153), встановлюючи гарантії права власності на земельну ділянку, закріплює правило, за яким власник не може бути позбавлений права власності на земельну ділянку, крім випадків, передбачених цим ЗК та іншими законами України. Вважаємо, що для забезпечення стабільності у використанні землі не тільки на праві власності, а й на праві користування в цьому правовому акті слід було б зазначити, що зменшення розмірів земельних ділянок, а також зміна їх меж без узгодження із власником або користувачем і без до-

статніх на те законних підстав також допускається лише у випадках, прямо передбачених законом, — це фактично є порушенням правомочності володіння землею. Саме тому це право потребує самостійного захисту.

Неправомірне порушення меж земельної ділянки або зменшення її розмірів може мати місце з боку як органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, так і окремих громадян. У першому випадку згідно із ст. 155 ЗК України збитки, завдані власнику земельної ділянки внаслідок видання акта, що порушує його права, підлягають відшкодуванню в повному обсязі органом, що видав акт. На жаль, ЗК України відшкодуванням збитків уповноваженими органами обмежує лише відшкодування шкоди, завданої їх незаконним втручанням у здійснення власником своїх повноважень, а також компенсації в повному обсязі збитків власникам землі за видання незаконних актів. В інших випадках за порушення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування земельних прав громадян відповідальність не передбачена. Так само не містить ЗК України і норми стосовно відповідальності за порушення земельних прав громадян із боку посадових осіб, хоча доцільно встановити таку відповідальність у Кодексі України про адміністративні правопорушення, передбачивши в ньому штрафні санкції, а в самому ЗК України помістити норму про матеріальну відповідальність посадових осіб, що припустилися правопорушення, із обов'язком відшкодування збитків, якщо такі були заподіяні власнику земельної ділянки або землекористувачу. У випадках відшкодування шкоди доцільно було б передбачити в ЗК України можливість відшкодування і моральної шкоди, завданої внаслідок незаконних дій органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб.

Незаконне порушення меж або зменшення розмірів земельної ділянки, як показує практика, може мати місце з боку окремих громадян. Тут можливі два варіанти: 1) самовільне зайняття земельної ділянки; 2) зміна меж або зменшення її площі, не пов'язані із заволодінням землею (наприклад, перенесення огорожі без мети заволодіння землею, розширення шляху та ін.). У першому варіанті мають діяти, звичайно, усі норми законодавства, що встановлюють відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, а в другому, крім цивільно-правової відповідальності, слід було б передбачити можливість застосування до винних штрафних санкцій.

Гарантії земельних прав власників та землекористувачів включають також самостійний захист права цільового використання землі, тобто права користування нею відповідно до конкретного цільового призначення. Як зазначає А. В. Луняченко, власники земельних ділянок зобов'язані так використовувати земельну ділянку і в такі способи, які не перешкоджають власникам, землекористувачам сусідніх ділянок використовувати їх за цільовим призначенням, а також співпрацювати при проведенні дій, спрямованих на забезпечення прав на землю кожного з них і використання цих ділянок із запровадженням прогресивних технологій вирощування сільськогосподарських культур та охорони земель¹. Інакше кажучи, тут має діяти принцип, згідно з яким використання громадянами своїх прав не повинно суперечити інтересам суспільства та інших громадян. Порушення, не пов'язані із зміною меж чи розмірів земельної ділянки, трапляються досить часто (наприклад, затінення городу або саду високою огорожею чи будівлею, задимлення, створення джерела непріємного запаху та ін.), тобто має місце ситуація, за якої особа виходить за межі належного їй права. У літературі такі випадки кваліфікуються як зловживання чужим правом. В. П. Грибанов зловживанням правом називав особливий тип цивільного правопорушення, вчиненого уповноваженою особою при здійсненні належного їй права, пов'язаний із використанням недозволених конкретних форм у рамках дозволеного йому законом загального типу поведінки². Це визначення необхідно розуміти так: загальним типом поведінки, дозволеним законом, є суб'єктивне право власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення (володіння, користування та розпорядження нею), однак ці правомочності використовуються в недозволених конкретних формах, у цьому разі, заважаючи іншим власникам користуватися земельною ділянкою за призначенням, — тому суб'єкт зловживає правом. Спори з приводу усунення зазначених незручностей належать до компетенції органів місцевого самоврядування (п. 3 ст. 158 ЗК України). Своєрідність наслідків цього правопорушення для потерпілого, як правило, полягає в тому, що збитки становлять неотриманий дохід (упущену вигоду). Тому стягнення останнього в зазначених випадках має бути визнано цілком законним.

¹ Луняченко, А. В. Землі сільськогосподарського призначення: правовий режим використання громадянами на праве собственности [Текст] / А. В. Луняченко. — Одеса : Латстар, 2002. — С. 62–63.

² Грибанов, В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав [Текст] / В. П. Грибанов. — М. : Изд-во МГУ, 1972. — С. 47.

Для вирішення питання в разі, якщо порушення права цільового використання землі виключає можливість її відповідної експлуатації не повною мірою, а лише частково погіршує умови її використання за призначенням, було б виправданим передбачити в законі можливість грошової компенсації, розмір якої має встановлюватися в кожному конкретному випадку.

Відшкодування збитків, завданих власникам земельних ділянок, є важливим засобом (гарантією) захисту права власності, яке визнано Конституцією України (ст. 14) непорушним, але у ЗК України захищено недостатньо, і в цій частині він містить суттєві прогалини.

Особливо гостро постає питання про гарантії земельних прав громадян, що займаються веденням сільського господарства, при викупі та примусовому відчуженні земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб. Викуп земельної ділянки відповідно до статей 146 та 147 ЗК України, а також Закону України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності»¹ відбувається лише зі згоди її власника, який не пізніше як за три місяці до майбутнього викупу має бути письмово повідомлений органом, який ухвалює рішення про її викуп. У той же час чинним законодавством не заборонено і примусове відчуження земельної ділянки з обов'язковою компенсацією власникові вартості самої ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені. Такі правові ситуації виникають, як правило, при викупі (вилученні) земельних ділянок для будівництва важливих для країни (міста) об'єктів (електростанцій, охоронних об'єктів, залізниць, автомобільних доріг, об'єктів загального користування), необхідних для обслуговування населення. Вартість земельної ділянки при цьому визначається за договором на підставі її експертного грошового оцінювання, проведеного відповідно до закону.

Якщо власник земельної ділянки згоден з викупною вартістю, процедура викупу завершується укладенням угоди між власником земельної ділянки й органом державної влади чи органом місцевого самоврядування. Спори відносно викупної вартості земельної ділянки вирішуються в судовому порядку. Колишній власник земельної ділянки, викупленої для суспільних потреб, має право звернутися до суду з по-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

зовом про визнання недійсним чи про розірвання договору викупу земельної ділянки та відшкодування збитків, пов'язаних з викупом, якщо після викупу земельної ділянки буде встановлено, що вона використовується не для суспільних потреб (п. 3 ст. 153 ЗК України). Таким чином, власник земельної ділянки має право отримати її вартість за встановленою державою ціною і згідно зі ст. 156 ЗК України йому будуть відшкодовані збитки, пов'язані з викупом. Отже, непорушність права власності, гарантована Конституцією України, має забезпечуватися шляхом відшкодування власнику шкоди у повному розмірі, і тому в разі невідповідності компенсації вимогам Конституції України право приватної власності треба вважати порушеним¹.

Як уже зазначалося, у ЗК України передбачено примусове відчуження земельних ділянок. Відомо, що в земельному законодавстві склалася багаторічна практика, згідно з якою примусове відчуження землі у власника і землекористувача допускається лише з мотивів суспільної необхідності. Регламентация даної підстави припинення прав на землю має містити більш конкретний механізм такого вилучення. Крім того, відносно земель сільськогосподарського призначення, що являють собою найбільш цінні землі, з метою захисту прав власників і землекористувачів можливість їх вилучення має бути максимально обмеженою як окремими випадками, наприклад у зв'язку із будівництвом конкретних стратегічних об'єктів, так і розмірами землі, що вилучається. Таке правило доцільно запровадити для недопущення зловживань у розпорядженні землею з боку державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування і забезпечення гарантування непорушності права власності на землі сільськогосподарського призначення як громадян, так і юридичних осіб.

Законодавець не враховує і психологічний момент при відшкодуванні збитків (звичний спосіб життя стосовно даного населеного пункту, народження в цій місцевості, родичі, сусіди та ін.), оцінювання якого є суб'єктивною справою власника землі. Було б правильно визнати, що інститут примусового відчуження землі несумісний, принаймні в теперішньому вигляді, з інститутом права приватної власності на землю.

Треба відзначити, що в разі примусового відчуження земельних ділянок у громадян недостатньо повно гарантується їхнє право влас-

¹ Василенко, Н. В. Юридичні гарантії здійснення права власності в Україні [Текст] / Н. В. Василенко // Право власності в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. О. В. Дзери, Н. В. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 109.

ності на об'єкти, нерозривно пов'язані із землею, оскільки майнові спори, що впливають із права власності на об'єкти, розташовані на землі, що вилучається, виключені із компетенції суду. Порядок відшкодування таких збитків визначено постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 «Про порядок визначення і відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам»¹, згідно з якою розміри збитків визначаються спеціальними комісіями. До складу комісій включаються представники Київської, Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських (міст обласного значення) рад (голови комісій), власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяні збитки, представники підприємств, установ, організацій та громадян, які їх відшкодуватимуть, представники земельних і фінансових органів, органів у справах містобудування і архітектури та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, на території яких знаходяться земельні ділянки.

Таким чином, майнові спори, а вони в цьому разі, як правило, є неминучими, мають вирішуватися в адміністративному порядку на суб'єктивний погляд чиновників, які дуже часто зацікавлені в тому, аби якомога скоріше покінчити з доволі складним питанням, а не захищати земельні права власників і землекористувачів. Матеріально постраждали особи фактично залишаються наодинці і не можуть звернутися за захистом своїх майнових прав до органу, який за законом призначений для цього. Адміністративний порядок визначення розмірів збитків узагалі не властивий характеру правовідносин, що розглядаються, оскільки майнові спори мають вирішуватися в судовому порядку. Комісія у зазначеному складі є доречною для вирішення питання про можливість і доцільність примусового відчуження саме цієї земельної ділянки. Переконливе, аргументоване рішення авторитетної комісії допоможе і суду правильно вирішити питання про необхідність або непотрібність викупу конкретної земельної ділянки, що запитується для задоволення суспільних потреб. Саме комісія, а не суд, є найбільш компетентною у вирішенні цього питання. Суд самостійно не може вирішити його і вимушений звертатися фактично до тих самих осіб з проханням про відповідну експертизу. Що ж тоді залишається вирішувати суду? Адже практично непогодження з примусовим від-

¹ Законодавство України про землю: Земельний кодекс України. Нормативно-правові акти з земельних питань [Текст]. – К. : Юрінком Інтер, 2002.

чуженням землі і зумовлене у більшості випадків побоюванням зазнати суттєвих матеріальних збитків, а суд не має права вирішувати питання щодо них. Погодитися з цим неможливо.

Вважаємо, що належні захист і забезпечення права власності мають виходити з того, що вартість землі і пов'язаних із нею об'єктів можуть визначатися остаточно лише з урахуванням думки самого власника, а не відокремлено кимось стороннім, у тому числі такого роду комісіями і навіть судом.

Адміністративний порядок вирішення майнових спорів у разі примусового вилучення землі — це архаїзм радянського права, однією з головних особливостей якого було ігнорування, а іноді й пряме обмеження законних інтересів окремих громадян на користь нібито суспільним інтересам. Зрозуміло, що адміністративний порядок розгляду відповідних спорів не може забезпечити належний захист майнових прав громадян. Тому такий порядок слід замінити на судовий розгляд. Тим більше необхідно зробити це в теперішніх умовах, що потребують всебічної і принципово послідовної охорони прав власників.

Гарантії прав власників землі і землекористувачів поряд із самостійною охороною, захистом їх правомочностей та відшкодуванням майнової шкоди передбачають також охорону і захист належного стану самої земельної ділянки, тобто неприпустимість погіршення будь-яких корисних її властивостей чи то як взагалі природного ресурсу, чи то як об'єкта господарського використання.

Шкода, завдана об'єкту права власності або права землекористування, підлягає відшкодуванню. Причому перевагу слід віддати відшкодуванню в натурі, і тільки за умови фактичної неможливості цього — у грошовому виразі. Таке правило було б доцільно зафіксувати в ЗК України.

Значну роль у гарантіях та захисті прав власників землі і землекористувачів покликані відіграти суди. М. В. Шульга зазначає, що судовий захист земельних прав розглядається як найбільш кваліфікований і універсальний спосіб захисту прав і свобод суб'єктів, оскільки існує значно менше можливостей необ'єктивного розгляду справи та відомчого впливу на остаточне вирішення питання¹. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних

¹ Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — С. 185–186.

справ»¹ звернено увагу судів на необхідність неухильно дотримуватися норм Конституції та законів України, прийнятих відповідно до них інших нормативно-правових актів про землю та її охорону, захищаючи права всіх суб'єктів права власності на землю та господарювання на ній при вирішенні земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів.

Важливим правилом, передбаченим цією постановою Пленуму Верховного Суду України, є можливість перегляду судом рішення спеціальних комісій, створених для встановлення розмірів збитків при викупі або тимчасовому зайнятті земель, різних обмежень прав їх власників та землекористувачів.

Вирішуючи питання про відшкодування шкоди, заподіяної власнику землі або землекористувачу внаслідок пошкодження посівів і насаджень, на користь землевласника (користувача), відшкодовується вартість неoderжаної сільськогосподарської продукції чи сіна, обчислена за ринковими цінами, з урахуванням середньої врожайності певної культури в господарстві, за винятком витрат виробництва, пов'язаних зі збиранням врожаю, а також витрат на відновлення якості земель відповідно до їхнього призначення. Якщо замість пошкоджених посівів землекористувач здійснив у тому самому сезоні повторний посів культур, відшкодуванню підлягають витрати на пересівання (вартість насіння, оброблення землі тощо).

Відповідно до статей 90, 95 та 212 ЗК України самовільно зайняті земельні ділянки повертаються їх власникам або землекористувачам з переданням останнім незібраного врожаю без відшкодування витрат, понесених за час незаконного користування ними.

Важливими гарантіями прав власників землі і землекористувачів є встановлені законом підстави припинення відповідних прав. За законом примусове припинення прав на земельну ділянку відбувається в судовому порядку у вигляді санкцій за порушення земельного законодавства. Практично ж застосування санкцій, наприклад, відносно громадянина — власника земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства, що передбачають припинення права власності на нього, стикається із проблемою, пов'язаною із правом власності на житловий будинок, розташований на цій ділянці. Житловий будинок нерозривно пов'язаний із нею, тому припинення права на землю не може не супроводжуватися припиненням прав і на будинок. Ця проблема має бути

¹ Вісн. Верхов. Суду України. – 2004. – № 6. – С. 22.

розв'язана законодавчим шляхом. Вважаємо, що доцільно віддати перевагу земельному законодавству, установивши, що однією з підстав знесення або примусового перенесення житлового будинку може бути грубе порушення власником будинку земельного законодавства, що призвело до припинення прав на земельну ділянку.

Крім того, слід зазначити, що чинний ЗК України не містить чіткого розмежування безумовних і умовних підстав для припинення прав на земельну ділянку, перелічуючи їх у ст. 143, хоча, напевно, таке порушення земельного законодавства, як використання земельної ділянки не за цільовим призначенням (п. «а» ст. 143), треба вважати безумовною підставою припинення прав на неї. Певним підтвердженням такої думки є відмежування цього порушення від інших, зазначених у п. «б» цієї самої статті (забруднення, засмічення земель, пошкодження або знищення родючого шару ґрунту, порушення встановленого режиму використання земель тощо), для усунення яких передбачено строки, установлені вказівками спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Таким чином, посилення захисту земельних прав громадян, що використовують землі сільськогосподарського призначення, вимагає від законодавців як встановлення відповідальності за порушення, що на теперішній час не передбачені законодавством, так і корекції санкцій адміністративного і цивільно-правового характеру.

3.2.4. Правові проблеми використання земельних ділянок для ведення підсобного сільського господарства громадян

Сільськогосподарська продукція в Україні може вироблятися як у процесі діяльності сільськогосподарських підприємств, що є суб'єктами підприємницької діяльності, так і громадянами, які не мають статусу підприємців. У сучасних умовах важливим джерелом насичення ринку продуктами харчування є праця саме таких громадян. Питома вага цього виду діяльності у виробництві є досить високою. За статистичними даними, частка продукції, що виробляється на не-підприємницьких засадах, у загальному виробництві валової продукції становить майже 2/3, у тому числі рослинництва — близько 60 % і тваринництва 75 %¹. За умови невисокої платоспроможності більшої

¹ Онищенко, О. М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи [Текст] / О. М. Онищенко. — К. : Ін-т економіки НАН України, 2003. — С. 34.

кількості сільськогосподарських підприємств, відсутності у них коштів на достойну оплату праці своїх працівників і членів такий вид діяльності залишається суттєвим способом самозабезпечення продуктами харчування як сільського населення, так і міських ринків. Звичайно, що основою такої діяльності є використання земель сільськогосподарського призначення.

Особливістю підсобного землекористування громадян в Україні є виروشання громадянами сільськогосподарської продукції для задоволення у ній власних потреб на земельних ділянках, які мають різне цільове призначення. Такими є земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби. Однак використання таких земельних ділянок має важливий об'єднуючий критерій: допоміжний, або підсобний, характер землекористування. В усіх випадках суб'єкти такого землекористування здійснюють сільськогосподарське землекористування для виروشання сільськогосподарської продукції з метою задоволення власних продовольчих потреб¹. У зв'язку із тим, що основним юридичним фактом для здійснення такого роду діяльності є факт отримання у власність або користування земельної ділянки сільськогосподарського призначення, можна стверджувати, що в регулюванні правовідносин, пов'язаних із веденням підсобного сільськогосподарського виробництва, першочергове значення має земельне законодавство.

Характер земельних правовідносин, що складаються у зв'язку із використанням земель для ведення особистого підсобного господарства, має свої особливості, які зумовлюються тими цілями, для досягнення яких надаються земельні ділянки, порядком їх використання, їх різним призначенням.

На жаль, у сучасній правовій літературі питання правового режиму земель зазначеної категорії досліджено недостатньо. Фактично предметом розгляду науковців стала лише проблематика правового становища особистого селянського господарства в цілому. Їй присвятили наукові роботи такі правознавці, як О. В. Мордвінов², О. М. Онищенко³,

¹ Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 396.

² Мордвінов, О. Особисте підсобне господарство в перехідній економіці України [Текст] / О. Мордвінов // Віче. – 2000. – № 3. – С. 81.

³ Онищенко, О. М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи [Текст] / О. М. Онищенко. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2003. – 89 с.

А. А. Хвасенко¹ та ін. Чинне законодавство теж недостатньо докладно регламентує цей вид землекористування, у зв'язку з чим воно потребує певного вдосконалення.

Станом на 1 січня 2011 р. в Україні налічувалось 4 млн 540,4 тис.² таких господарств, що свідчить про суттєву популярність такого виду землекористування і його велику значущість. Проте соціально-економічна природа особистих селянських господарств у нашій державі не завжди оцінювалася однаково. За часів СРСР процес скорочення та ліквідації підсобних господарств уважався позитивним явищем. Розумілося, що підсобне господарство, яке має допоміжний характер, не може стати головним джерелом існування. Законодавство жорстко регулювало всі процеси, пов'язані із веденням підсобного господарства. На рівні підзаконних актів громадянам, що ведуть підсобне господарство, установлювалися норми поголів'я худоби та перелік майнових об'єктів, що могли утримуватися в їх власності. На думку законодавця, «непомірне» захоплення підсобним господарством могло тягти за собою зменшення трудової участі громадян у суспільному виробництві, негативно позначатися на результатах діяльності колгоспів, які мали право зменшувати розмір земельної ділянки або навіть вилучати її у осіб, які не відпрацювали мінімум трудової участі. Така політика держави призвела до занепаду підсобних господарств і стала однією з причин негативних соціальних наслідків для аграрного сектору економіки, підсилила вихід громадян із колгоспів і вплив їх із сільської місцевості взагалі.

Попри все особисті господарства громадян довели свою стабільність і здатність функціонувати в умовах кризових явищ, без належної державної підтримки. Це пояснюється в першу чергу тим, що їх ведення здійснювалося в інтересах селянина, членів його родини, матеріальний добробут якої залежить від ефективності такого господарювання.

Згідно із ст. 33 ЗК України громадяни України можуть мати на праві власності та орендувати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства. Тобто суб'єктом права власності на земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства закон

¹ Хвасенко, А. А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. А. Хвасенко. – Х., 2002.

² <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v-ukraine-kolichestvo-lichnyh-krestyanskih-hozyaystv-po-sostoyaniyu-18032011155300>.

визнає громадянина України, а не його родину чи іншу групу осіб. Проте ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство» визнає зазначені земельні ділянки також спільною сумісною власністю подружжя та спільною частковою власністю членів особистого селянського господарства. Певний сумнів щодо суб'єкта права власності викликає і сама назва ст. 5 — «Земельні ділянки особистого селянського господарства», оскільки така форма господарювання взагалі не є суб'єктом права.

Для ведення особистого селянського господарства використовують земельні ділянки розміром не більше 2,0 га, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 5 Закону). Виходячи з цієї норми, право на оренду земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства обмежується також 2 га, що суперечить нормам, установленим ЗК України та Законом України «Про оренду землі». Що стосується граничних розмірів земельних ділянок на праві власності, то фактично це обмеження ліквідується можливістю їх збільшення за рахунок отримання земельних часток (паїв), земельних ділянок для інших видів підсобного землекористування та в разі спадкування землі членами особистого селянського господарства. Крім того, громадяни можуть придбати земельні ділянки за цивільно-правовими угодами на платній основі. З урахуванням п. 13 Перехідних положень ЗК України на період до 1 січня 2015 р. громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на земельні сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 га, тому важко погодитися із думкою, за якою члени господарства можуть укладати угоди, зокрема, купівлі додаткової земельної ділянки з тим, аби загальна площа не перевищувала 2,0 га¹.

Таким чином, об'єкти права власності на земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства можуть формуватися за рахунок різних джерел: приватизації із земель державної або комунальної власності; цивільно-правових угод; земельних часток (паїв), отриманих громадянами при виході із сільськогосподарського підприємства.

Продукція, вирощена на цих землях, має бути спрямована на власне споживання селян, що ведуть таке господарство, і лише її надлишки можуть бути реалізовані на ринках та через заготівельні організації.

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України [Текст] : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. — Львів : ПАІС, 2005. — С. 234.

Звичайно, важко уявити, що, скориставшись усіма зазначеними можливостями набуття у власність земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства, воно при цьому збереже свій статус підсобного. У зв'язку з цим деякі науковці пропонують поділяти особисті селянські господарства на підсобні та товарні¹, однак товарність такого виду сільськогосподарської діяльності суперечить вимогам Закону України «Про особисте селянське господарство». Крім того, у п. 165.1.24 ст. 165 Податкового кодексу України зазначено, що доходи від відчуження безпосередньо власником сільськогосподарської продукції (включаючи продукцію первинного перероблення), вирощеної (виробленої) ним на земельних ділянках, наданих йому в розмірах, установлених ЗК України для ведення особистого селянського господарства, якщо їх розмір не було збільшено в результаті отриманої в натурі (на місцевості) земельної частки (паю), будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибних ділянок), ведення садівництва та індивідуального дачного будівництва, не включаються до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку. Отже, збільшуючи площу земельної ділянки понад 2 га, особисте селянське господарство набуває рис суб'єкта підприємницької діяльності, а особа, що веде таке господарство, має сплачувати відповідні податки.

Разом із особистим селянським господарством садівництво останнім часом також є доволі популярною і поширеною сферою діяльності населення України, спрямованою на підвищення матеріального добробуту, однією з форм ведення громадянами підсобного господарства, що дає змогу забезпечити сільських і міських жителів овочами, фруктами, ягодами, а також організувати відпочинок, і водночас являє собою досить складний об'єкт з погляду правового регулювання.

Характер земельних правовідносин, що складаються у зв'язку із використанням земель для садівництва, має свої особливості, які зумовлюються метою, для якої надається земля, і порядком її використання. На таких земельних ділянках громадяни вирощують сільськогосподарську продукцію для задоволення власних потреб та реалізації її надлишків. Тобто ознакою для такого землекористування є підсобний характер.

¹ Хвасенко, А. А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. А. Хвасенко. – Х., 2002. – С. 5.

Законодавство України, яке впорядковує використання земельних ділянок для садівництва, сформувалось у результаті тривалого і складного розвитку. Закріплені на сьогодні права громадян стосовно такого виду землекористування неодноразово змінювалися у напрямку їх зміцнення й розширення¹.

Протягом тривалого часу до прийняття ЗК України земельні відносини, пов'язані із садівництвом в Україні, були засновані на колективній формі власності. Надання земельної ділянки спеціально для індивідуального саду законом не передбачалося. Земельні ділянки, зайняті колективними садами, знаходилися в користуванні садівницьких товариств, що склалися із працівників підприємств, організацій та установ і використовувалися відповідно до цілей, визначених Статутами цих товариств.

Питання надання і використання земельних ділянок під колективні сади регулювалися ЗК УРСР 1970 р. у розділі, що стосувався земель несільськогосподарського призначення. Такий підхід пояснювався тим, що садівничі колективи — невиробничі сільськогосподарські організації. Вони створювалися для того, аби надати можливість робітникам і службовцям додатково, у вільний від роботи час займатися сільськогосподарською діяльністю. Від них не можна вимагати такого ефективного використання землі, як від сільськогосподарських виробництв. Якщо ж для садівничих колективів робітників і службовців відводити землі сільськогосподарського призначення, то це деякою мірою може свідчити про нераціональне, неефективне використання продуктивних сільськогосподарських угідь². Таке твердження повністю відповідало ст. 42 ЗК УРСР, де чітко визначалося, що землі сільськогосподарського призначення використовуються сільськогосподарськими підприємствами, організаціями і установами відповідно до планів розвитку сільського господарства з метою задоволення зростаючих потреб народного господарства в сільськогосподарській продукції.

Членами садівницьких товариств могли бути громадяни, які не користувалися присадибними земельними ділянками і городами. Така норма закону перешкоджала більшості сільського населення, та й частині міського, бути членами садівницького товариства. До того ж

¹ Санніков, Д. В. Історико-правовий аспект використання земельних ділянок для садівництва в 1917–1927 рр. [Текст] / Д. В. Санніков // Проблеми законності / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 102. – С. 228.

² Цемко, В. П. Право сільськогосподарського використання землі в Українській РСР [Текст] / В. П. Цемко. – К. : Наук. думка, 1974. – С. 198.

правовий режим городніх земельних ділянок не дозволяв вирощувати на них багаторічні насадження (фруктові дерева, ягідники).

Статут закріплював права й обов'язки членів садівницького товариства, а також установлював граничні розміри будівель і споруд, які можна було зводити на земельній ділянці.

Суттєві нововведення було запроваджено в колективне садівництво ЗК України 1991 р. Розмір земельної ділянки було збільшено вдвічі — до 0,12 га, земельні ділянки розділено на землі загального користування, що знаходяться в колективній власності кооперативу, і на землі, що є власністю членів кооперативу. Усі раніше чинні обмеження з облаштування садових ділянок було скасовано. На них можна було будувати будинки та господарські будівлі, зводити теплиці та інші споруди для вирощування сільськогосподарських культур. Крім того, стало можливим індивідуальне садівництво. Разом із тим чіткого визначення поняття земель для ведення садівництва Кодекс не містив.

ЗК України 2001 р. виправив цей недолік, установивши, що земельні ділянки для садівництва можуть використовуватися для закладання багаторічних плодкових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо (ч. 3 ст. 35).

Таким чином, основне цільове призначення земельних ділянок для садівництва — це закладання і вирощування багаторічних плодкових насаджень та інших сільськогосподарських культур і експлуатація житлового будинку і господарських будівель, необхідних для сезонного проживання та задоволення господарських потреб громадян — власників земельної ділянки, а також членів їх сімей. Садовий будинок не може використовуватися для реєстрації постійного місця проживання його власника, оскільки, як правило, земельні ділянки для садівництва надаються за межами населених пунктів і не мають поштової адреси¹.

Садівницьке товариство є юридичною особою, що діє згідно із законодавством на підставі Статуту, який регулює основні засади діяльності товариства, встановлює права й обов'язки його членів. Статут садівницького товариства розробляється на підставі Типового статуту і після його затвердження загальними зборами підлягає державній реєстрації у виконкомі за місцем знаходження товариства.

¹ Кулинич, П. Ф. Земля для садівництва: правові питання [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юрид. вісн. України. — 2005. — 16–22 квіт. (№ 15 (511)). — С. 4.

Земельні ділянки, надані садівницькому товариству, складаються із земель загального користування, що знаходяться у власності самого товариства як юридичної особи, і земель, що належать на праві власності громадянам — членам садівницького товариства. До перших належать земельні ділянки, зайняті захисними смугами, шляхами, проїздами, будівлями, спорудами та іншими об'єктами загального користування. На такі земельні ділянки місцевими держадміністраціями або органами самоврядування садівницькому товариству видається державний акт на право власності на землю. Розпорядження землями загального користування відбувається за рішенням загальних зборів садівницького товариства.

Земельні ділянки садівницького товариства, призначені для закладення та вирощування багаторічних плодових насаджень, а також зведення й експлуатації необхідних будівель і господарських споруд, передаються у приватну власність членам садівницьких товариств.

У разі, якщо садівницьке товариство було створене до введення в дію ЗК України 2001 р. і йому була виділена земельна ділянка на праві колективної власності, вона підлягає приватизації із збереженням її цільового призначення.

Згідно із ч. 5 ст. 35 ЗК України приватизація земельної ділянки громадянином — членом садівницького товариства здійснюється без згоди на це інших членів цього товариства на безоплатній основі в розмірі, що не перевищує 0,12 га. Ініціатива приватизації земельної ділянки має виходити від товариства як юридичної особи та членів товариства шляхом подання відповідної заяви до уповноваженого органу. На земельні ділянки, що передаються у власність кожному члену садівницького товариства відповідними органами місцевого самоврядування або держадміністраціями, видається державний акт на право власності на землю. Приватизація земельної ділянки не виключає громадянина із складу товариства, оскільки існує низка питань, які можуть і повинні вирішуватися громадянами у складі останнього, наприклад питання облаштування і підтримання в належному стані під'їзних шляхів, питання водо- і енергозабезпечення, санітарного стану садової території, її охорони, боротьби із шкідниками сільськогосподарських культур та ін.

Суб'єктом прав на земельну ділянку в садівницькому товаристві є конкретний громадянин, який досяг 18-річного віку — член цього товариства, якому земля належить на праві приватної власності. Тоб-

то він володіє, користується та розпоряджається земельною ділянкою на власний розсуд, у тому числі може здати її в оренду для садівництва або продати в установленому законом порядку. Статутом товариства не можуть бути встановлені обмеження на користування громадянином (як власником, так і орендарем) земельною ділянкою для садівництва. Проте, якщо громадянин, будучи членом садівницького товариства, підписав установчий договір, що містить певні обмеження, то такі обмеження будуть чинними відповідно до ст. 110 ЗК України.

Члени садівницького товариства мають право власності не тільки на приватизовані земельні ділянки, а й на все створене і вирощене на них. Продукція, вирощена на зазначених земельних ділянках, має йти на власні потреби громадян, а надлишки можуть продаватися на ринку.

Усі члени товариства мають рівні права на участь в управлінні його справами. Кожен член товариства зобов'язаний брати участь особистою працею і працею членів своєї сім'ї у загальних заходах, що проводяться в товаристві, дотримуватися санітарних та протипожежних правил, виконувати комплекс агротехнічних заходів щодо закладення насаджень та догляду за ними, берегти суспільне майно товариства і брати участь в охороні колективного саду.

Члени товариства зобов'язані виконувати (у тому числі при використанні землі) вимоги Статуту товариства і постанови органу управління товариства. Однак ця норма не відповідає закріпленім у ЗК України правам власників земельних ділянок. Так, п. «б» ст. 90 ЗК України надає власнику земельної ділянки право самостійного господарювання на землі, а основним принципом земельного законодавства відповідно до п. «а» ст. 5 ЗК України є невтручання в діяльність власників земельних ділянок, пов'язану з використанням землі.

У той же час дія Статуту товариства не може поширюватися на тих громадян, які придбали земельні ділянки у членів товариства, але не вступили до нього, оскільки законодавством не передбачена обов'язковість такого вступу.

ЗК України встановлює, що використання земельних ділянок садівницьких товариств здійснюється згідно із законом і статутом цих товариств, однак сам ЗК України присвячує садівництву лише одну статтю (ст. 35), а Типовий статут садівницького товариства, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР і Української республіканської

Ради професійних спілок від 2 грудня 1986 р.¹, на підставі якого розроблялися статuti конкретних товариств, скасовано. Ніяких інших правових норм, присвячених правовому регулюванню таких земельних ділянок, законодавство не містить. Усе це викликає істотні проблеми, пов'язані із створенням нових садівницьких товариств, визначенням їх організаційно-правової форми тощо. Так, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва у листі від 13 жовтня 2004 р. № 7076 «Про державну реєстрацію садового товариства» роз'яснив, що садівницькі товариства належать до обслуговуючих кооперативів². Слід погодитися із П. Ф. Кулиничем, який стверджує, що за своєю сутністю та характером діяльності садове товариство не є обслуговуючим кооперативом: воно не надає послуг своїм членам, крім представництва кооперативу (а не його окремих членів) в органах влади, організації підведення до земельних ділянок електроенергії, водогону, наймання сторожа та іншого обслуговуючого персоналу. Але такі самі функції здійснює будь-яка юридична особа, а не тільки обслуговуючий кооператив. Тому діяльність садівницьких кооперативів слід урегулювати шляхом прийняття окремого закону «Про садівницькі товариства», в якому має бути визначено, хто може бути членом товариства, тип юридичної особи такого товариства, вимоги до змісту статуту, порядок створення та діяльності тощо³.

Очевидно, що і типові статuti садівницького товариства вже відійшли в минуле як такі, що стримували розвиток колективного садівництва. Напевно, корисним може стати прийняття нового Примірного статуту садівницького товариства як однієї з форм сільськогосподарського використання землі, положення якого матимуть рекомендаційний характер. Це дасть можливість кожному товариству прийняти статут відповідно до своїх потреб, що не суперечать законодавству.

Правовий режим земельних ділянок під індивідуальним садом чинним законодавством також докладно не регламентується. Між тим практика потребує відповіді на деякі запитання.

По-перше, чи лише із земель державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення можуть відводитися дані ділянки? Можливо, доцільно було б планувати спеціальні масиви сільськогос-

¹ ЗП УРСР. – 1986. – № 12. – Ст. 70.

² www.dkrh.gov.ua.

³ Кулинич, П. Ф. Земля для садівництва: правові питання [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юрид. вісн. України. – 2005. – 16–22 квіт. (№ 15 (511)). – С. 3–4.

подарських земель для компактного розташування індивідуальних садів. Напевно, в окремих випадках це можуть бути і землі сільського населеного пункту (житлової забудови), оскільки на таких земельних ділянках поєднуються функції розміщення житла і виробництва сільськогосподарської продукції для власного споживання. Не слід також виключати можливість виділення для індивідуального садівництва й окремо розташованих невеликих сільськогосподарських ділянок, особливо таких, раціональне використання яких іншими способами є неможливим і які можуть бути ефективно використані лише для закладення садів, що не потребують механізованого оброблення.

По-друге, яке конкретне цільове призначення землі під індивідуальним садом? Зокрема, якщо на такій земельній ділянці можна зводити будівлі, то чим земельна ділянка під індивідуальним садом відрізнятиметься від дачної земельної ділянки? Вважаємо, що було б справедливим, аби порядок використання земельної ділянки під індивідуальним садом був аналогічним порядку, передбаченому для земельних ділянок членів садівницьких товариств. Що ж до конкретного цільового призначення, то визначальним тут має бути вирощування сільськогосподарської продукції для власних потреб.

Поряд із садівництвом городництво також є доволі поширеною формою ведення громадянами підсобного господарства. Як зауважує О. С. Лисанець, під поняттям «городництво» слід розуміти непідприємницьку сільськогосподарську трудову діяльність, яка здійснюється громадянами індивідуально або у складі об'єднання та пов'язана з використанням на умовах оренди земельних ділянок за загальним правилом сільськогосподарського призначення для вирощування сільськогосподарських городніх культур та з подальшим, переважно особистим, споживанням отриманої продукції суб'єктами права користування такими земельними ділянками та членами їх сімей¹.

Чинне законодавство не містить визначення поняття городу і городніх земель. Немає достатньо чіткого визначення і конкретного цільового призначення таких земель. Очевидно лише, що земля в даному випадку надається для вирощування картоплі, овочів, баштанних культур та інших продуктів харчування — кукурудзи, соняшника, а також рослин, що використовуються як корми для сільськогосподарської худоби та птиці.

¹ Лисанець, О. С. Земельно-правові засади городництва громадян [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. С. Лисанець. – Х., 2006. – С. 7.

Не забороняє закон вирощування на городі і зернових культур, що на практиці трапляється досить рідко. Тому, урахувуючи наведене, город можна визначити як земельну ділянку, призначену або таку, що використовується, для сезонного вирощування переважно овочевих та кормових культур, а іноді й зернових або технічних.

Особливістю правового режиму земельних ділянок для городництва є те, що вони надаються лише в користування на умовах оренди, тобто городництво має строковий характер. Порядок надання городніх земельних ділянок регулюється ЗК України та Законом України «Про оренду землі». Орендодавцями городніх земельних ділянок є відповідні місцеві державні адміністрації або органи самоврядування, які укладають договір оренди земельних ділянок із громадянами або їх об'єднаннями.

Необхідно зазначити, що практика останніх років іде шляхом надання земельних ділянок для городництва не на один-два роки, як нерідко відбувалося раніше, а на більш тривалий строк, що дозволяє зацікавити громадян у підвищенні родючості городніх ділянок.

Городи можуть бути колективними та індивідуальними, що впливає з тексту ч. 1 ст. 36 ЗК України, згідно з якою «громадянам або їх об'єднанням із земель державної або комунальної власності можуть надаватися в оренду земельні ділянки для городництва».

Основною і найбільш поширеною формою городництва є городи індивідуальні. Індивідуальна форма організації городництва характеризується тим, що земельні ділянки, надані для цієї мети, обробляються громадянами та членами їх сімей самостійно і врожай, отриманий із цих ділянок, є їх власністю.

Громадяни, що використовують індивідуальні городи, можуть об'єднатися і створити колективний город, уклавши відповідний договір. Колективне городництво дозволяє значно полегшити механізоване оброблення землі. Крім того, включення всього масиву колективного городу до загальної сівозміни сприяє підвищенню родючості ґрунту, поліпшує і спрощує боротьбу з бур'янами, шкідниками та хворобами сільськогосподарських культур. Здійснення колективного городництва можливе у двох варіантах: 1) усі роботи з вирощування колективного городу здійснюються спільно членами колективу, а результат — отримана продукція розподіляється після збирання врожаю між усіма членами на договірних засадах залежно від участі у сільськогосподарських роботах і вкладеної праці; 2) кожний город у за-

гальному масиві відмежовується від інших і обробляється індивідуально. На сьогодні колективне городництво має незначне поширення, незважаючи на більшу ефективність такого господарювання.

Городні земельні ділянки можуть використовуватися лише суворо за призначенням. На них не можна зводити будь-які капітальні будівлі або вирощувати багаторічні насадження (плодові дерева, виноградники). Однак законодавство дозволяє будівництво тимчасових споруд для зберігання інвентарю, захисту від непогоди, які підлягають знесенню їх власниками після закінчення строку оренди зазначеної ділянки.

Відкритим у законодавстві залишається питання про те, із яких земель сільськогосподарського призначення відводяться земельні ділянки для городництва. Вважаємо за доцільне надавати такі ділянки як із земель сільськогосподарського призначення, що тимчасово не використовуються, так і із земель населених пунктів, що дозволить не тільки селянам, а й міським жителям забезпечувати себе продуктами харчування, а також із земель лісового фонду, зайнятих малоцінними лісовими насадженнями. Такий захід за короткий строк дасть змогу перетворити малопродуктивні земельні ділянки на ефективні.

Земельне законодавство (ст. 96 ЗК України, ст. 25 Закону України «Про оренду землі») встановлює права та обов'язки землекористувачів, які повною мірою поширюються на громадян, що використовують земельні ділянки для городництва, серед яких — право самостійного господарювання на землі; право власності на посіви і насадження сільськогосподарських культур, вироблену сільськогосподарську продукцію, відшкодування збитків у випадках, передбачених законом, тощо.

Громадяни зобов'язані використовувати городні землі з урахуванням установлених законодавством екологічних вимог, застосовувати заходи щодо підвищення родючості ґрунтів та інших корисних властивостей землі, дотримуватися правил добросусідства та виконувати інші обов'язки землекористувачів.

Право користування городом припиняється на підставах, зазначених у ЗК України (ст. 144) та Законі України «Про оренду землі» (ст. 31). Проте з метою посилення гарантій землекористувачів у законі було б доцільно закріпити, що право громадян на користування земельною ділянкою припиняється після збирання врожаю. В умовах, коли городництво відіграє важливу роль у вирощуванні громадянами продуктів харчування, таке правило є необхідним.

Із початком в Україні економічної реформи відбулися суттєві зміни й у правовому режимі земель для сінокосіння і випасання худоби. Законодавство радянської доби передбачало надання громадянам земельних ділянок для зазначених потреб в індивідуальне і колективне користування. Колективне використання здійснювалося через тваринницькі товариства, які створювалися за територіальною ознакою і діяльність яких регулювалася їх статутами, що розроблялися на основі Типового тваринницького статуту¹. Ці товариства мали статус юридичної особи, тобто виступали носіями земельних прав та обов'язків, мали право укласти угоди, пов'язані з працею товариства, передбаченою статутом. На земельних ділянках, наданих під пасовища та сінокоси, вони були зобов'язані провадити посів трав, вести роботи з боротьби з їх заростанням чагарником, застосовувати заходи щодо збереження і поліпшення угідь, споруджувати водопої і загорожі, здійснювати меліорацію.

Кожен член тваринницького товариства мав право пасти належну йому худобу на цих пасовищах, брати участь у розподілі сіна, самостійно провадити сінокосіння на наданих товариством ділянках, користуватися зоотехнічною і ветеринарною допомогою тощо². Індивідуальне землекористування громадян щодо сінокосіння і випасання худоби також відбувалося на присадибних земельних ділянках. ЗК України 1991 р. передбачав зазначений вид землекористування лише в індивідуальному порядку, причому встановлював граничні розміри таких земельних ділянок — не більше 1 га.

Згідно зі ст. 34 ЗК України громадяни, що ведуть особисте селянське господарство й утримують худобу, мають право користуватися земельними ділянками для сінокосіння і випасання худоби, котрі являють собою постійно чи періодично (сезонно) зволожені сільськогосподарські угіддя, де зростає трав'яниста рослинність (сінокоси та інші трави), яка використовується для годівлі худоби. Особливість правового режиму сінокосів і пасовищ така, що громадяни, які одержали їх у користування, не мають права переводити їх в інші види сільськогосподарських угідь, наприклад у ріллю чи багаторічні насадження, тобто не мають права розорювати надані їм ці спеціальні земельні ділянки або засаджувати їх фруктовими чи іншими деревами³.

¹ СП РСФСР. – 1946. – № 3. – Ст. 9.

² Правовой режим земель в СССР [Текст] / под ред. Г. А. Аксєнєнка. – М. : Наука, 1984. – С. 105.

³ Кулинич, П. Ф. Правові проблеми підсобного землекористування громадян в Україні [Текст] / П. Ф. Кулинич // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2004. – № 3. – С. 85.

Частина 2 ст. 34 ЗК України запроваджує як індивідуальне, так і колективне користування громадськими пасовищами і сінокосами на земельних ділянках, відведених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із земель, що перебувають у власності держави чи територіальної громади. Не суперечить закону й надання земельних ділянок для зазначених потреб із земель, які становлять власність фізичних чи юридичних осіб. Підставою для зазначених правовідносин є договір оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення, який окреслює права й обов'язки сторін, установлює істотні умови і має відповідати іншим вимогам, які містить законодавство.

Використання пасовищ і сінокосів у строки і на умовах, не передбачених договором, має розглядатися як правопорушення. Цього, на жаль, не передбачає ст. 211 ЗК України, у якій встановлюється відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок, а не за їх самовільне використання, що має місце стосовно сінокосів і пасовищ. Цю правову прогалину необхідно заповнити, передбачивши конкретні види відповідальності не тільки за самовільне зайняття останніх, а й за їх самовільне використання. Вважаємо, що найдоцільніше встановити адміністративну і матеріальну відповідальність винних осіб. За радянських часів в умовах виключної державної власності на землю і безоплатності землекористування питання про можливість матеріальної відповідальності за самовільне використання природної рослинності на сінокосах і пасовищах було дискусійним. Однак і тоді було важко погодитися з тим, що природний травостій не має певної вартості для землекористувача, оскільки достається йому начебто безоплатно. У дійсності ж для отримання природного пасовища або сінокошу він застосовує низку заходів: уводить спеціальні сівозміни, обмежує певною мірою свої потреби в землі, здійснюючи при цьому відповідні матеріальні витрати.

Сінокоси і пасовища — досить цінний вид сільськогосподарських угідь, але вони охороняються законом недостатньо. Нерідко матеріальні інтереси їх користувачів страждають від самовільної експлуатації цих земель або пошкодження їх худобою чи транспортом. У таких випадках винні несуть адміністративну відповідальність згідно зі ст. 104 Кодексу України про адміністративні порушення¹ за потрапу посівів. Вважаємо, що було б справедливо запровадити разом із цим і відпо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

відальність за пошкодження пасовищ, а не тільки посівів. Таку норму треба поширити на випадки захисту інтересів не тільки державних і комунальних суб'єктів, а й інших власників землі.

Сінокоси і пасовища можуть надаватися, крім земель сільськогосподарського призначення, ще з лісового фонду. У ст. 73 Лісового кодексу України¹ передбачено, що до побічних лісових користувань належать заготівля сіна і випас худоби, які слід здійснювати без заподіяння шкоди лісу. За п. 9 ст. 105 цього Кодексу самовільна заготівля сіна і випасання худоби на лісових ділянках є порушенням лісового законодавства.

Чинний ЗК України скасував таке, що існувало раніше, обмеження розмірів зазначених земельних ділянок, які передаються в користування, що є цілком виправданим. І дійсно, конкретним розміром ділянки можна нормувати хіба що площу сінокоосу. Що ж стосується нормування користування пасовищем (як правило, спільним), то тут, очевидно, повинен мати місце інший підхід, бо різні громадяни володіють неоднаковою кількістю худоби, якій потрібно випасання, до того ж і пасовища можуть мати зовсім різну якість. Іншими словами, спроба централізовано закріпити якусь певну величину норми пасовища не дає позитивного результату, бо багато чого залежить від конкретних умов: площі, якості пасовищ, видів і чисельності худоби, яка має в них потребу.

Зауважимо, що сінокоси і пасовища — це не єдине джерело кормів для худоби. Громадяни можуть займатися виробництвом кормів як на земельних ділянках, призначених для ведення особистого селянського господарства, так і частково на городніх землях. При цьому завдання законодавства полягає в стимулюванні землевласників і користувачів виробляти потрібну сільськогосподарську продукцію. Одним із заходів такої активізації громадян могло б стати надання їм земельних ділянок для визначених цілей (наприклад, вирощування технічних або кормових культур) на договірних засадах з різними підприємствами й організаціями або обслуговуючою кооперацією. І якщо передбачити в законі надання в користування земельних ділянок спеціально для виробництва кормів, якщо громадяни за договором з цими юридичними особами зобов'язуються, наприклад, вирощувати або відгодовувати худобу чи птицю, то це принесе тільки загальну користь.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

3.2.5. Земельні права громадян України — членів сільськогосподарських виробничих кооперативів

З метою ведення товарного сільськогосподарського виробництва громадяни можуть здійснювати своє право на землю у складі таких сільськогосподарських підприємств, як фермерські господарства, господарські товариства, приватноорендні підприємства, сільськогосподарські кооперативи та ін. Проте з урахуванням особливостей сільського господарства і становлення ринкових відносин в Україні саме сільськогосподарські кооперативи найбільш повно відповідають забезпеченню економічних, у тому числі земельних, прав громадян. Тому важливе практичне значення і значний теоретичний інтерес становить питання про право на землю членів сільськогосподарських кооперативів.

У юридичній науці кооперативом називають самостійне, самоврядне об'єднання громадян, які на основі добровільності, відкритості членства і взаємодопомоги з додержанням кооперативних принципів об'єднуються для спільної господарської чи іншої статутної діяльності з метою поліпшення свого економічного і соціального стану (для споживчих і обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів) або отримання прибутку (для виробничих кооперативів), об'єднуючи для цього частку свого майна (майновий пай) чи землі (земельний пай)¹.

Якщо ж перейти до визначення поняття «сільськогосподарський кооператив», закріпленого у ст. 1 Закону України від 17 липня 1997 р. № 469/97 «Про сільськогосподарську кооперацію»², згідно з яким це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, що є сільськогосподарськими товаровиробниками, на засадах добровільного членства та об'єднання майнових пайових внесків для спільної виробничої діяльності у сільському господарстві та обслуговування переважно членів кооперативу, то вже із самого змісту цього формулювання зрозуміло, що це об'єднання осіб, якому притаманні загальні риси кооперативу, але з урахуванням специфічних для сільського виробництва ознак. І це не випадково, оскільки сільське господарство є специфічною галуззю економіки, що має свої особливості³.

¹ Кооперативне право [Текст] : підруч. для кооперат., сільськогосп., економ., юрид. вищ. навч. закл. і фак. / за ред. В. І. Семчика. — К. : Ін Юре, 1988. — С. 106–107.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

³ Уркевич, В. Ю. Становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки України: деякі правові аспекти [Текст] : монографія / В. Ю. Уркевич. — Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. — С. 33.

Як відомо, сільськогосподарська діяльність — це особливий вид господарської діяльності з виробництва продукції, пов'язаний із біологічними процесами її вирощування, а отже, має сезонний характер і залежить від таких об'єктивних чинників, як кліматичні, погодні умови, де основним засобом виробництва є земля.

Закон поділяє сільськогосподарські кооперативи на два види: виробничі та обслуговуючі. У зв'язку з тим, що вони мають різне призначення, різними в них є й обсяги реалізації земельних прав, оскільки тільки виробничі кооперативи створюються для виробництва сільськогосподарської продукції і, отже, є землекористувачами на землях сільськогосподарського призначення. У той же час обслуговуючі кооперативи ставлять за мету надання послуг переважно членам кооперативу та іншим особам із метою здійснення їх сільськогосподарської діяльності, а тому в землях сільськогосподарського призначення зазначені суб'єкти потреби не мають.

Членами сільськогосподарського виробничого кооперативу можуть бути фізичні особи, які досягли 16-річного віку, виявили бажання брати участь у діяльності кооперативу, визнають статут і дотримуються його вимог, користуються послугами, формують фонди та беруть участь у діяльності кооперативу. Таким чином, кожен член сільськогосподарського виробничого кооперативу уособлює певну тріаду: він одночасно є працівником, власником земельного і майнового паїв та управлінцем (членом загальних зборів, де йому належить право ухваленого голосу). Поєднання в одній особі основних чинників сільськогосподарського виробництва є одним із важливих мотиваційних механізмів забезпечення і реалізації земельних прав громадян¹.

Значний вплив на можливість громадян — членів сільськогосподарських підприємств реалізувати свої земельні права справила земельна реформа. Реформування земельних відносин у сільському господарстві пов'язане насамперед із приватизацією і паюванням земель сільськогосподарського призначення, правовою основою яких стали такі нормативно-правові акти, як Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1991 р. № 15-92 «Про приватизацію земельних ділянок»², укази Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666/94 «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфе-

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України [Текст] : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. — Львів : ПАІС, 2005. — С. 195.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 10. — Ст. 79.

рі сільськогосподарського виробництва»¹ і від 8 серпня 1995 р. № 720/95 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»², Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV «Про порядок виділення земельних ділянок у натурі власникам земельних часток (паїв)»³ та ін.

Унаслідок приватизації земель значна кількість сільськогосподарських земель перетворилася на колективну власність сільськогосподарських підприємств, які згідно з Указом Президента України «Про порядок паювання земель, переданих в колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» повинні були провести паювання належних їм сільськогосподарських угідь.

Земельна частка (пай) є особливим об'єктом прав громадян. Відносно правової природи земельної частки у спеціальній літературі немає єдиного судження. Одні автори вважають, що земельну частку (пай) необхідно розглядати як частку в праві спільної власності на земельну ділянку, що належить двом або декільком особам і являє собою об'єкт спільної часткової власності у структурі цивільних правовідносин⁴; на погляд других, це умовна частина землі колективного сільськогосподарського підприємства⁵; треті стверджують, що це об'єкт колективної спільної часткової власності⁶.

Для визначення юридичної природи земельної частки (паю) слід установити її ознаки: вона не існує як об'єкт матеріального світу (природи) і не виділяється в натурі (на місцевості); має вартісне і кількісне вираження; вартість земельної частки (паю) визначається нормативним шляхом, виходячи з грошового оцінювання переданих у колективну власність земель і кількості осіб, які мають право на земельну частку (пай); розміри земельної частки (паю) визначаються в умовних кадастрових гектарах; рівність земельної частки (паю) для всіх осіб, що мають на неї право згідно із законодавством України; право на земель-

¹ Уряд. кур'єр. – 1994. – 16 листоп.

² Там само. – 1995. – 12 серп.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 314.

⁴ Дзера, О. В. Розвиток права власності громадян в Україні [Текст] / О. В. Дзера. – К., 1996. – С. 166.

⁵ Кулинич, П. Ф. Науково-практичний коментар до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. [Текст] / П. Ф. Кулинич // Предпринимательство, хоз-во и право. – 2000. – № 3. – С. 17–26.

⁶ Вівчаренко, О. А. Право власності на землю в Україні [Текст] / О. А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ, 1998. – С. 170.

ну частку (пай) посвідчується особливим документом загальнодержавного зразка — сертифікатом на право на земельну частку (пай); право на земельну частку є підставою для отримання земельної ділянки в натурі (на місцевості) на праві власності¹.

Дослідження правової природи земельної частки (паю) дозволило Т. О. Коваленко зробити висновок про те, що вона являє собою оцінену в грошовому виразі і визначену в умовних кадастрових гектарах частину переданих у колективну власність сільськогосподарських угідь недержавного сільськогосподарського підприємства, яка окреслює рівновелику частку участі члена підприємства в земельному пайовому фонді господарства і може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі (на місцевості) в самостійну земельну ділянку².

Зважаючи на недостатню чітку правову регламентацію Указом Президента України «Про порядок паювання земель, переданих в колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» кола осіб, що мають право на земельну частку (пай), Верховна Рада України 5 червня 2003 р. прийняла Закон «Про порядок виділення земельних ділянок у натурі власникам земельних часток (паїв)»³, згідно з яким право на земельну частку мають:

1) колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств, у тому числі створених на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, а також пенсіонери з їх числа, які отримали сертифікати на право на земельну частку (пай). До цієї категорії віднесено осіб, які перебували не просто в трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством на момент складання списку, що додається до державного акта на право колективної власності на землю, а в членських правовідносинах;

2) громадяни — спадкоємці права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом. Згідно з чинним законодавством право на земельну частку (пай) є об'єктом такої цивільно-правової угоди, як передавання у спадщину. Земельна частка може заповідатися як за за-

¹ Носік, В. Щодо правової природи земельної частки (паю) [Текст] / В. Носік, Т. Коваленко // Право України. — 2000. — № 3. — С. 48–53.

² Коваленко, Т. О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. / Т. О. Коваленко. — К., 2002. — С. 5–6.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314.

коном, так і за заповітом. Підтвердженням права на земельний пай, крім сертифіката на право на земельний пай, виданий спадкодавцеві, є також свідоцтво про право на спадщину;

3) громадяни та юридичні особи України, які відповідно до законодавства України набули право на земельну частку (пай). Ця категорія складається з осіб, що придбали право на земельну частку (пай) на підставі цивільно-правових угод, укладених до введення ЗК України і Законом України від 18 січня 2001 р. № 2242-III «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)»¹ мораторію на продаж або відчуження в інший спосіб земельних часток (паїв), крім міни, передавання у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб;

4) громадяни, право на земельну частку (пай) яких визнане судом. Закон дозволяє звернутися до суду будь-якому громадянину, який вважає, що його незаконно позбавили права на земельну частку. У такому разі рішення суду про визнання за особою права на земельну частку (пай) є документом, що засвідчує право особи.

Слід зазначити, що у законодавстві недостатньо чітко врегульоване питання моменту виникнення у громадянина права на земельну частку (пай): з моменту оформлення документів на неї; з внесення громадянина до списку, що додається до державного акта на право колективної власності на землю; чи з моменту одержання сертифіката? Урегулювання цього питання має досить важливе значення, оскільки на практиці особам часто відмовляли, наприклад, у праві на отримання земельної частки в порядку спадкування на тій підставі, що спадкодавець хоча і був внесений до списків на отримання права на земельну частку і сертифікат на нього був оформлений, але видати його не встигли у зв'язку зі смертю. Отже, права на земельний пай не має ні зазначена особа, ні тим більше її спадкоємці.

Незаперечні аргументи на користь неправомірності такої відмови наводить П. Ф. Кулинич, вважаючи, що громадяни отримували земельні частки (паї) не із земель державної власності, а із земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським юридичним особам. Тому земельні частки (паї) надавалися селянам не державою, а відповідними колективними сільськогосподарськими підприємствами. А це означає, що з ухваленням вищим органом управління господарством рішення про затвердження розміру земельної частки (паю) у господарстві та списку його членів, які мають право на цей

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 55.

пай, громадянин, який був включений до списку, вважається таким, що отримав право на земельну частку (пай). А видання районною державною адміністрацією сертифіката на право на земельну частку (пай) слід розглядати як посвідчення факту отримання громадянином зазначеного права. Якщо громадянин помер у період між проведенням загальних зборів та отриманням сертифіката на право на земельну частку (пай), і його спадкоємці мають право цю частку успадкувати відповідно за законом чи заповітом¹;

5) громадяни, переселені із зони Чорнобильської аварії. Серед осіб, переселених із зони Чорнобильської аварії, право на земельну частку (пай) мають лише ті, які евакуйовані із зони відчуження, відселені із зони безумовного (обов'язкового) або зони гарантованого добровільного відселення, а також самостійно переселилися з територій, що зазнали радіоактивного забруднення, і які на момент евакуації, відселення або самостійного переселення були членами колективних або інших сільськогосподарських підприємств, а також пенсіонери з їх числа, які проживають у сільській місцевості, що підтверджується трудовою книжкою члена сільськогосподарського підприємства.

З метою підвищення рівня правової регламентації паювання земель відповідно до Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих в колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» наказом Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства сільського господарства і продовольства України та Української академії аграрних наук від 4 червня 1996 р. № 47/172/48 затверджено Методичні рекомендації щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій². Згідно з цими Рекомендаціями передавання в натурі земельної частки (паю) громадянину здійснюється після складання «Схеми поділу земель колективної власності на земельні частки (паї)». Схеми складаються за участю керівників і фахівців сільськогосподарських підприємств, затверджуються загальними зборами членів цих підприємств та погоджуються місцевими держадміністраціями. При

¹ Кулинич, П. Ф. Хто має право на земельну частку (пай) [Текст] / П. Ф. Кулинич // Приватизація землі: Закон, практика, проблеми. – 2003. – № 2. – С. 15–16.

² Законодавство України про землю [Текст] : зб. нормат. актів. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 169.

складанні схем визначається черговість розподілу земель колективної власності з урахуванням обмежень, обумовлених технологічними та екологічними особливостями їх використання.

Місцезнаходження і першочерговість виділення земельних ділянок визначаються з урахуванням вимог раціональної організації території і компактності землекористування згідно із проектами приватизації земель сільськогосподарських підприємств та іншої технічної документації. До складення схеми проводяться різного роду підготовчі роботи, у процесі яких вивчається громадська думка з приводу черговості паювання сільськогосподарських угідь з урахуванням регіональних особливостей їх використання, особливо тих, де виділення окремих земельних часток (паїв) неминуче призведе до зниження ефективності їх використання (меліоровані землі, масиви багаторічних насаджень, спеціалізовані сівозміни тощо), та визначаються площі угідь, які не підлягають поділу на земельні частки (паї) в натурі у зв'язку з можливим при цьому надмірним подрібненням.

На схемі виділяються земельні масиви, які можуть бути розділені на земельні паї без обмеження у часі, у тому числі ділянки першочергової приватизації, а також земельні масиви, які розподіляються на земельні паї після закінчення певного технологічного сільськогосподарського циклу. Крім того, визначаються: 1) земельні ділянки, що поділяються одночасно без подрібнення в натурі на окремі паї (зрошувані угіддя, сади, виноградники, хмільники, ягідники тощо); 2) земельні ділянки, що не підлягають поділу і повинні використовуватися сумісно (угіддя, законсервовані виходячи з екологічних умов, невеликі площі сільськогосподарських угідь, у результаті поділу яких на окремі земельні ділянки стає неможливим обробіток ґрунту).

Зазначене свідчить про те, що розміри площ сільськогосподарських угідь, які підлягають паюванню, можуть суттєво скорочуватися, що призводить і до зменшення розміру самих земельних паїв. Крім того, Рекомендації пропонують з метою уточнення площі сільськогосподарських угідь підприємств, що підлягають поділу на земельні частки в натурі, визначати площі, необхідні для створення системи полезахисних лісових смуг і захисних лісових насаджень, будівництва протиерозійних гідротехнічних споруд, створення системи природних територій в агроландшафтах, мережі польових доріг, та площі деградованих і забруднених земель, що підлягають консервації. Останнє також тягне за собою зменшення розмірів земельних часток громадян.

Із земель, що можуть приватизуватися без обмежень в їх подальшому використанні, рекомендується виділяти ділянки першочергового поділу на земельні паї. Кількість і розмір ділянок першочергового поділу повинні встановлюватися залежно від наявності бажаних одержати земельні частки в натурі, кількості і розміщення населених пунктів, конфігурації масивів земель колективної власності, співвідношення і розміщення сільськогосподарських угідь, напрямів господарської діяльності, яка визначається з урахуванням ландшафтних умов, особливостей поселенської мережі тощо. Оскільки в Рекомендаціях нічого не говориться про те, як конкретно все це можна врахувати, уявляється, що практично питання вирішуватиметься за вільним розсудом керівників господарств і місцевих чиновників, що, звичайно, не може сприяти ухваленню оптимальних і справедливих рішень та належному захисту земельних прав громадян.

Установлення і закріплення меж земельної ділянки в натурі повинно відбуватися з обов'язковою участю громадянина, якому передається земельна ділянка, представника від підприємства, власників сусідніх земельних ділянок та інших зацікавлених осіб.

Після визначення меж у натурі повинен складатися акт передавання земельної ділянки за рекомендованою формою, яка містить досить багато пунктів, крім тих, де має йтися про стан земельної ділянки, яка передається, якості ґрунту, що звичайно є неприпустимим.

Неврегульованим на законодавчому рівні залишається питання про співвідношення угідь при виділенні земельних ділянок у натурі, їх місцезнаходження, адже відсутність нормативів щодо цього може призвести до зловживань з боку уповноважених посадових осіб і порушення прав власників земельних часток. Уявляється, що співвідношення угідь виділеної в натурі земельної частки має відповідати співвідношенню угідь у цілому по господарству.

Кожний член сільськогосподарського кооперативу має право безперешкодно вийти з нього та отримати свій земельний пай у натурі. У цьому разі сертифікат на право на земельний пай повертається до відповідної районної державної адміністрації, а особі видається державний акт на право власності на земельну ділянку. Таким чином, особа стає власником конкретної земельної ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва і з урахуванням обмежень, установлених п. 15 Перехідних положень ЗК України, до 1 січня 2013 р. вона може розпорядитися земельною ділянкою лише шляхом обміну її на іншу,

передати у спадщину, при викупі для суспільних потреб, а також у разі звернення стягнення на неї. Таке положення ЗК України нівелює приписи ст. 20 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно з якою право власності на землю може набуватися кооперативом шляхом внесення до пайового фонду земельної ділянки його засновниками та членами. Оскільки внесення земельної ділянки до пайового фонду підприємства передбачає передавання права власності юридичній особі і є одним із видів розпорядження, можна виразити сумнів щодо такого способу формування земель сільськогосподарським кооперативом до 1 січня 2013 р. Зважаючи на те, що сільськогосподарські виробничі кооперативи фактично можуть бути засновані за умови наявності у них земельних ділянок на праві власності, їх утворення з 1 січня 2002 р. (дата набрання чинності ЗК України) було б досить проблематичним, оскільки законодавство не визначає умов і порядку набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення недержавними сільськогосподарськими підприємствами.

Передавання громадянином земельної ділянки до пайового фонду сільськогосподарського виробничого кооперативу має фіксуватися в установчих документах підприємства, де зазначаються, який внесок він зробив, вартість земельної ділянки, її розмір. Вартісне вираження внеску зараховується у відповідний земельний фонд кооперативу, формування і використання якого регулюються локальними актами сільськогосподарського кооперативу. На жаль, ні земельним, ні аграрним законодавством не врегульовано порядок визначення вартості земельної ділянки, що передається як пайовий внесок. Звичайно, можна було б запропонувати скористатися даними, що містилися у сертифікаті на право на земельний пай, або визначити її за домовленістю між органом управління кооперативу і особою, яка передає земельну ділянку, але з метою гарантування прав селян доцільно закріпити в законодавстві норму стосовно незалежного експертного оцінювання вартості такої землі. Цей припис гарантуватиме отримання селянином належної компенсації за передану земельну ділянку, визначення її дійсної, справедливої (ринкової) вартості. Від розміру пайового внеску залежить розмір відсотків, що нараховуються на пай, і грошових або натуральних виплат, які особа отримує у разі припинення членства в сільськогосподарському підприємстві¹.

¹ Правові основи майнових і земельних відносин [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Магістр – XXI ст., 2006. – С. 206.

При внесенні земельної ділянки як пайового внеску відбувається перехід права власності на неї від громадянина до юридичної особи, який згідно із ст. 132 ЗК України має укладатися в письмовій формі та набуває чинності з моменту нотаріального посвідчення. Зазначена стаття містить перелік істотних умов, що мають бути внесені до угоди, а саме: а) назву сторін (прізвище, ім'я та по батькові громадянина, назва юридичної особи); б) вид угоди; в) предмет угоди (земельна ділянка з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо); г) документ, що підтверджує право власності на земельну ділянку; ґ) відомості про відсутність заборон на відчуження земельної ділянки; д) відомості про відсутність або наявність обмежень щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням (застава, оренда, сервітути тощо); е) договірну ціну; є) права і обов'язки сторін; ж) кадастровий номер земельної ділянки; з) момент переходу права власності на земельну ділянку.

За аналогією з процедурою виділення в натурі земельної частки (паю) шляхом підписання «Акта про передачу та прийом земельної ділянки (паю) в натурі» громадянин, який вносить земельну ділянку як пайовий внесок, повинен оформити передавання земельної ділянки «Актом про передачу та прийом земельної ділянки в рахунок пайового внеску». Такий акт має укладатися між власником земельної ділянки і кооперативом. У ньому повинні зазначатися: дата і номер протоколу загальних зборів, на яких ухвалено рішення про прийняття громадянина в члени кооперативу; розмір і місцезнаходження земельної ділянки, її вартість, склад сільськогосподарських угідь, якісний стан земельної ділянки із зазначенням реєстраційних даних державного акта.

Що стосується оформлення права власності на землю сільськогосподарського кооперативу, яке виникає після одержання власником документа, що посвідчує право власності, та його державної реєстрації, то в літературі із цього приводу існують різні думки. В. І. Семчик пропонує замінювати державний акт на право власності на земельну ділянку, який є у члена підприємства, на сертифікат. Державний же акт на право власності на земельну ділянку повинен видаватися сільськогосподарському підприємству¹. А. М. Мірошніченко вважає за до-

¹ Семчик, В. І. Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації [Текст] / В. І. Семчик // Правова держава : щоріч. наук. праці. – К. : Ін Юре, 1998. – Вип. 9. – С. 212.

цільне змінити форму державного акта і запровадити єдині державні акти багаторазового використання, до яких вносилися б відомості про зміни власників відповідних земельних ділянок¹. В. Ю. Уркевич говорить про анулювання державного акта на право власності на земельну ділянку². Усі ці пропозиції є слухними, тому з метою уникнення плутанини одна з них повинна бути врахована і запроваджена чинним земельним законодавством. Що ж до громадянина, то замість державного акта він, на нашу думку, може отримати внутрішньогосподарський документ — свідоцтво про право на земельний пай, яке міститиме: а) інформацію про особу, котра має право на земельний пай; б) назву підприємства, його місцезнаходження; в) дату і номер рішення загальних зборів, на підставі якого видається свідоцтво; г) вартість земельного паю в гривнях і дату, станом на яку її визначено; ґ) розмір земельного паю; д) дату видання свідоцтва. Цей документ має бути підписаний головою правління, головним бухгалтером і засвідчений печаткою сільськогосподарського кооперативу.

Передаючи власну земельну ділянку як пайовий внесок і вступаючи до сільськогосподарського виробничого кооперативу, громадяни перетворюються із власників землі на землекористувачів. Отже, на них повністю поширюються права і обов'язки землекористувачів, передбачені у статтях 95, 96 ЗК України. Крім того, ставши членами сільськогосподарського кооперативу, вони можуть здійснювати правомочності власників землі шляхом ухвалення рішень стосовно розпорядження сільськогосподарськими угіддями підприємства, беручи участь у його загальних зборах. З урахуванням того, що не всі громадяни, вступаючи до кооперативу, беруть участь у формуванні земельного фонду, доцільно було б закріпити в Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» правило, згідно з яким розпорядження землями сільськогосподарського кооперативу здійснюється за рішенням зборів членів кооперативу, які брали участь у формуванні земельного пайового фонду кооперативу. У цьому Законі необхідно також визначити: а) що являють собою такі збори; б) коли вони є правомочними; в) які конкретно питання щодо розпорядження землями вони можуть вирішувати; г) скільки голосів необхідно для ухвалення того чи іншо-

¹ Мірошниченко, А. М. Правові проблеми оформлення прав на земельні ділянки в Україні [Текст] / А. М. Мірошниченко // Вісн. Київ. нац. ун-ту. Сер. Юрид. науки. – 2000. – Вип. 40. – С. 39.

² Уркевич, В. Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин [Текст] : монографія / В. Ю. Уркевич. – Х. : Харків юрид., 2007. – С. 348.

го рішення; г) як можна оскаржити ухвалене рішення; д) чи може воно бути предметом судового розгляду.

На практиці може виникати питання про земельні права осіб, які вступають до сільськогосподарського виробничого кооперативу, не вносячи земельний пайовий внесок. Уявляється, що право на земельний пай у них може виникнути у тому разі, якщо кооператив у процесі своєї діяльності набуватиме у власність землю на підставі цивільно-правових угод. У такому разі особа, яка вступила до кооперативу без земельної ділянки, отримає відповідну частку від придбаній землі і на таку саму частку збільшаться земельні частки інших членів сільськогосподарського виробничого кооперативу. На користь зазначеного погляду говорить п. 3 ст. 21 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно з яким неподільний фонд утворюється за рахунок вступних внесків та майна кооперативу (за винятком землі). Отже, від зворотного: уся земля, у тому числі придбана кооперативом у процесі діяльності за цивільно-правовими угодами, має зараховуватися до пайового фонду і в такий спосіб розподілятися між усіма членами кооперативу. При цьому не порушується принцип справедливості і підвищується зацікавленість у придбанні додаткових сільськогосподарських угідь усіх його членів. Іншу позицію висловила Я. З. Гаєцька-Колотило, на думку якої землі, котрі кооператив придбав на підставі цивільно-правових договорів, є власністю кооперативу як юридичної особи і не повинні зараховуватися до земельного пайового фонду, а мають становити земельний неподільний фонд¹.

Із переходом права власності на земельну ділянку від громадянина до сільськогосподарського виробничого кооперативу як юридичної особи громадянин стає суб'єктом права на земельний пай. Це означає, що він набуває право вимоги у кооперативу земельної ділянки в разі припинення членських правовідносин, а кооператив зобов'язаний повернути йому земельну ділянку певної вартості та розміру. З урахуванням того, що земельний пай має свої розмір і вартість, а ціна на землю на відміну від переважної кількості інших майнових об'єктів тільки збільшується (щоправда, за умови її належного використання), вартість отриманого при виході з кооперативу земельного паю може не збіга-

¹ Гаєцька-Колотило, Я. З. Сільськогосподарські кооперативи як організаційно-правова форма реалізації громадянами України земельних прав [Текст] / Я. З. Гаєцька-Колотило // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 210.

тися з розміром земельного пайового внеску. Тому при припиненні членських відносин і поверненні земельного паю має бути оцінена його вартість. Що стосується розміру земельної ділянки, то вона має бути рівноцінною вкладеній. Зважаючи на природні особливості такого об'єкта, як землі, цілком очевидно, що повернути аналогічну за фактичними показниками земельну ділянку колишньому члену цього підприємства майже неможливо. За таких умов за домовленістю між цими суб'єктами в рахунок земельного паю має повертатися земельна ділянка, яка зможе компенсувати характеристики переданої. Наприклад, земля може бути меншої площі, але мати більш вигідне місце-знаходження, іншого цільового призначення, але ж більшої площі тощо. Усі питання стосовно фактичних характеристик земельної ділянки, що повертається в рахунок паю, повинні вирішуватися за домовленістю між колишнім членом і цим підприємством, а в разі недосягнення згоди — судом¹.

У ст. 25 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» передбачено, що строк та інші умови отримання паю встановлюються статутом кооперативу, при цьому строк отримання паю не може перевищувати двох років, а його відлік починається з 1 січня року, що настає після моменту виходу (виключення) з кооперативу. Таку суттєву тривалість строку повернення паю можна пояснити певним виробничим сільськогосподарським циклом (наприклад, введенням сівозмін, вирощуванням дворічних рослин), що, можливо, є виправданим для кооперативу.

Однак законодавець залишає відкритим питання щодо підстав, на яких земельний пай колишнього члена кооперативу перебуває в ньому. У зв'язку з припиненням членських правовідносин громадянин зазвичай втрачає право на отримання часток доходу на пай, а протягом майже трьох років (якщо вийде з кооперативу після 1 січня) він не матиме можливості скористатися своєю земельною ділянкою й отримати від неї дохід. Отже, думається, з моменту припинення членських відносин до повернення земельної ділянки в натурі громадянин повинен отримувати винагороду від кооперативу за використання його землі, а відтак, між колишнім членом сільськогосподарського виробничого кооперативу і кооперативом має бути укладено договір про рентні платежі. Розмір останніх має бути затверджений

¹ Уркевич, В. Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин [Текст] : монографія / В. Ю. Уркевич. – Х. : Харків юрид., 2007. – С. 267.

загальними зборами сільськогосподарського кооперативу, і вони можуть виплачуватися або у грошовій, натуральній формах, або ж у вигляді послуг. У межах затвердженого загальними зборами розміру рентних платежів у грошовому вираженні кожен колишній член кооперативу може обирати для себе ту форму виплат, яка більше влаштовує саме його.

Крім передавання власної земельної ділянки до пайового фонду кооперативу, громадяни можуть передати її в користування на умовах оренди згідно із Законом України «Про оренду землі». При цьому орендодавцями можуть виступати як будь-які громадяни, які мають у власності земельні ділянки, так і члени кооперативу, які не виявили бажання передати належну їм земельну ділянку у пайовий фонд кооперативу. Надання земельних ділянок в оренду кооперативу вигідно пенсіонерам, які отримали земельні частки (паї) в натурі при виході із сільськогосподарського підприємства, якщо вони не мають наміру стати членами кооперативу і брати особисту трудову участь у його діяльності. Ця категорія громадян може стати також асоційованими членами кооперативу.

Юридичні наслідки у разі надання земельної ділянки в оренду суттєво відрізняються від передавання їх до пайового фонду. Орендні відносини, як відомо, мають строковий характер і не залежать від перебування чи виходу особи із кооперативу. При передаванні земельної ділянки в оренду розмір винагороди орендодавця визначається за погодженням сторін і не залежить від доходів орендатора, у той час як при внесенні земельної ділянки до пайового фонду виплати на пай залежатимуть від отриманих сільськогосподарським кооперативом прибутків. При передаванні земельної ділянки в оренду не відбувається переходу права власності від одного суб'єкта до іншого, отже, орендодавець має право по закінченні строку оренди розпорядитися земельною ділянкою за своїм вибором згідно з чинним законодавством. Як власники земельної ділянки громадяни, які передали її на підставі договору оренди кооперативу, мають усі права і несуть обов'язки, передбачені у статтях 90, 91 ЗК України та ст. 24 Закону України «Про оренду землі». Ураховуючи те, що громадяни передають кооперативу лише правомочності з використання земельних ділянок після припинення орендних відносин, проблема з вирішенням питання розміру, вартості та місцезнаходження земельної ділянки не постає.

Усе викладене щодо прав на землю громадян України — членів сільськогосподарських виробничих кооперативів свідчить про те, що

хоча сільськогосподарські кооперативи є суб'єктами, діяльність яких безпосередньо пов'язана із землями сільськогосподарського призначення, земельні правовідносини в них чинним законодавством врегульовані недостатньо повно і тому потребують більш чіткої регламентації. Це може бути здійснено шляхом як внесення змін і доповнень до чинного земельного та аграрного законодавства, так і прийняття і затвердження примірних статутів та інших локальних актів сільськогосподарських кооперативів, що на сьогодні мають один суттєвий недолік, який полягає у тому, що в них лише повторюються деякі загальні положення ЗК України та Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» і не визначено особливості правового режиму земель, що використовуються сільськогосподарськими кооперативами.

3.3. Правове регулювання управління в галузі використання та охорони земель

3.3.1. Управління в галузі використання та охорони земель: поняття й сутність

Управління земельним фондом в Україні є частиною державного управління в цілому. Але саме специфіка його об'єкта, відносини стосовно раціонального використання та охорони землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, відрізняють його від інших сфер державного управління. Якщо в умовах радянської доби земельним фондом управляли лише державні органи, то при переході країни до ринкової економіки законодавець наділяє повноваженнями з управління земельними ресурсами також органи місцевого самоврядування, що, однак, не змінює державного характеру управління, оскільки діяльність цих органів проходить у межах, установлених державою, і має на меті вирішення спільних завдань. Разом із тим здійснення земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розвиток ринкових економічних відносин вимагає докорінних змін змісту державного управління в галузі використання та охорони земель.

Слід зазначити, що сьогодні проблеми управління в розглядуваній галузі викликають значний інтерес науковців¹. Однак більшість наукових праць стосується вивчення лише окремої проблеми управління. Комплексного ж аналізу всього спектра питань у зазначеній сфері фактично не існує.

Перш ніж висвітлити головні завдання управління в досліджуваній галузі, слід відмітити, що питання стосовно поняття державного управління землею та його змісту викликало жваву дискусію ще в 50-х рр. ХХ ст. Так, на думку Г. О. Аксеньонка, право управління землею набуває особливого значення в умовах виключної державної власності і не може ототожнюватися з правом розпорядження. Управлінням, з його погляду, є безпосереднє завідування землями, що полягає в: а) реєстрації та обліку землі, яку вже відведено вищим органом для певної мети; б) розподілі її всередині певного відомства; в) контролі за її належним використанням². І. В. Павлов же вважав зазначені поняття тотожними³.

¹ Бабміндра, Д. І. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України [Текст] / Д. І. Бабміндра, Д. С. Добряк // Вісн. нац. аграр. ун-ту. – 2003. – Вип. 67. – С. 235–242; Бусуйок, Д. В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі [Текст] / Д. В. Бусуйок // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 210–213; Гуцуляк, Ю. Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки [Текст] / Ю. Г. Гуцуляк. – Чернівці : Прут, 2002; Дорош, О. С. Принципи управління земельними ресурсами [Текст] / О. С. Дорош // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58–62; Кулинич, П. Як нам реформувати Держкомзем [Текст] / П. Кулинич // Юрид. вісн. України. – 2005. – № 7. – С. 6–7; Мартин, А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ [Текст] / А. Мартин // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 9–16; Мірошніченко, А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин [Текст] / А. М. Мірошніченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 55–66; Панцир, С. Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду [Текст] / С. Панцир // Парламент. – 2002. – № 1–2. – С. 55–59; Прохорова, Н. А. Понятіе «управление» в земельном праві [Текст] / Н. А. Прохорова // Государство и право. – 2003. – № 6. – С. 90–95; Третяк, А. М. Про невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні [Текст] / А. М. Третяк // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 14–21; Уваров, А. Некоторые аспекты регулирования земельных отношений органами местного самоуправления [Текст] / А. Уваров // Хоз-во и право. – 2003. – № 6. – С. 82–86 та ін.

² Аксененок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1950. – С. 304.

³ Павлов, И. В. Рец. на книгу «Право государственной собственности в СССР» [Текст] / И. В. Павлов // Сов. государство и право. – 1951. – № 8. – С. 89.

В. К. Григор'єв доводив, що право управління єдиним державним земельним фондом має у своїй основі розпорядження землею¹. Його думку поділяв А. В. Карасс, підкреслюючи, що розпорядження державою земельним фондом здійснюється в порядку управління². Зауважимо, що й деякі сучасні науковці наголошують на тому, що хоча функції державного управління земельним фондом і державного регулювання збігаються, але їх не треба ототожнювати, якщо йдеться про межі цієї діяльності³.

60–80-ті рр. ХХ ст. внесли деякі зміни і доповнення до поняття та сутності державного управління земельним фондом. Управління земельним фондом розглядається як заснована на правових нормах діяльність відповідних державних органів щодо організації і забезпечення раціонального використання землі, збереження та поліпшення її якісного стану⁴. О. О. Забелишенський при його характеристиці виходить із заснування управлінської діяльності держави саме на політичній владі. Маючи необмежену владу, держава безпосередньо визначає зміст своїх повноважень власника, а також форми їх реалізації. Отже, зміст повноважень держави як власника земельних ресурсів має управлінську природу⁵. Звідси випливає висновок про те, що фундаментом управління земельними ресурсами радянської держави слід вважати територіальне верховенство держави як властивість політичної влади і право виключної державної власності на землю.

Наприкінці 80-х рр. виникли глибокі суперечності в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключної державної власності на землю. Це зумовило необхідність їх докорінних змін на підставі проведення земельної реформи, здійснення якої вимагає нових форм державного регулювання земельних відносин, іншого формулювання визначення поняття і змісту розпорядження та управління зем-

¹ Григорьев, В. К. Единый государственный земельный фонд СССР [Текст] / В. К. Григорьев // Вопросы колхозного и земельного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1951. – С. 168.

² Карасс, А. В. Право государственной социалистической собственности [Текст] / В. В. Карасс. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – С. 299.

³ Прохорова, Н. А. Понятие «управление» в земельном праве [Текст] / Н. А. Прохорова // Государство и право. – 2003. – № 6. – С. 94–95.

⁴ Балезин, В. П. Советское земельное право [Текст] : учебник / В. П. Балезин, Н. И. Краснов. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 45.

⁵ Забелишенский, А. А. Управление земельным фондом в СССР [Текст] : учеб. пособие / А. А. Забелишенский. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1974. – С. 27–28.

лею. Так, на думку сучасних науковців, управління в галузі використання й охорони земель являє собою організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади із забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також іншими суб'єктами земельних правовідносин відповідно до вимог земельного законодавства України¹. О. І. Крассов у запропонованому ним визначенні управління земельними ресурсами підкреслює його спрямованість на забезпечення ефективного та раціонального використання земель, підвищення ґрунтової родючості та їх охорону².

За сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів таким управлінням слід вважати засновану на законі виконавчорозпорядчу діяльність уповноважених органів щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх охорони. В умовах ліквідації монополії державної власності на землю питання стосовно державного керівництва земельним фондом стає все більш актуальним. Особливого значення набуває встановлення меж державного втручання в регулювання відносин власності на землю. Ринкове реформування виявило значні суперечності в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключно державної власності на землю. Це зумовило необхідність докорінних змін останніх шляхом проведення земельної реформи, що потребує нових форм їх державного регламентування, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження та управління землею. В умовах ліквідації цієї монополії проблеми державного управління земельним фондом стають все актуальнішими. Серед найгостріших проблем залишаються: недосконалість державного управління земельними відносинами, нерозвиненість автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру, нестача дійового механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Важливого значення набуває встановлення меж державного втручання в упорядкування відносин власності на землю. Не можна не погодитися з позицією фахівців у галузі державного управління, за якою сучасне формування системних підходів у державному управлінні земельними ресурсами країни вимагає принципово

¹ Кулинич, П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів [Текст] / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шульга // Земельне право України : підручник : акад. курс. – К. : Ін Юре, 2008. – С. 287.

² Крассов, О. И. Земельное право [Текст] : учебник / О. И. Крассов. – М. : Юристь, 2000. – С. 173.

нової політики та реорганізації її окремих елементів¹. Особливе занепокоєння викликає проблема збереження та охорони земель, а також забезпечення використання земельних ділянок із дотриманням одного з конституційних принципів, а саме — законності.

Складна ситуація спричинена тим, що в Україні бракує комплексного підходу до розвитку земельного законодавства, послідовності стосовно фінансування заходів землеустрою, державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. При цьому функції органів земельних ресурсів дублюються іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Слід наголосити на тому, що функції управління землями державної власності на даний час розпорошені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової забудови родючих земель без урахування вимог планування територій та законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель для сільськогосподарських потреб, а також низького рівня ефективності використання зазначених земель. Треба підтримати точку зору фахівців у галузі земельних відносин, за якою сьогодні в державі внаслідок зазначених процесів на противагу світовому досвіду останніх десятиліть відбувається підкорення інтересів суспільства приватним і дрібногруповим інтересам². Не сприяє стабілізації відносин у цій царині й перманентна реорганізація Державного комітету України по земельних ресурсах у Державне агентство земельних ресурсів України, останнього — у Державний комітет України із земельних ресурсів і нарешті — знову в Державне агентство земельних ресурсів України. Слід зазначити, що стрімкий розвиток ринкових відносин, подальше реформування земельних відносин обумовлюють особливу роль Державного агентства земельних ресурсів України як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, котрий наділений низкою повноважень, реалізація яких має сприяти соціально-економічному розвитку держави.

¹ Шарий, Г. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель [Текст] / Г. Шарий // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 8.

² Там само.

Доцільно підтримати позицію сучасних науковців, за якою основною ланкою організації і регулювання земельних відносин в усіх країнах є держава¹. Держава не тільки бере активну участь у встановленні правил формування і реалізації земельних правовідносин шляхом їх регулювання за допомогою нормативно-правових актів, а й безпосередньо виконує роль інструмента та знаряддя суспільства щодо забезпечення виконання земельно-правових вимог та наведення земельного правопорядку. У той же час основою державного управління, на думку С. О. Боголюбова, з якою не можна не погодитися, є принцип сталого розвитку, який включає надання широких повноважень і місцевим органам виконавчої влади, і органам місцевого самоврядування².

Проаналізувавши праці деяких науковців, можна констатувати, що в основу системи управління земельними ресурсами повинні бути покладені такі принципи: а) різноманіття і рівноправності всіх форм власності при користуванні і володінні землею; б) пріоритету прав та обов'язків, визначених Конституцією України; в) правового захисту і відповідальності за них; г) цільового і раціонального їх використання; ґ) сталого землекористування; д) пріоритету життєво важливих інтересів держави та особистості; е) комплексного і диференційованого підходу до управління землями різних категорій; є) доступності інформації про стан земель; ж) платності використання земель.

Перед сучасним управлінням у галузі використання та охорони земель постала низка завдань, які вимагають невідкладного вирішення. Нагальною потребою залишається розмежування земель державної і комунальної власності, причинами гальмування якого є брак не тільки матеріальних ресурсів, а й, як зауважує А. М. Мірошніченко, відповідних стимулів³. Крім того, складність процедури розмежування земель за Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності»⁴ не сприяє розв'язанню назрілої проблеми. За даними Державного агентства земельних ресурсів України, в Україні

¹ Боголюбов, С. А. Земельное право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов. – М. : Высшее образование, 2007. – С. 69.

² Земельное право [Текст] : учеб. для вузов / С. А. Боголюбов, Г. А. Гаджиев, Ю. Г. Жариков и др. ; под ред. С. А. Боголюбова. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1998. – С. 130.

³ Мірошніченко, А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин [Текст] / А. М. Мірошніченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 58.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 28. – Ст. 1849.

підлягає розмежуванню понад 29 млн га земель державної власності¹. Органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади ухвалено 4061 рішення щодо цього процесу на площу близько 8 млн га. Замовлено ще 1030 проектів землеустрою (1,6 млн га). Із загальної кількості замовлених проектів затверджено лише 73 (166 тис. га)². Не кращим чином позначається на проблемі розмежування земель і відсутність у складі зазначених органів фахівців із достатньою підготовкою. Розпорядження земельними ділянками державної власності різними органами, що не утворюють єдиної системи, не сприяє комплексності і системності управління земельними ресурсами. Лише надання таких повноважень спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів дозволить підвищити фаховий рівень ухвалюваних рішень, підвищити відповідальність за їх зміст, скоротити строк розв'язання назрілих проблем і забезпечити комплексність управління землею в цілому.

В умовах сьогодення землевпорядні роботи фактично зведені лише до розроблення проектів відведення земельних ділянок і підготування документів, що посвідчують права на них. Як відмічають фахівці, ідеться про найпримітивніші види землевпорядної документації, якими супроводжуються процедура надання і вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлюючих паперів на них тощо³. Проектно-вишукувальні роботи з організації використання й охорони земель майже не здійснюються. До негативних наслідків щодо сучасного стану земель в Україні призвела втрата землеустроєм державного характеру. Головною причиною цього слід уважати насамперед брак належної державної уваги до землеустрою, його ролі та значення для забезпечення сталого розвитку територій, обмеженість державного фінансування заходів із землевпорядкування. Адже саме від останнього залежать формування структури адміністративно-територіального устрою, збереження й охорона земель, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами. Саме він є основним елементом управління земельними ресурсами країни, реальним механізмом у сфері належ-

¹ Мартин, А. Розмежування земель державної та комунальної власності: нова концепція [Текст] / А. Мартин, С. Гущик, Л. Гунько // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 11. – С. 5.

² Там само.

³ Мартин, А. Сучасна документація із землеустрою. Які проектні рішення повинна містити вона? [Текст] / А. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 15.

ного регулювання земельних відносин¹. Проекти землеустрою, що стосуються еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, мають забезпечити їх раціональне й ефективне використання, створити умови для підвищення продуктивності праці на них, вирішити питання призупинення ерозійних процесів, визначити площі земель, користування якими є економічно неефективним та екологічно небезпечним. Виникає гостра необхідність найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель як одного із заходів землеустрою. Мета її опрацювання — визначення складу та обсягів першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Деякі фахівці в галузі земельних ресурсів наполегливо стверджують, що в державі необхідно завершити формування єдиної землевпорядної служби, яка б не тільки здійснювала ведення кадастру і реєстру земель, планування територій та землеустрой, а й формувала державну політику управління земельними ресурсами, а також земельними відносинами в цілому².

За даними Державного агентства земельних ресурсів України, в Україні налічується 29 795 населених пунктів, з яких встановлено межі в 17 434 з них, що складає 58,5 % від їх загальної кількості³. Основні проблеми виникають через те, що немає ні Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», ні генеральних планів населених пунктів. У наявності ж досить низький рівень фінансування робіт із землевпорядкування, незацікавленість органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань закріплення і зміни меж населених пунктів. Серед правознавців існує позиція, відповідно до якої окреслення меж адміністративно-територіальних утворень належить посвідчувати не державними актами, а фіксувати в земельно-кадастровій документації⁴.

¹ Третяк, А. Сформульовано нову парадигму землеустрою в земельній політиці України, визначено його сутність та роль у державному регулюванні земельних відносин і управлінні земельними ресурсами [Текст] / А. Третяк, О. Дорош, Н. Третяк // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 11.

² Шарий, Г. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель [Текст] / Г. Шарий // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 8–9.

³ Краснолуцький, О. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення [Текст] / О. Краснолуцький, Т. Євсюков // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 2. – С. 24.

⁴ Мірошниченко, А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин [Текст] / А. М. Мірошниченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 60.

На сьогодні певні позитивні зрушення щодо впровадження Автоматизованої системи ведення централізованого Державного земельного кадастру (АС ДЗК), якою передбачаються різні рівні доступу до інформації окремих категорій користувачів, уже відбулися. Розпочалися роботи з коригування і розроблення індексно-кадастрових карт. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. затверджено Порядок складення і затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення¹. Набрання чинності з 1 січня 2011 р. постановами Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі»² та від 18 серпня 2010 р. № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці»³ має сприяти впровадженню принципу «єдиного вікна» під час визначення кадастрового номера земельної ділянки, її реєстрації та документів, що посвідчують права на неї, а також реєстрації обмежень (обтяжень) щодо її використання. 7 липня 2011 р. прийнято Закон України «Про державний земельний кадастр»⁴ — основу розвитку земельних відносин, який має сприяти вдосконаленню системи управління земельними ресурсами. У найближчому майбутньому — систематизація всієї інформації за останні роки і внесення її в єдину геоінформаційну систему. Кінцевим етапом створення АС ДЗК, за словами представників Департаменту державного земельного кадастру зазначеного комітету (нині — агентства), буде забезпечення захисту інформації від несанкціонованого втручання⁵. Аналогічні проекти Світового банку нині здійснюють Російська Федерація, Молдова, Грузія, а також деякі Балканські країни.

Підкреслимо, що нині в Україні завершено аерофотозйомку території країни. За підсумками фахівців, відзнято близько 600 тис. км², що є основою для ведення Державного земельного кадастру⁶. Отже, наша держава виконала одну з основних вимог ЄС.

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 3347.

² Там само. – 2009. – № 75. – Ст. 2557.

³ Там само. – 2010. – № 65. – Ст. 2263.

⁴ Там само. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.

⁵ Автоматизована система державного земельного кадастру запрацює до 2012 року [Текст] // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 3. – С. 17.

⁶ Земельний кадастр: в Україні завершено суцільну аерофотозйомку території країни – близько 600 тисяч км² [Текст] // Земельне право України. – 2011. – № 10. – С. 8.

Спираючись на викладене, можна зробити деякі висновки і навести пропозиції. В основі встановлення правового статусу і закріплення повноважень відповідних органів управління земельними ресурсами має бути рівень розвитку суспільства та земельних відносин. Крім того, при реалізації земельної політики необхідно посилити економічний механізм стимулів, компенсацій, а також платності землевикористання. Слід звернути увагу на ефективність державного управління і посилити контроль у сфері використання та охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин треба якнайшвидше вдосконалити систему принципів управління в розглядуваній царині, що сприятиме його дієвості і прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами — землеустрою, Державного земельного кадастру.

Земельний кадастр в Україні повинен бути тільки державним, оскільки його відомості і документи, які він містить, — це державний інформаційний ресурс, база для реєстрації права власності на землю та нерухомість. Видається доцільним також забезпечити запобігання дублюванню повноважень державних органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Найближчим часом треба створити організаційно-правове підґрунтя для забезпечення повноцінного обігу земельних ділянок, який має ґрунтуватися на принципі прозорості економічного обігу земель та їх використання. Потрібно сприяти формуванню повноцінного ринку земель через термінове завершення розроблення Закону України «Про ринок земель», у якому докладно визначити механізм купівлі-продажу землі в порядку проведення земельних аукціонів та конкурсів.

У липні 2011 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону «Про ринок земель» (реєстраційний № 9001-1 від 18 липня 2011 р.). Начасі — його прийняття. Підкреслимо, що у власність землю зможуть набути лише фізичні особи, які є громадянами України, фермерські господарства, територіальні громади та безпосередньо держава. З уведенням ринку землі громадяни отримають можливість повністю реалізувати своє конституційне право на землю. Запровадженню в Україні ринку земель має передувати широкомасштабна роз'яснювальна робота.

Визначенню справедливої ринкової вартості землі повинен сприяти й Закон України «Про оцінку земель»¹. Слід підтримати пропозицію

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 1. – Ст. 1.

деяких фахівців у сфері земельних відносин стосовно необхідності вдосконалення методичних засад нормативної і експертної грошової оцінки земельних ділянок¹. З метою ефективного використання земельних ресурсів буде доцільним й прийняття Закону «Про державний земельний банк». На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «Про Державний земельний банк України» (реєстраційний № 4337 від 10 квітня 2009 р.), який буде спеціалізованою державною фінансовою установою, основне завдання якої — кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу землі та іншого майна. Державному земельному банку України належатиме виключне право заставаотримувача земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та фермерського господарства, а також переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва і фермерського господарства.

Залишається дискусійним й питання про прийняття Закону «Про зонування земель», що зумовлено низкою чинників: по-перше, зонування земель частково врегульовано містобудівним законодавством; по-друге, за переконанням правознавців, перед прийняттям такого Закону потрібно визначитися з тим, що є первинним — зонування земель, зонування їх використання та охорони чи планування територій. Є сенс найближчим часом прийняти й Закон «Про державну інвентаризацію земель». Існують сподівання й на прийняття Закону «Про порядок установалення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць», проект якого свого часу було представлено Державним комітетом України із земельних ресурсів.

Вважаємо за необхідне якомога скоріше закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю, внести зміни до Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» з приводу спрощення цього процесу і підготувати проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Не можна не погодитися з позицією сучасних науковців, за якою розмежування земель державної та комунальної власності є важливою передумовою інституціоналізації прав держави та територіальних громад на землю², а отже, воно створить умови для

¹ Мартин, А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ [Текст] / А. Мартин // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 10.

² Мартин, А. Розмежування земель державної та комунальної власності: нова концепція [Текст] / А. Мартин, С. Гушик, Л. Гунько // Землепоряд. вісн. – 2011. – № 11. – С. 12.

забезпечення суверенітету та обороноздатності країни, сприятиме самодостатньому розвитку територіальних громад тощо¹. Крім того, головну мету розмежування, з чим не можна не погодитися, фахівці вбачають у реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування конституційних прав Українського народу на землю та захист прав суб'єктів усіх форм власності². Доцільно підтримати й позицію щодо нагальної потреби в розробленні та реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності³. Вимагають коригування загальнодержавні і регіональні програми використання та охорони земель як складники землеустрою. Настав час також забезпечити прозору реєстрацію права власності на землю, опрацювання та затвердження проектів землевпорядкування стосовно формування земель комунальної власності і проектів розмежування земель державної та комунальної власності.

3.3.2. Основні функції управління в галузі використання та охорони земель

Акцентуємо увагу на тому, що зміст управління землями виявляється у низці функцій, що здійснюються відповідними компетентними органами. На погляд сучасних науковців, функції управління являють собою види (напрями) діяльності уповноважених державою органів влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання земель⁴. Зазначені види діяльності органів державної влади становлять єдиний механізм щодо регулювання використання та охорони земель. До основних функцій державного управління землями належать: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій, державний земельний кадастр, здійснення державної реєстрації прав на землю; державний контроль за використанням та охороною земель, нормування та стандартизація у сфері використання та охорони земель.

¹ Кустовська, О. Проблеми розмежування земель державної та комунальної власності й шляхи їх вирішення [Текст] / О. Кустовська // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 11. – С. 13.

² Мартин, А. Розмежування земель державної та комунальної власності: нова концепція [Текст] / А. Мартин, С. Гущик, Л. Гунько // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 11. – С. 12.

³ Мартин, А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ [Текст] / А. Мартин // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 13.

⁴ Кулинич, П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів [Текст] : підручник / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шультга // Земельне право України. Академічний курс. – К. : Ін Юре, 2008. – С. 288.

До управлінських повноважень органів державної влади належать і повноваження щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень.

У чинному ЗК України питанню встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень присвячено окремий розділ, що є новелою земельного законодавства та підкреслює значущість зазначених правових положень в умовах реформування земельних відносин. Зазначимо, що відповідно до Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки, схвалених Указом Президента України від 30 травня 2001 р. № 372/2001¹, формування раціональних меж та земельно-кадастрова організація територій населених пунктів є одним із напрямів реалізації земельної реформи. На момент прийняття відповідного нормативно-правового акта проблема встановлення меж населених пунктів залишалася надзвичайно складною².

Стаття 173 ЗК України визначає межу адміністративно-територіального утворення як умовну замкнену лінію на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. Значення встановлення меж не викликає жодного сумніву, оскільки вимагає не тільки окреслити зовнішні кордони території. У межах конкретного адміністративно-територіального утворення здійснюють свої повноваження відповідні компетентні органи, наприклад органи місцевого самоврядування у місті, селищі або селі.

Аналіз ст. 173 ЗК України дозволяє констатувати, що законодавче визначення межі адміністративно-територіального утворення є недосконалим. Не зовсім зрозумілою уявляється точка зору законодавця щодо визначення межі як умовної замкненої лінії. Убачається доцільним уважати за межу адміністративно-територіального утворення зовнішню межу території адміністративно-територіального утворення, на якій здійснюються повноваження відповідного органу місцевого самоврядування, що виокремлює ці землі від суміжних територій. Вона має встановлюватися і змінюватися за проектами землеустрою, що розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку і генеральних планів населених пунктів.

¹ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 986.

² На початок 2002 р. із 169 обласних центрів та міст обласного підпорядкування було встановлено межі лише в 39 (23,1 %), із 226 районних центрів і міст районного підпорядкування – 120 (45,5 %). У селищах цей показник становив відповідно 53,2 %, у селах – 72,7 %.

Проекти формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого життя, урахуваючи інтереси населення, яке проживає на відповідній території.

Згідно зі ст. 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Саме територіальне планування виконує функцію вибору оптимального варіанта територіальної організації¹. Стаття 133 Конституції України закріпила систему адміністративно-територіального устрою України, яку складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. На цей час питання територіального планування вирішуються у планах земельно-господарського устрою населених пунктів і проектах формування територій та встановлення меж сільських, селищних рад.

Базовим нормативно-правовим актом при цьому є Порядок складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79², який складається з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, зокрема оренди, забезпечення режиму використання земель у межах охоронних зон, зон особливого режиму та захисту від руйнування.

Залежно від рівня відповідного адміністративно-територіального утворення рішення про встановлення і зміну його меж ухвалюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська чи Севастопольська міська рада. Відповідно до ЗК України вирішенню питання щодо встановлення і зміни меж передуює подання до вищої ради з боку Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської ради або ра-

¹ Кубах, С. М. Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин [Текст] / С. М. Кубах // Землевпоряд. вісн. – 2001. – № 4. – С. 71.

² Офіц. вісн. України. – 2008. – № 315. – Ст. 386.

йонних та відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення меж районів у містах ухвалює міська рада за поданням районних у містах рад. Певні повноваження з цього приводу належать і місцевим державним адміністраціям. Згідно зі ст. 17 ЗК України до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить підготування висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Чинний ЗК України закріпив положення щодо встановлення меж адміністративно-територіальних утворень у порядку та відповідно до закону. Проте відповідний закон й досі не прийнято, а Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х¹, є застарілим та стосується не тільки певних адміністративно-територіальних одиниць, а й населених пунктів, які не мають власних адміністративно-територіальних одиниць.

Сьогодні в умовах проведення земельної реформи обговорюються декілька проектів Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», який має відповідати сучасним вимогам. Відповідно до одного з таких проектів межі адміністративно-територіальних утворень мають встановлюватися: на суші — за характерними точками і лініями рельєфу; на судноплавних річках — за серединою головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) — за їх серединою або за серединою головного рукава річки; на озерах та інших водоймах — за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми; на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах — відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення; за межами землекористувачів; на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), — за серединою цих споруд або за їх технологічною віссю, незалежно від проходження меж на воді; за лінією державного кордону України. Цим документом передбачається, що складові системи адміністративно-територіального устрою України за своїм статусом поділяються на: адміністративно-територіальні одиниці — Автономна Республіка Крим, області, райони, райони у містах, громади — села, селища, міста; населені пункти — села, селища,

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 170.

міста; невеликі поселення; спеціальні поселення. Відповідно до ЗК України адміністративно-територіальним утворенням є район, село, селище, місто, район у місті (ст. 173), але з невідомих причин до цього переліку не включено області. Аналіз норм зазначеного проекту закону дає змогу дійти висновку про те, що адміністративно-територіальні одиниці є дещо ширшою категорією, ніж населені пункти, які, у свою чергу, можуть входити до адміністративно-територіальних одиниць.

Межі адміністративно-територіальних утворень мають посвідчуватися шляхом складання державного акта України, форма та порядок видавання якого встановлюються Верховною Радою України. Законом передбачено, що цей акт надаватиметься відповідному адміністративно-територіальному утворенню і повинен містити відомості про межі певної адміністративно-територіальної одиниці. Зараз форму такого акта ще не розроблено. Уявляється, що державний акт України на межі адміністративно-територіального утворення відрізнятиметься від державних актів, які посвідчують право власності на землю або право постійного землекористування, оскільки він виконуватиме дещо іншу роль.

Наявність такого державного акта дає уявлення про просторові межі території певного адміністративно-територіального утворення. У межах території села, селища, міста, району в місті можуть перебувати ділянки державної, комунальної, приватної власності. Право власності на ці землі, а також землі, надані в постійне користування, посвідчується відповідними державними актами, форми яких затверджуються Кабінетом Міністрів України. Форма ж та порядок видавання державного акта України на межі адміністративно-територіального утворення встановлюються Верховною Радою України. Відповідно до проекту зазначеного закону до державного акта на межі має додаватися топографічна карта відповідного масштабу з нанесеною межею певної адміністративно-територіальної одиниці та суміжними адміністративно-територіальними одиницями. Згідно із Законом України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій»¹ розроблення проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень є складовою землеустрою на загальнодержавному і регіональному рівнях. Відповідні проекти розробляються для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25. – Ст. 1778.

умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженій містобудівній документації.

Функція планування використання та охорони земель полягає перш за все у розробленні загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель. У таких програмах передбачаються конкретні заходи щодо освоєння нових земель, поліпшення сільськогосподарських угідь, підвищення родючості ґрунтів, проведення робіт із поліпшення деградованих земель¹. Відповідно до ст. 177 ЗК України загальнодержавні програми розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони. Регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами. Як уже зазначалося, в Україні досі не розроблено Загальнодержавної програми використання та охорони земель як одного із заходів землеустрою, у якій необхідно визначити склад і обсяги першочергових та перспективних заходів із використання та охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації.

Доцільно зазначити, що на загальнодержавному рівні планування територій здійснюється шляхом розроблення Генеральної схеми планування території України, яка визначає основні напрями раціонального використання території держави, зокрема пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, удосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур, формування національної екологічної мережі. Наголосимо, що при аналізі Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III «Про Генеральну схему планування території України»²

¹ Боголюбов, С. А. Земельное право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов. – М. : НОРМА, 2001. – С. 119–120.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

можна зробити висновок про роль землеустрою при плануванні та використанні території країни. Саме шляхом землеустрою реалізуються заходи щодо раціонального використання території країни, передбачені цим нормативним актом.

Державний контроль за використанням та охороною земель відіграє надзвичайно важливу роль при здійсненні державної екологічної політики. Відповідно до ст. 188 ЗК України державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють уповноважені органи виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом. Таким є Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹.

Згідно з нормами цього Закону основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Заслуговує на підтримку позиція В. І. Курила, на думку якого державний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів є засобом реалізації державної політики, однією із форм досягнення управлінської мети — забезпечення своєчасності виконання управлінських рішень у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів².

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1432.

² Курило, В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів [Текст] / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. – 2011. – Вип. 165. – С. 153.

Основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Слід погодитися зі В. Д. Швецем стосовно того, що при визначенні поняття державного контролю доцільно виходити з того, що він є функцією, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, ухвалення рішень та їх правомірності¹.

Свого часу повноваження у сфері нагляду (контролю) за використанням та охороною земель належали Державній інспекції з контролю за використанням та охороною земель як урядовому органу, який діяв у системі Державного комітету України із земельних ресурсів, йому підпорядковувався і який було ліквідовано у листопаді 2010 р. У зв'язку з ліквідацією цього органу повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель були передані Державному комітету із земельних ресурсів.

Підкреслимо, що зараз повноваження з державного контролю за використанням та охороною земель здійснює Державна інспекція сільського господарства України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в АПК. Відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2001 р. № 459/2011 «Про Державну інспекцію сільського господарства України»² Державна інспекція сільського господарства України здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності.

¹ Швець, В. Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / В. Д. Швець. – К. : «Вид. дім “УКРПОЛ”», 2009. – С. 139.

² Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265.

За суб'єктами здійснення виділяють державний, самоврядний та громадський контроль. С. І. Хом'яченко зазначає, державний і самоврядний контроль мають однакову природу¹. Як вважають сучасні науковці, обидва мають спільну мету — забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства. Крім того, вони уособлюють реалізацію конституційних засад українського народу через діяльність двох складових публічної влади — органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

Моніторинг земель як функція управління являє собою систему спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінювання, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Відповідно до ст. 191 ЗК України у системі моніторингу земель збирається, обробляється, передається, зберігається та аналізується інформація про стан земель, прогнозуються їх зміни та розробляються науково обґрунтовані рекомендації для ухвалення рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Доцільно зазначити, що моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля.

Залежно від цілей, спостережень і охоплення територій моніторинг земель може бути національним, регіональним та локальним. Моніторинг земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів, з питань екології та природних ресурсів. Основним завданням моніторингу земель є прогнозування еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок із метою запобігання або усунення дії негативних процесів.

Порядок проведення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України. Згідно з Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661³, об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форми власності на них. Складовою частиною моніторингу земель виступає моніторинг ґрунтів. Доцільно зазначити, що останній є об'єктом науко-

¹ Хом'яченко, С. І. Розвиток та систематизація законодавства України про контроль за використанням та охороною земель [Текст] / С. І. Хом'яченко // Проблеми кодифікації законодавства України : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2004. – С. 211.

² Курило, В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів [Текст] / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. – 2011. – Вип. 165. – С. 152.

³ ЗП України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.

вих досліджень і розглядається як самостійна функція державного управління в галузі охорони довкілля і врегульована нормами права система повторних дій, спрямованих на отримання і передавання інформації про якісний стан ґрунтів і рівень їх родючості до органів державної влади та осіб, зацікавлених в отриманні такої інформації, з метою використання її у господарській діяльності та ухвалення юридично значущих рішень з охорони земель сільськогосподарського призначення¹.

Залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель: національний — на всіх землях у межах території України; регіональний — на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов; локальний — на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів.

Моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також оцінювання: стану використання земельних ділянок; процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, криогенними та іншими явищами; стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами. Спостереження за станом земель залежно від строку та періодичності їх проведення поділяються на: базові (вихідні, що фіксують стан об'єкта спостережень на момент початку моніторингу земель); періодичні (через рік і більше); оперативні (фіксують поточні зміни).

Проведення моніторингу земель здійснюється у такому порядку: виконання спеціальних зйомок і обстежень земель; виявлення негатив-

¹ Мозальова, М. В. Правові засади моніторингу ґрунтів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / М. В. Мозальова. – Х., 2011. – С. 8.

них чинників, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінювання, прогнозування, запобігання впливу негативних процесів. Стан земельного фонду оцінюється шляхом аналізування низки послідовних спостережень і порівнянь одержаних показників.

Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів є однією з функцій державного управління земельними ресурсами, яка здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, що визначають вимоги стосовно якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо. У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів устанавлюються такі нормативи: а) оптимального співвідношення земельних угідь; б) якісного стану ґрунтів; в) гранично допустимого забруднення ґрунтів; г) показники деградації земель та ґрунтів. Нормативні документи із стандартизації в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів устанавлюються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 29 Закону України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель»¹ до нормативних документів із стандартизації в галузі охорони земель належать: терміни, поняття класифікації; методи, методики і засоби визначення складу та властивостей земель; вимоги до збирання, облікування, оброблення, збереження, аналізування інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів; вимоги щодо раціонального використання та охорони земель; технічні умови щодо процесів та послуг у сфері охорони земель; метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт; інші нормативні документи із стандартизації у галузі охорони земель.

У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів устанавлюються такі нормативи: гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах; показників деградації земель та ґрунтів.

Нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів визначаються з метою встановлення критеріїв придатності земель для їх використання за цільовим призначенням. До нормативів гранично до-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

пустимого забруднення ґрунтів належать: гранично допустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів тощо; максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами.

Нормативи якісного стану ґрунтів встановлюються з метою запобігання їх виснаженню і використовуються для здійснення контролю за якісним станом ґрунтів. Вони визначають рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо.

Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь.

До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать: оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах встановлюються з метою досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів унаслідок ґрунтовтоми. Зазначені нормативи визначають структуру посівних площ для різних природно-сільськогосподарських регіонів та перелік культур для вирощування у цих регіонах.

Нормативи показників деградації земель встановлюються для кожної категорії земель із метою запобігання погіршенню їх стану і застосовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель. До них належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів унаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ, а також нормативи інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення.

Використання в сільськогосподарському виробництві сільськогосподарської техніки, питомий тиск ходових частин на ґрунт якої перевищує встановлені нормативи, забороняється.

Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення встановлюються з урахуванням даних агрохімічної паспортизації земель. При встановленні показників інтенсивності ви-

користання земель сільськогосподарського призначення визначаються сільськогосподарські культури, вирощування яких обмежується або забороняється, а також технології та окремі агротехнічні операції щодо їх вирощування.

Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення використовуються в процесі складання проектно-технологічної документації на вирощування сільськогосподарських культур.

В умовах проведення земельної реформи набуває особливого значення державна реєстрація прав на землю. Доречно погодитися з думкою сучасних науковців, за якою державна реєстрація прав на землю є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав власності, користування, зокрема права оренди землі, їх обмежень, земельних сервітутів та ін., що супроводжуються внесенням даних про зареєстровані права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень¹.

Правова природа реєстрації прав на землю була предметом наукових досліджень низки науковців. Так, на погляд С. В. Гринька, реєстрація прав на землю — це юридично визначена, поліфункціональна, вольова діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямована на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи уповноваженими державою органами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення відповідних прав на землю у належних зацікавлених осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав². Поліфункціональна спрямованість реєстрації прав, на думку науковця, об'єктивується у таких основних напрямках, як легалізаційний (правовстановлювальний), екологічний, інформаційний, обліковий та статистичний³.

К. О. Настечко вважає оформленням прав на земельні ділянки юридично визначену діяльність суб'єктів оформлення прав на земельні ділянки для видання та отримання юридично значущих і право-

¹ Кулинич, П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів [Текст] : підручник / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шульга // Земельне право України. Академічний курс. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 311.

² Гринько, С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю [Текст] / С. В. Гринько. — К. : Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2004. — С. 24.

³ Там само.

встановлюючих документів на право власності, право користування або право осіб на земельну ділянку, яке виникає із встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації та нотаріального оформлення у випадках, установлених законом¹. Така діяльність, як зазначає дослідник, розпочинається із подання передбаченого законодавством юридично значущого документа до адресата (органу державної влади або самоврядування) відповідно до встановленої законодавством процедури та завершується виданням правовстановлюючого документа на земельну ділянку та його державною реєстрацією². Проте, на думку С. В. Гринька, застосування саме терміна «оформлення» має певні недоліки, зокрема обмеженість у розкритті, поясненні правової природи реєстрації прав на землю, адже про обмеження можна вести мову у межах як легалізаційної, так і легітимаційної діяльності³. Отже, застосування зазначеного терміна під час визначення реєстрації прав на землю є припустимим лише у випадках узаконення, тобто легалізації таких прав.

Сучасні науковці наголошують на притаманних оформленню прав на земельні ділянки гарантуючій, екологічній та інформативній функціях⁴. П. Ф. Кулинич слушно зазначає, що державна реєстрація прав на нерухомість є складовою правоохоронної функції держави⁵.

Згідно зі ст. 196 ЗК України державна реєстрація земельних ділянок є складовою частиною державного земельного кадастру. Відповідно до ст. 202 ЗК України державна реєстрація земельних ділянок здійснюється у складі державного реєстру земель, який складається з двох частин: книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; Поземельної книги, яка містить відомості про земельну ділянку.

¹ Настечко, К. О. Оформлення прав на земельні ділянки: щодо визначення поняття [Текст] / К. О. Настечко // Держава і право. Юрид. і політ. науки. – 2007. – Вип. 37. – С. 524–525.

² Там само.

³ Гринько, С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю [Текст] / С. В. Гринько. – К. : Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2004. – С. 15.

⁴ Настечко, К. О. Зміст і функції оформлення прав на земельні ділянки [Текст] / К. О. Настечко // Юрид. Україна. – 2010. – № 7. – С. 82.

⁵ Кулинич, П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну і неземельну нерухомість: світовий досвід та проблеми його імплементації в Україні [Текст] / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 9. – С. 31.

Не можна не погодитися з О. О. Піфком у тому, що ефективна реєстрація земельних ділянок неможлива поза державним земельним кадастром¹.

Зазначимо, що 1 липня 2004 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»². Тим самим, як доречно пише П. Ф. Кулинич, було зафіксоване проходження важливого, рубіжного етапу на шляху формування в Україні нової, цивілізованої системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно³, оскільки з уведенням в дію зазначеного Закону виключно державна реєстрація прав тягне за собою виникнення права власності та інших прав на земельну та іншу нерухомість. Державна реєстрація прав на нерухоме майно повинна здійснюватися за єдиними правилами і в єдиному державному реєстрі. Названий Закон передбачає реєстрацію права власності та інших прав на землю й інше нерухоме майно в одному органі, а земельна ділянка з розташованими на ній будівлями повинна реєструватися як один об'єкт права власності.

Відповідно до зазначеного Закону державна реєстрація речових прав на нерухоме майно — офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Державний реєстр речових прав на нерухоме майно є єдиною державною інформаційною системою, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав; нерухоме майно — земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення; обтяження — заборона розпоряджатися та (або) користуватися нерухомим майном, яка встановлена або законом, або актами уповноважених на це органів державної влади, їх посадових осіб або яка виникає на підставі договорів. Державна реєстрація прав є обов'язковою. Інформація про права на нерухоме майно

¹ Піфко, О. О. Перспективи формування єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень в Україні [Текст] / О. О. Піфко // Наук. вісн. Ужгород. ун-ту. Сер. Право. — 2007. — Вип. 8. — С. 222.

² Офіц. вісн. України. — 2004. — № 30, ч. 1. — Ст. 1993.

³ Кулинич, П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юрид. журн. — 2005. — № 11 (41). — С. 37.

та їх обтяження підлягає внесенню до Державного реєстру прав. Права на нерухоме майно, що підлягають державній реєстрації відповідно до цього Закону, виникають із моменту такої реєстрації. Права на нерухоме майно, що виникли до набрання чинності даним Законом, визнаються дійсними у разі відсутності їх державної реєстрації, передбаченої цим Законом, за таких умов: якщо реєстрацію прав було проведено відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, або якщо на момент виникнення прав діяло законодавство, яке не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав. Державна реєстрація прав є публічною, проводиться органом державної реєстрації прав, який зобов'язаний надавати інформацію про зареєстровані права та їх обтяження в порядку, установленому цим Законом.

Систему органів державної реєстрації прав становлять спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав — Міністерство юстиції України, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, та його територіальні органи, які є органами державної реєстрації прав. Держателем Державного реєстру прав є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав — Міністерство юстиції України. Адміністратором Державного реєстру прав є державне підприємство, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України, здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного реєстру прав та відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист даних, що містяться у Державному реєстрі прав.

У зв'язку з прийняттям 7 липня 2011 р. Закону України «Про державний земельний кадастр»¹ в Україні було запроваджено так звану «дуальну систему» ведення кадастру і реєстрації прав. При цьому одна структура веде базу даних на земельні ділянки, а друга — реєструє права на них.

Відповідно до зазначеного Закону державний земельний кадастр є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінювання, розподіл земель між власниками і користувачами.

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.

Державна реєстрація земельної ділянки ж полягає у внесенні до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Систему органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, становлять центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи. Держателем Державного земельного кадастру є центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Адміністратором Державного земельного кадастру виступає державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів і здійснює заходи щодо створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей у складі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів здійснюють державні кадастрові реєстратори. Саме вони перевіряють відповідність поданих документів вимогам законодавства; формують поземельні книги на земельні ділянки, вносять записи до них, забезпечують зберігання таких книг; вносять відомості до Державного земельного кадастру або надають відмову в їх внесенні; присвоюють кадастрові номери земельним ділянкам; надають відомості з Державного земельного кадастру та відмовляють у їх наданні; виправляють помилки у Державному земельному кадастрі; передають органам державної реєстрації речових прав на нерухоме майно відомості про земельні ділянки.

Об'єктами Державного земельного кадастру є: землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; обмеження у використанні земель; земельна ділянка.

Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку за місцем розташування земельних ділянок відповідним Державним кадастровим реєстратором територіального органу центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у містах Києві та Севастополі, містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районі за процедурою, передбаченою законом.

Поземельна книга є документом Державного земельного кадастру, який містить такі відомості про земельну ділянку: а) кадастровий номер; б) площа; в) місцезнаходження (адміністративно-територіальна одиниця); г) склад угідь; ґ) цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); д) нормативна грошова оцінка; е) відомості про обмеження у використанні земельної ділянки; є) відомості про межі частини земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; ж) кадастровий план земельної ділянки; з) дата державної реєстрації земельної ділянки; и) інформація про документацію із землеустрою, на підставі якої здійснено державну реєстрацію земельної ділянки, а також внесені зміни до цих відомостей; і) інформація про власників (користувачів) земельної ділянки відповідно до даних про зареєстровані речові права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; і) дані про бонітування ґрунтів. Поземельна книга відкривається одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки.

Земельній ділянці, відомості про яку внесені до Державного земельного кадастру, присвоюється кадастровий номер. Кадастровий номер земельної ділянки є її ідентифікатором у Державному земельному кадастрі. Система кадастрової нумерації земельних ділянок є єдиною на всій території України. Законом передбачено співпрацю органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру з органом державної реєстрації прав. Так, він одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки надає органу державної реєстрації прав інформацію про: державну реєстрацію земельної ділянки (дату державної реєстрації, орган, що здійснив таку реєстрацію); кадастровий номер, площу, місце розташування земельної ділянки; кадастровий план зареєстрованої земельної ділянки в електронній (цифровій) формі. У свою чергу, орган державної реєстрації прав одночасно з державною реєстрацією речового права на земельну ділянку надає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про: а) суб'єкта права власності на земельну ділянку: для фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства): прізвище, ім'я, по батькові (за наявності); податковий номер (крім громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку (ідентифікаційного номера), офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України);

номер та серія паспорта громадянина України (для громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку (ідентифікаційного номера), офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України); реквізити документа, що посвідчує особу власника (номер та серія документа, дата його видання, відомості про суб'єкта, що здійснив його видання, тощо); для юридичної особи (резидента та нерезидента): найменування юридичної особи; податковий номер; для територіальної громади: відомості про територіальну громаду села, селища, міста, району у місті; найменування органу місцевого самоврядування; податковий номер органу місцевого самоврядування; для держави: відомості про державу Україна; найменування органу державної влади, що здійснює управління нерухомим майном; податковий номер органу державної влади; б) суб'єкта речового права на земельну ділянку: для фізичної особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства): прізвище, ім'я, по батькові (за наявності); податковий номер (крім громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку (ідентифікаційного номера), офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України); номер та серія паспорта громадянина України (для громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку (ідентифікаційного номера), офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України); реквізити документа, що посвідчує особу (номер та серія документа, дата його видання, відомості про суб'єкта, що здійснив його видання, тощо); для юридичної особи (резидента та нерезидента): найменування юридичної особи; податковий номер; для органів місцевого самоврядування: найменування органу місцевого самоврядування; податковий номер органу місцевого самоврядування; для органів державної влади: найменування органу державної влади; податковий номер органу державної влади; в) державну реєстрацію права власності на земельну ділянку, права користування (сервітут) земельної ділянки, права постійного користування, права оренди (суборенди) земельною ділянкою; права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб

(емфітевзис); права забудови земельної ділянки (суперфіцій); г) дату державної реєстрації, реєстраційний номер земельної ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно із зазначенням відомостей про її кадастровий номер та орган, що здійснив державну реєстрацію.

Акцентуємо увагу на тому, що внесення відомостей до Державного земельного кадастру або надання мотивованої відмови у такому внесенні здійснюється у строк, що не перевищує чотирнадцяти робочих днів із дня отримання відповідної документації, якщо цим Законом не встановлено інший строк для здійснення цих дій.

Доцільно зазначити, що, на думку деяких науковців та посадових осіб органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, державну реєстрацію прав на земельні ділянки повинні здійснювати фахівці-землевпорядники. З цього приводу доречно підтримати позицію О. О. Піфка, який вважає, що державним реєстратором повинен бути юрист, який вільно володіє землевпорядними питаннями¹.

Доречно відмітити, що тривалий період Україна залишалася єдиною державою на пострадянському просторі, де закону про державний земельний кадастр не існувало. За словами першого заступника міністра аграрної політики та продовольства України М. Д. Безуглого, цей Закон передбачає спрощену процедуру реєстрації земельної ділянки фізичними та юридичними особами протягом 14 робочих днів із моменту подання всіх необхідних документів². До того ж він має декілька важливих соціальних аспектів, містить норми щодо обов'язкового відбиття інформації Державного земельного кадастру в мережі Інтернет і вільний доступ до нього. У той же час, на переконання С. М. Тимченка — голови Державного агентства земельних ресурсів України, цей Закон має два суттєвих недоліки³: по-перше, у ньому йдеться про існування власного кадастру м. Києва, який, на відміну від прозорого загальноукраїнського, абсолютно закритий; по-друге, Закон пропонує реєстрацію органами Міністерства юстиції України

¹ Піфко, О. О. Перспективи формування єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень в Україні [Текст] / О. О. Піфко // Наук. вісн. Ужгород. ун-ту. Сер. Право. – 2007. – Вип. 8. – С. 221.

² В Україні значно спрощено процедуру реєстрації земельної ділянки [Текст] // Земельне право України. – 2011. – № 7. – С. 4.

³ Тимченко, С. Мое головне завдання від президента – до 1 січня 2012 року навести порядок у земельній сфері [Текст] / С. Тимченко // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 7. – С. 4.

речового права на земельну ділянку і паралельно видання ними свідочтва про власність, що в цьому випадку порушує «принцип єдиного вікна» у зазначеній сфері. Крім того, із змісту цього нормативно-правового акта залишається незрозумілою правова природа плати (яку, до речі, найближчим часом повинен установити Кабінет Міністрів України) за надання даних із кадастру, оскільки вона не становить ні податок, ні збір, що теж створює умови для відповідних зловживань.

За словами представника Світового банку Малколма Чілдерса, процес створення державного земельного кадастру в Україні вийшов на завершальний етап¹, модуль АС ДЗК вже створено і він існуватиме. Таку систему створено відповідно до проекту Світового банку «Видання державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру». За інформацією фахівців — уповноважених представників відповідних організацій, її розробником є консорціум, до складу якого входять відповідні компанії Швеції, США, Німеччини, України². Автоматизована система повинна стати єдиним джерелом кадастрової та реєстраційної інформації для України, а також основою для ведення містобудівного, лісового, водного та інших природоресурсних кадастрів. Крім того, така система має забезпечувати реєстраційні процедури на центральному, регіональному, а також територіальному рівнях та ведення всієї кадастрової інформації, визначеної Законом України «Про державний земельний кадастр».

3.3.3. Землеустрій як провідна функція управління в галузі використання та охорони земель

Відповідно до ст. 1 Закону України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій»³ землеустрій — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. ЗК України містить тотожне визначення цього явища (ст. 181).

¹ У Світовому банку вважають, що процес створення кадастру в Україні вийшов на завершальний етап [Текст] // Земельне право України. — 2011. — № 10. — С. 33.

² Як влаштована автоматизована система державного земельного кадастру? [Текст] // Земельне право України. — 2011. — № 10. — С. 40.

³ Офіц. вісн. України. — 2003. — № 25. — Ст. 1778.

Призначенням землеустрою є забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, удосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо; надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному та господарському рівнях шляхом установлення особливого режиму й умов використання та охорони земель; установлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів; прогнозування, планування й організація раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях; організація території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій із метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, упровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни; розроблення і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам; організація території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення; отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Суб'єктами землеустрою є: органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування; юридичні та фізичні особи, які здійснюють землеустрій; землевласники та землекористувачі.

Об'єктами землеустрою є: територія України; території адміністративно-територіальних утворень або їх частин; території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

Саме від землеустрою, на думку фахівців, як уже зазначалося, залежать формування структури адміністративно-територіального устрою, збереження та охорона земель, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами. Саме він є основним елементом управління земельними ресурсами країни, реальним механізмом у сфері належного регулювання земельних відносин¹. Наведену думку поділяє В. Д. Швець, на погляд якого в сучасних умовах зростає роль землеустрою, оскільки він може сприяти підвищенню ефективності використання земель, регулюванню земельних відносин, упорядкуванню територій існуючих та новостворених формувань, вирішенню виникаючих при цьому соціально-економічних, економічних, природоохоронних та інших завдань на підставі проєктів землеустрою з їх комплексним обґрунтуванням². Саме землеустрій при переході до моделі сталого землекористування повинен стати одним з основних інструментів у боротьбі з негативними наслідками природоохоронного та антропогенного характеру³.

Фахівці-землепорядники, досліджуючи мету землеустрою, доводять висновок про те, що землеустрій спрямовано так, аби кожна земельна ділянка використовувалась економічно ефективно, екологічно доцільно і соціально обумовлено⁴. Проєкти землеустрою, що сто-

¹ Третяк, А. Сформульовано нову парадигму землеустрою в земельній політиці України, визначено його сутність та роль у державному регулюванні земельних відносин і управлінні земельними ресурсами [Текст] / А. Третяк, О. Дорош, Н. Третяк // Землепоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 11.

² Швець, В. Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин [Текст] / В. Д. Швець. – К. : Вид. дім «УКРПОЛ», 2009. – С. 136.

³ Мась, А. Ю. Землеустрій в системі земельних відносин та роль землепорядного проєктування у забезпеченні переходу на модель сталого землекористування [Текст] / А. Ю. Мась // Землепорядна освіта, наука та виробництво: сьогодення та перспективи очима молодих вчених : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2003. – С. 58.

⁴ Добряк, Д. С. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів [Текст] / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра // Наук. вісн. Нац. аграр. ун-ту. – 2004. – Вип. 67. – С. 241.

суються еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, мають забезпечити їх раціональне та ефективне використання, створити умови для підвищення продуктивності праці на них, вирішити питання призупинення ерозійних процесів, визначити площі земель, користування якими є економічно неефективним та екологічно небезпечним. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1134 було затверджено «Порядок розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь»¹, який визначає механізм розроблення таких проектів. Як уже зазначалося, на часі виникає гостра необхідність підготувати проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель як одного із заходів землеустрою, у якій необхідно визначити склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з використання та охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації. Деякі фахівці в галузі земельних ресурсів, як уже зазначалося, наполегливо стверджують, що в державі необхідно завершити формування єдиної землепорядної служби, яка б здійснювала не тільки ведення кадастру і реєстру земель, планування територій та землеустрій, а й формувала державну політику управління земельними ресурсами, а також земельними відносинами в цілому².

Землеустрою притаманний державний характер, оскільки його характер та конкретний зміст визначаються земельним законодавством; держава встановлює екологічні вимоги щодо вжиття заходів у сфері землеустрою; організація та фінансування таких заходів здійснюються переважно державою; керівництво такими заходами, контроль за їх реалізацією та охорона землі здійснюються переважно державними органами із землеустрою; саме держава визначає та регулює землепорядний процес; надання, вилучення земельних ділянок здійснюються виключно на підставі рішень компетентних державних органів; держава організує підготування кадрів із вжиття заходів у сфері землеустрою вищого та середнього порядку.

Землеустрій спрямовується державою на зміцнення та розвиток нових, сучасних форм землеволодіння і землекористування, поліпшення територіальної організації народного господарства, у першу чергу в АПК. Держава шляхом вжиття заходів із землеустрою охороняє зем-

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 85. – Ст. 3120.

² Шарий, Г. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель [Текст] / Г. Шарий // Землепоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 8–9.

лю, установлює раціональні форми її використання, розподіляє її відповідно до функціонального призначення між галузями та суб'єктами господарювання.

Саме землеустрою належить провідна роль серед функцій державного управління земельним фондом. У сучасних умовах саме він є тим публічно-правовим інститутом, який має домінуюче та загальнодержавне значення. Ця констатація впливає із чинного законодавства. Так, при аналізі Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III «Про Генеральну схему планування території України»¹ можна зробити висновок про роль землеустрою при плануванні та використанні території країни. Зокрема, саме шляхом землеустрою реалізуються заходи щодо раціонального використання території країни, передбачені зазначеним нормативним актом.

Відомо, що значення земельного кадастру при проведенні землеустрою, плануванні використання та охорони земель набуло особливого значення в умовах ринкової економіки, земельної реформи. Матеріали земельного кадастру підлягають обов'язковому застосуванню при проведенні землеустрою, надаючи відомості про оцінювання економічної ефективності запланованих заходів, місце земельних ресурсів у складі всіх земель держави, повні дані про правовий, природний, господарський склади земель тощо. Отже, дані земельного кадастру слугують вихідною інформацією для землеустрою. У свою чергу, результати проведення землепорядних дій є документальною основою для ведення земельного кадастру та фіксуються (після затвердження землепорядної документації) як зміни, що офіційно відбулися у межах та режимах землекористування.

Землеустрій і земельний кадастр у професійному відношенні являють собою певну єдність: землеустрій є державним механізмом перерозподілу земель, а земельний кадастр — системою документації про стан земельного фонду у кожний конкретний період.

Слід зазначити, що в умовах трансформації економіки, проведення земельної реформи сутність і зміст деяких функцій зазнають змін. Серед цих функцій є й функція землеустрою. Раніше система землеустрою забезпечувала виконання функцій державою з адміністративно-командною системою управління. Головне завдання тодішнього землеустрою полягало насамперед у міжгалузевому розподілі землі та відведенні відповідних земельних ділянок, організаційно-

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст. 466.

господарському та організаційно-територіальному впорядкуванні земель сільськогосподарського призначення. Це пов'язувалося головним чином із виконанням держзамовлення на виробництво сільськогосподарської продукції. Землеустрій стосувався насамперед земель, що використовувалися як основний засіб виробництва в сільському господарстві. В умовах же ринкової економіки при звуженні адміністративної ролі держави та переході до економічних методів управління, появи конкуренції, перерозподілі державної власності на землю і встановленні багатосуб'єктності форм власності на неї головним завданням постали максимальне задоволення економічних інтересів усіх землевласників і землекористувачів, найбільш ефективно задоволення виробничого потенціалу господарств і закріплених за ними земель. Одним з актуальних питань виступає проблема врахування економічних умов і чинників при використанні всіх земель.

Нині на землеустрій покладено виконання важливих завдань щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, їх охорони та захисту ґрунтів незалежно від цільового призначення земель. Землеустрій як функція державного управління значно збагачується (заходи землеустрою охоплюють землі не тільки сільськогосподарського призначення, а й житлової та громадської забудови, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення), з'являються його нові провадження, оновлюється суб'єктний склад.

Підкреслимо, що впродовж досить тривалого періоду екологічні аспекти у тлумаченні змісту землеустрою були відсутні. Це негативно позначалося на діяльності, зокрема, пов'язаній з охороною земель. Свідченням цього є, наприклад, якісний стан орних земель України, який, за висновками фахівців, характеризується значним зниженням вмісту гумусу в ґрунті. Так, за даними УААН, щорічні втрати ґрунту становлять близько 600 млн т, у тому числі близько 20 млн т гумусу. Площа деградованих ґрунтів зростає щороку на 80 тис. га¹.

На підставі аналізу сутності землеустрою фахівці в галузі землеустрою розробили наукову концепцію розвитку і подальшого вдосконалення землеустрою, який вважається складовою частиною суспільного способу виробництва, що має самостійний соціально-економічний характер. Отже, на думку розробників цієї концепції, землеустрій по-

¹ Петрушенко, М. Подбай про землю – і вона віддячить [Текст] / М. Петрушенко // Уряд. кур'єр. – 2003. – 23 лип. – С. 13.

винен мати державний характер, бути головним важелем держави у здійсненні земельних перетворень¹.

З цим висновком слід погодитися, оскільки: по-перше, землеустрій — головний механізм утворення землекористувань, основна умова організації землекористування; по-друге, у процесі землевпорядних робіт здійснюється територіальна організація виробництва; по-третє, шляхом землеустрою створюються оптимальні організаційно-територіальні умови реалізації прав власників землі різних форм власності та землекористувачів.

Землеустрій є комплексним, багатограним явищем і включає чотири взаємопов'язаних аспекти: юридичний, економічний, технічний та екологічний.

Саме екологічна спрямованість землеустрою повинна виходити на перший план. Екологічний аспект землеустрою спрямовано на забезпечення оптимального складу і співвідношення земельних угідь, забезпечення екологічно збалансованого землевикористання, створення сприятливого екологічного стану, поліпшення природних ландшафтів та дотримання технологій, що сприяють збереженню якісного стану земель (особливо ґрунтів) у процесі їх використання. Відповідні положення закріплено в чинному законодавстві. Так, відповідно до Закону України від 17 червня 2004 р. № 1862-IV «Про державну експертизу землевпорядної документації» при проведенні державної землевпорядної експертизи має досліджуватися, перевірятися, аналізуватися та оцінюватися еколого-економічна ефективність проектних рішень з метою запобігання їх негативному впливу на стан земельних ресурсів, суміжні земельні ділянки та ландшафт². Іншими словами, у процесі здійснення землеустрою слід вчиняти дії, спрямовані не тільки на забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ділянок, а й на створення сприятливого екологічного середовища і формування природних ландшафтів за межами ділянок, на яких проводиться землевпорядкування.

Екологічну спрямованість землеустрою підтверджують також екологічні вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів, сформульовані у ст. 59 Закону України від 25 червня 1991 р. № 995-XII «Про

¹ Новаковський, Л. Я. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. – К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. – С. 86.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 38. – Ст. 471.

охорону навколишнього природного середовища», щодо додержання приписів правових норм відносно охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Як відомо, земельна ділянка, надана землекористувачам або землевласникам для певних цілей, функціонує в тісному зв'язку з іншими об'єктами природи. Вона є частиною єдиної екологічної системи. Процес використання земельної ділянки може по-різному впливати на стан довкілля. Це залежить від суб'єкта, який використовує землю. Процес використання земельної ділянки зумовлений вимогами землеустрою, які закріплюються у відповідних проектах землеустрою при відведенні земельних ділянок, створенні нових землеволодінь і землекористувань, розробленні прогностичних матеріалів, схем землеустрою, техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, робочих проектів, пов'язаних з упорядкуванням, докорінним поліпшенням та охороною земель, їх раціональним використанням.

Таким чином, якщо екологічний підхід забезпечуватиметься у відповідних проектах землеустрою, то в кінцевому результаті це буде забезпечувати й екологічно збалансоване користування земельними ділянками власниками і користувачами земельних ділянок. Отже, виконуючи дії у сфері землеустрою, слід не тільки реалізовувати певні матеріальні інтереси, а й враховувати конкретні екологічні інтереси деяких суб'єктів.

Як відомо, відсутність урахування екологічного чинника при здійсненні заходів землеустрою може призвести до глобальних екологічних проблем. Серед них найгострішими є: ерозія ґрунтів, їх закислення та засолення, заболочення і перезволоження земель, виснаження родючого шару ґрунту тощо. Слід додати, що екологічна спрямованість землеустрою поки що зафіксована лише формально. У дійсності ж щороку збільшується значний масив деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення, що призвело до включення до ЗК України самостійної глави 28 «Консервація земель». З формуванням великої кількості приватних сільськогосподарських землеволодінь кожний господар займається лише обробленням власної ділянки, а поля продовжують вкриватися бур'яном. Усе це свідчить про поки що лише формальне закріплення екологічних вимог землеустрою. Зазначені негаразди дещо спричинені також втратою або застарілістю документації у сфері землеустрою та проведенням заходів землеустрою переважно за державний рахунок

при відсутності достатніх коштів державного бюджету на необхідні заходи.

Розглядаючи землеустрій як функцію, необхідно з'ясувати її співвідношення з іншими категоріями, наприклад із методами. У літературі іноді функції підмінюють методами, розглядаючи землеустрій не як функцію державного управління, а як метод державного управління у сфері використання та охорони земель¹. З цим не можна погодитись, адже функціями державного управління є відповідні напрями управлінської діяльності.

Загальна теорія держави і права виходить із того, що методом правового регулювання є сукупність прийомів, способів та засобів впливу права на суспільні відносини². Метод же певної функції державного управління являє собою сукупність певних способів і прийомів її здійснення. Кожна управлінська функція, у свою чергу, складається з певних форм та методів реалізації. Якщо говорити про функцію землеустрою, то йдеться про поєднання економічних і вдосконалених адміністративних методів.

В умовах проведення земельної реформи, при змінах, що відбуваються в АПК, землеустрою відводиться вирішальна роль. У результаті земельних перетворень значно збільшилася кількість сільськогосподарських та інших землеволодінь і землекористувань, змінилися їх межі, площі, організація території. Реальним механізмом наведення порядку у використанні земель, переоблаштуванні території може бути тільки землеустрій. Усі дії, пов'язані з перерозподілом земель, утворенням нових землеволодінь і землекористувань, організацією використання та охорони земель, повинні здійснюватися лише в порядку землеустрою, на основі докладного екологічного і соціально-економічного обґрунтування.

В умовах проведення земельної реформи з'являються нові види документації із землеустрою. Якщо в радянські часи видами документації із землеустрою були відповідні проекти землеустрою, що склалися, наприклад, при відведенні або зміні меж існуючих господарств, то нині законодавчо закріплені нові види такої документації: загальнодержавні і регіональні (республіканські) програми використання та

¹ Государственное регулирование земельных отношений [Текст] / А. А. Варламов, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун, В. С. Шаманаев. – М. : Колос, 2000. – С. 133.

² Марченко, М. Н. Общая теория государства и права: акад. курс [Текст] / М. Н. Марченко. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2002. – Т. 2. – С. 335.

охорони земель; проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень; схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень; проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення та ін.

Слід зазначити, що складання відповідних проектів та схем землеустрою є правовими формами його реалізації. Виникнення приватної форми власності на землю, на наш погляд, повинно було б звільнити власників таких ділянок від дотримання вимог землеустрою. Проте навіть приватний власник має дотримуватися цих вимог. Постає запитання: чи не обмежуються його права у цьому разі? Однак такі обмеження зумовлені суспільними інтересами. Наголосимо, що власність на землю відіграє соціальну роль, а її обмеження спричинено публічними інтересами.

Важливим є поділ землеустрою на види. Чинний ЗК України, як і Закон України «Про землеустрій», не містить положень щодо поділу землеустрою на окремі види. Між тим слід зауважити, що нормативно-правові акти з питань землеустрою ще радянського періоду (Основи земельного законодавства СРСР та союзних республік 1968 р.), земельні кодекси 1970 р.¹, 1990 р.², 1992 р.³ вирізняли два його окремих види — міжгосподарський та внутрішньогосподарський. Це було суттєвою перевагою зазначених нормативних актів.

Сучасна практика здійснення дій у сфері землеустрою також свідчить про існування фактично двох названих видів землеустрою. Їм притаманні свої специфіка, завдання, зміст і методи проведення. Кожен із них характеризується певною метою, здійснюється на різних рівнях. Тому було б доцільним, аби самостійні види землеустрою знайшли закріплення на законодавчому рівні.

Закон України «Про землеустрій» передбачає здійснення землеустрою на національному, регіональному, місцевому (локальному і господарському) рівнях (ст. 3). Слід підкреслити, що головним кри-

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

² Там само. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

³ Там само. – 1992. – № 25. – Ст. 355.

терієм поділу землеустрою на відповідні рівні є певна територія. Треба додати, що сьогодні деякі фахівці у сфері землеустрою замість терміна «міжгосподарський землеустрій» у зв'язку із появою його нових проваджень вживають термін «територіальний землеустрій»¹. Територіальним землеустроєм можна називати, наприклад, заходи із землеустрою щодо встановлення меж територій адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним та заповідним режимами, розмежування земель державної та комунальної власності.

Сутність міжгосподарського землеустрою полягає в тому, що він є одним із самостійних видів землеустрою щодо комплексної організації території декількох суб'єктів (власників землі, орендарів) і здійснюється з метою найефективнішого її використання. Саме в процесі здійснення цього землеустрою створюється можливість визначати цільове призначення землі, проводити внутрішньогалузевий і міжгалузевий розподіл та перерозподіл земель між конкретними суб'єктами. Завдяки йому створюються нові і змінюються існуючі суб'єкти господарювання, вирішуються державні, галузеві, регіональні та конкретні внутрішньогосподарські завдання, розробляються заходи оптимізації міжгосподарських економічних зв'язків та ін. Треба додати, що міжгосподарський землеустрій здійснюється на національному, регіональному та локальному рівнях.

До прогнозних і передпроектних дій із землеустрою на державному (національному) рівні насамперед належить складання загальнодержавних програм використання та охорони земель. Іншу групу дій у сфері землеустрою становить складання проектів окреслення і зміни меж: а) державного кордону України; б) адміністративно-територіальних утворень; в) територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Окремо в Законі України «Про землеустрій» наводиться перелік дій щодо землеустрою на регіональному рівні. Постає запитання: що ж слід вважати регіоном, які ознаки повинно мати це утворення? Зазначимо, що, на думку Б. П. Курашвілі, поняття «регіон» можна розглядати у широкому аспекті як будь-яке територіальне утворення та у спеціальному — як сукупність близько розташованих одна до одної

¹ Третяк, А. М. Наукові основи землеустрою [Текст] / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2002. – С. 210.

великих територіальних спільнот, що мають унаслідок цього та особливостей історичного розвитку досить інтенсивний економічний обмін і соціально-культурну спільність¹.

О. Заржицький визначає регіоном окрему область або декілька областей України, які об'єднані єдиним стратегічним напрямом економічного, фінансового, соціального, культурного розвитку². Деякі науковці розглядають термін «регіон» в аспекті певних географічних територій: Карпати, басейн Чорного моря та ін.³

Відповідно до Концепції державної регіональної політики України, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001, термін «регіон» вжито у значенні «регіон адміністративний», тобто як вища адміністративно-територіальна одиниця держави (область, Автономна Республіка Крим, місто — регіон)⁴.

Згідно з постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» регіональні інтереси у галузі охорони природи охоплюють територію в межах двох або більше областей та Автономної Республіки Крим чи поширюються на територію суміжних держав та акваторію морської економічної зони; місцеві ж охоплюють територію в межах АРК, області, району⁵. Отже, на регіональному рівні заходи із землеустрою виконуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними радами.

Зазначені дії також можна систематизувати на такі: щодо складання: а) регіональних програм використання та охорони земель; б) схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень; в) проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

¹ Курашвили, Б. П. Очерки теории государственного управления [Текст] / Б. П. Курашвили. — М. : Наука, 1978. — С. 178–179.

² Заржицький, О. Концепція регіональної екологічної політики в Україні: якою їй бути [Текст] / О. Заржицький // Право України. — 2001. — № 7. — С. 71.

³ Здоровко, Л. М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. М. Здоровко. — Х., 2003. — С. 30.

⁴ Офіц. вісн. України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 38. — Ст. 248.

На місцевому рівні землеустрій пов'язаний із розробленням, затвердженням та реалізацією схем і проектів землеустрою Київською і Севастопольською міськими радами, районними та районними у містах радами, сільськими, селищними, міськими радами, місцевими державними адміністраціями, обласними головними управліннями земельних ресурсів, Київським та Севастопольським міськими головними управліннями земельних ресурсів, міськими (міст обласного та районного значення) управліннями (відділами) земельних ресурсів, а також районними відділами земельних ресурсів, а саме: а) складання проектів землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проектів розмежування земель права державної та комунальної власності населених пунктів; б) відведення земельних ділянок; в) упорядкування території населених пунктів; г) створення нових і впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань; ґ) розроблення робочих проектів землеустрою; д) розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

На місцевому рівні виконуються такі заходи з організації здійснення землеустрою: а) складання технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку; б) складання технічної документації із землеустрою стосовно визначення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); в) розроблення спеціальних тематичних карт і атласів стану земель та їх використання.

Названі заходи можна систематизувати залежно від їх спрямованості щодо об'єктів землеустрою. Як уже зазначалося, відповідно до Закону України «Про землеустрій» об'єктами землеустрою виступають територія України, територія адміністративно-територіального утворення або його частини, території землеволодіння та землекористування чи окремі ділянки (ст. 5).

Якщо об'єктом заходів із землеустрою є територія України, то виконуються заходи із землеустрою на загальнодержавному (національному) рівні. Ідеться, зокрема, про встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України; складання проектів установа та змін меж адміністративно-територіальних утворень; проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; складання загальнодержавних програм використання та охорони земель тощо.

Якщо ж об'єктом землеустрою є територія адміністративно-територіального утворення або його частини, то здійснюватимуться заходи регіонального рівня. До них належать: складання схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень; проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; складання регіональних програм використання та охорони земель тощо.

У тих випадках, коли об'єктом землеустрою виступають території землеволодінь та землекористувань, окремі ділянки чи їх частини, а також земельні частки (паї), то вживатимуться відповідні заходи на місцевому рівні. Серед них розрізняють: складання проектів землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад; проектів розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів; проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок; проектів землеустрою щодо створення нових і впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань; робочих проектів землеустрою; проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); технічної документації із землеустрою щодо складання документів, які посвідчують право на земельну ділянку; спеціальних тематичних карт і атласів стану земель та їх використання тощо.

Необхідно зазначити, що міжгосподарський землеустрій набуває важливого практичного значення в умовах реалізації земельної реформи, оскільки надання землі у власність чи користування вимагає вжиття певних заходів цього землеустрою. За сучасних умов земельної реформи змінюються зміст останнього, методи його ведення, а заходи набувають договірною характеру, відбиваючи потреби та інтереси всіх суб'єктів земельних правовідносин.

Однак із перелічених різновидів дій, що складають зміст внутрішньогосподарського землеустрою, чинний Закон України «Про землеустрій» закріпив лише такі: складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (розробляються з метою організації сільськогосподарського

виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь і землекористувань для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів); робочих проектів землеустрою щодо рекультивациі порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, поліпшення сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів (складаються для реалізації заходів, передбачених схемами використання та охорони земельних ресурсів, схемами і проектами землеустрою на основі вишукувань спеціального призначення); спеціальних тематичних карт і атласів стану земель та їх використання (складаються з метою відображення в них стану земель та їх використання, даних зонування і природно-сільськогосподарського районування, визначення заходів із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель).

Між тим внутрішньогосподарський землеустрій характеризується іншими рисами, ніж міжгосподарський. Завдяки йому вирішуються питання комплексної організації території окремого землекористування чи землеволодіння з метою створення територіальних умов для раціонального використання та охорони земель у його межах. Отже, внутрішньогосподарський землеустрій провадиться в межах сільськогосподарського підприємства, але у певних випадках і несільськогосподарських підприємств, установ і організацій. Цей вид землеустрою здійснюється з метою організації раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та їх охорони. Аналіз чинного ЗК України дає змогу дійти висновку про те, що внутрішньогосподарський землеустрій включає дії з:

а) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель;

б) розроблення іншої землевпорядної документації щодо використання та охорони земель (ст. 184). На жаль, ні в чинному ЗК України, ні в Законі України «Про землеустрій» не закріплено такий вид робіт, як упорядкування території садівничих товариств, земельних ділянок для городництва, сінокосіння і випасання худоби тощо. Проте проекти цього Закону закріплювали ці види дій у сфері землеустрою.

Інакше кажучи, внутрішньогосподарський землеустрій полягає в раціональному розміщенні господарських центрів і виробничих одиниць, внутрішніх доріг, організації угідь, сівозмін, природоохоронних зон, економічно оптимальному устрої територій, садів, виноградників, ягідників, кормових угідь тощо. Аналіз положень Закону України «Про землеустрій» дозволяє констатувати, що внутрішньогосподарський землеустрій здійснюється на господарському рівні. Слід додати, що його новою рисою в умовах переходу до ринкової економіки стала організація території не тільки сільськогосподарських підприємств, а й особистих селянських, фермерських та інших господарств з урахуванням їх потреб щодо використання землі.

Внутрішньогосподарський землеустрій спрямовано на територіальну організацію землі, яка повинна забезпечувати раціональне використання земельних ресурсів, ефективність сільськогосподарського виробництва, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів.

В умовах проведення земельної реформи доцільно говорити про виокремлення ще одного різновиду землеустрою. Його можна назвати дрібноконтурним. Зі змісту ЗК України випливає, що землі сільськогосподарського призначення, надані для товарного сільськогосподарського виробництва, повинні використовуватися лише згідно з проектами землеустрою. Однак у зв'язку з тим, що середній розмір земельної ділянки становить менше 5 га, розробити повноцінний проект внутрішньогосподарського землеустрою досить важко. Проте ці ділянки все одно потребують розроблення певних документів. Саме цим і викликано впровадження дещо спрощеного різновиду землеустрою — дрібноконтурного, який орієнтований на випадки використання приватизованої земельної ділянки самим власником. Уявляється, що проекти дрібноконтурного землеустрою повинні узгоджуватися між власниками суміжних земельних ділянок. Такий проект може бути розроблений і на декілька суміжних земельних ділянок.

При розробленні таких проектів треба виходити й з того, що згідно із ЗК України власникам земельних ділянок сільськогосподарського призначення надано можливість об'єднувати належні їм ділянки в єдиний масив. Усе це свідчить про необхідність законодавчого закріплення зазначеного різновиду землеустрою, який на практиці дає змогу отримати робочі проекти із кошторисами оволодіння земельною ділянкою на підставі докладних топографічних, геоботанічних та інших

вишукувань із метою підвищення продуктивності ділянок сільськогосподарських угідь, а також їх облаштування та охорони; упровадження ресурсозберігаючих технологій оброблення сільськогосподарських культур, обов'язкових ґрунтозахисних заходів тощо.

Новий різновид землеустрою має ґрунтуватися перш за все на економічних методах господарювання, але з урахуванням загальних адміністративних засад управління. Слід зазначити, що новий різновид землеустрою відрізняється від внутрішньогосподарського землеустрою, розрахованого на великий масив земель та спрямованого на впорядкування землеволодіння або землекористування в цілому. Однак, крім того, що і внутрішньогосподарський землеустрій, і дрібноконтурний землеустрій стосуються земель сільськогосподарського призначення, їм притаманні єдина принципова основа, спільна мета — організація раціонального та ефективного використання землі, економічний, правовий та технічний зміст заходів із землеустрою тощо. Було б доцільним вважати цей різновид землеустрою певним різновидом внутрішньогосподарського землеустрою, який здійснюється на господарському рівні.

Дії при здійсненні землеустрою також можна класифікувати залежно від їх безпосередньої спрямованості та змісту. Так, діями у сфері вивчення стану земель, визначення їх якісних та кількісних характеристик є: проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель, земельно-оціночних робіт, інвентаризації земель тощо. У сфері організації раціонального використання та охорони земель застосовуються такі дії: природно-сільськогосподарське районування земель, бонітування ґрунтів, розроблення загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель, складання спеціальних карт і атласів стану земель та їх використання, схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень, іншої документації у сфері землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель, здійснення авторського нагляду за використанням та охороною земель, складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сізовміни та впорядкування угідь, розроблення проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

У сфері формування нових і впорядкування існуючих земельних ділянок чи їх частин та встановлення їх меж на місцевості діями із землеустрою можуть виступати: встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України, складання проектів установаження і зміни меж адміністративно-територіальних утворень, формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів, проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, створення нових і впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів.

У сфері виникнення права власності та права користування застосовуються такі дії: складання технічної документації стосовно складання документів, що посвідчують право власності або право користування землею.

Останнім часом важливого практичного значення набувають дії, пов'язані з обґрунтуванням установаження меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними та заповідними режимами. Збереження відповідних територій і об'єктів забезпечується шляхом установаження заповідного режиму, проведення систематичних спостережень за станом заповідних і рекреаційних природних комплексів та об'єктів. Таким чином, в умовах проведення земельної реформи з'являється новий різновид міжгосподарського землеустрою, який доцільно називати землеустроєм спеціального призначення, що здійснюється на національному, регіональному та локальному рівнях. Слід підкреслити, що це є узагальненим поняттям, оскільки до такого землеустрою входять декілька категорій земель: землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісового та водного фондів; землі оздоровчого та рекреаційного призначення, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони тощо. Порядок розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1094, розкриває стадії розроблення таких проектів¹.

У порядку міжгосподарського землеустрою відбувається і віднесення земель до певної самостійної категорії або зміна цільового призначення земель.

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 34. – Ст. 2261.

В основі поділу земель України на самостійні категорії лежить їх основне цільове призначення. Цей критерій ураховують уповноважені державні органи та органи місцевого самоврядування, що планують використання, розподіл та перерозподіл земель. Згідно з ч. 1 ст. 19 ЗК землі України за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять головних категорій. Крім віднесення земель до певної категорії, законодавство передбачає механізм переведення земель із однієї категорії земель до іншої, що здійснюється внаслідок зміни їх цільового призначення. Цільове призначення земель, які перебувають у власності юридичних осіб або громадян, змінюється відповідно до Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502¹. Згідно з цим нормативно-правовим актом складається проект відведення земельної ділянки, якщо зміні цільового призначення підлягає її частина, або здійснюється перепогодження такого проекту з відповідними органами виконавчої влади, якщо зміні цільового призначення підлягає вся земельна ділянка.

Отже, у процесі проведення земельної реформи зміст як міжгосподарського, так і внутрішньогосподарського землеустрою значно збагатився. З'явилися нові провадження міжгосподарського землеустрою. Це насамперед розроблення проектів щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; проектів землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проектів розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів тощо.

Збагачується і зміст внутрішньогосподарського землеустрою. Якщо раніше його головним завданням була внутрішньогосподарська організація території колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств, установ та організацій з метою максимального збільшення виробництва сільськогосподарської продукції, забезпечення виконання державного плану, то в умовах проведення земельної реформи його головною рисою є організація території не тільки сільськогосподарських підприємств, а й особистих селянських, фермерських та інших господарств з урахуванням екологічного чинника.

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 15. – Ст. 818.

3.4. Земельно-правові проблеми формування національної екологічної мережі України

3.4.1. Історичні та правові передумови формування екологічної мережі України

У свій час, ще в 70-ті рр. ХХ ст., учені різних країн світу обґрунтовували теорію, відповідно до якої для відновлення та збереження екологічного балансу необхідно поряд з освоєними природними територіями виокремити території, що постійно чи тимчасово не використовуються в економічній діяльності. На переконання М. Ф. Реймерса, на Землі немає інших механізмів підтримання природної рівноваги, крім екологічних. Глобальна екосистема біосфери та її підсистеми — зонального та провінційного типу — є настільки великими та складними утвореннями, що їх штучне підтримання вимагає велетенських зусиль та витрат. Такі витрати є непомірними з ресурсами, які отримує людство. Лише один механізм не потребує додаткового вкладення енергії, речовини та коштів — природна регуляція. Відповідно найбільш раціональний шлях — її підтримання¹. Це завдання в сучасних умовах може бути покладено на систему особливо охоронюваних природних територій.

Одним із перших серед представників юридичної науки, який сприйняв ці передові ідеї, став О. А. Забелишенський. На його думку, необхідність у вилученні з господарської експлуатації та збереженні як еталонів окремих ділянок непорушеної природи (завдяки створенню заповідників, заказників, заповідних зон, природних парків, зелених та рекреаційних зон та ін.) в майбутньому тільки зростатиме². У своїх роботах він наголошує на необхідності врахування нових підходів до землекористування, адже сучасною наукою доведено, що залучення до економічного обігу нових земель має екологічні межі. Вважається, що припустимий рівень окультурення земель не повинен перевищувати третини земель, оскільки окультурені землі не можуть регулювати баланс гідросфери й атмосфери та водний режим цілих материків так,

¹ Реймерс, Н. Ф. Особо охраняемые природные территории [Текст] / Н. Ф. Реймерс, Ф. Р. Штильмарк. – М. : Мысль, 1978. – С. 271.

² Забелишенский, А. А. Основы природоохранительного права [Текст] / А. А. Забелишенский. – Свердловск, 1978. – С. 32.

як це роблять природні угіддя. Тривалий час панувала думка, за якою осушення боліт — це благо в усіх випадках, оскільки до економічного обігу залучаються нові землі, часто із великою потенційно накопиченою родючістю, а самі болота щонайменше не мають жодної цінності. Але болота — регулятор водного режиму планети. Можна навести чимало прикладів осушення земель із порушенням принципів охорони природи. Наприклад, осушення боліт у Білорусі спричинило зміління низки малих річок, що, у свою чергу, викликало всихання ялинових лісів. Більш того, там, де раніше вирощували гарний врожай сільськогосподарських культур, оскільки їх ґрунти отримували достатньо вологи за рахунок ґрунтових вод із сусідніх боліт, після осушення врожаї помітно знизилися¹. О. А. Забелішенський звертає увагу на те, що все більшого значення набуває так звана невиробнича сфера використання земель: для лікування, відпочинку, туризму, що спричинене підвищеною потребою сучасної людини у спілкуванні з дикою природою в умовах урбанізації, яка прогресує. Створення необхідних умов для цього є однією з найбільш важливих проблем сучасності, яка розв'язується в усіх індустріально розвинених країнах світу. У той же час виникає необхідність у максимальній концентрації техносфери на малих площах.

Формування системи особливо охоронюваних природних територій безпосередньо пов'язано із завданням збереження біологічного різноманіття. Збереження біосфери напряму залежить від збереження її складових — живих організмів і екосистем. Так само й існування живих організмів, у тому числі людини, залежить від існування біосфери. У цій планетарній системі кожен вид і кожна екосистема відіграють свою роль. Усі вони є особливими, неповторними і вкрай важливими її ланками. Зникнення однієї ланки може призвести до зникнення інших і руйнування всієї біосферної екосистеми. Існування різноманіття організмів дає змогу системі пристосовуватися до змін. Зі зменшенням чисельності одних живих організмів, деградацією екосистеми чи генного матеріалу їх екологічна ніша може бути заповнена іншими, подібними за своїми екологічними характеристиками організмами. Це свого роду заміщення одних іншими на випадок екологічних катастроф².

¹ Забелышенский, А. А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса [Текст] / А. А. Забелышенский. — Свердловск, 1970. — С. 55–56.

² Павленко, А. Концепція біологічного різноманіття [Текст] / А. Павленко // Мікієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. — Львів, 2004. — С. 187.

На жаль, у юридичній літературі практично не приділяється уваги проблемі збереження біологічного різноманіття. Виняток становлять лише окремі роботи. Наприклад, автори підручника «Європейське право навколишнього середовища» слушно зазначають, що біологічне різноманіття (біорізноманіття) є визначальним для підтримання життя на планеті і має надзвичайно важливе екологічне, генетичне, соціальне, економічне, наукове, освітнє, культурне, рекреаційне та естетичне значення¹. Глобальне значення збереження компонентів біологічного різноманіття для теперішніх і майбутніх поколінь було визнано ще у 1972 р. на Стокгольмській конференції ООН із проблем оточуючого людину середовища. Однак необхідність збереження біорізноманіття в усій його сукупності визнано лише у 1992 р. на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, де було прийнято Конвенцію про охорону біологічного різноманіття. Тоді ж сформульовано поняття біологічного різноманіття: «Різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем».

До цього міжнародні, національні заходи та інструменти, у тому числі й на рівні ЄС, були спрямовані на охорону та збереження окремих компонентів біорізноманіття, зокрема дикої флори і фауни. Упродовж 1970–1980-х рр. здійснено і впроваджено основні міжнародні угоди, спрямовані на збереження й охорону найбільш цінних видів чи різновидів дикої флори та фауни (Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Берн, 1979 р.), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої флори та фауни, що перебувають під загрозою зникнення (Вашингтон, 1973 р.), Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (Бонн, 1979 р.), Конвенція про збереження морської флори та фауни Антарктиди (Канберра, 1980 р.)).

Наприкінці 70-х рр. стало зрозуміло, що такий вибірковий підхід, тобто збереження окремих видів флори та фауни, не розв'язує проблеми втрати біорізноманіття на планеті. Найбільше занепокоєння науковців із питань біорізноманіття викликало те, що у зв'язку із зосередженням на цінних, в основному в комерційному значенні, видах

¹ Микієвич, М. М. Європейське право навколишнього середовища [Текст] : навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – С. 166.

не бралася до уваги проблема різкого зниження різноманіття інших видів рослин і тварин. Тоді ж було визначено, що збереження біорізноманіття потребує комплексного підходу, тобто однакового рівня захисту щодо всіх складових біологічного різноманіття. Саме такий підхід закладено в основу Конвенції про охорону біологічного різноманіття¹.

Яким же чином збереження біорізноманіття пов'язане із землекористуванням? Річ у тім, що поняття біорізноманіття включає не тільки види живих організмів, як, наприклад, ведмідь бурий чи польовий горобець, ялина європейська чи ковила азовська. Об'єктивні закони існування та функціонування біосфери роблять практично неможливим або вкрай складним і ризиковим збереження окремих видів живих організмів із відривом їх від природного середовища існування². Отже, на перший план висувається збереження середовищ існування представників біорізноманіття. Як зазначають науковці, знищення видів було наслідком не тільки прямого переслідування, яке припинялося заборонами полювання, його регулюванням та створенням заказників, а й знищення належних місць мешкання для рідкісних форм. Останнім часом особливо помітним є переважаючі непрямі впливи. Так, у XVII ст. пряме переслідування — полювання та збирання яєць призводило до 86 % випадків зникнення виду, а непрямі антропогенні впливи — через знищення місць проживання тварин — лише до 14 %. У XX ст. (до 1974 р.) це співвідношення змінилося на обернене: пряме переслідування стало причиною загибелі виду лише у 28 % випадків, а знищення місць проживання тварин спричиняло 72 % від зареєстрованого збіднення генофонду планети. Технічні засоби значно частіше стають причиною негативного впливу на життя тварин, ніж людина з рушницею, яка виконує промислову функцію. З огляду на це приділяється підвищена увага заповідним та ширше — особливо охоронюваним територіям, що охороняють середовище існування видів від руйнування³.

Якщо йдеться про середовище існування, то в першу чергу це стосується землі як природного об'єкта. Тому можна констатувати, що

¹ Микієвич, М. М. Європейське право навколишнього середовища [Текст] : навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – С. 166–177.

² Павленко, А. Концепція біологічного різноманіття [Текст] / А. Павленко // Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. – Львів, 2004. – С. 186.

³ Реймерс, Н. Ф. Особо охраняемые природные территории [Текст] / Н. Ф. Реймерс, Ф. Р. Штильмарк. – М. : Мысль, 1978. – С. 93.

розвиток законодавства про збереження біологічного різноманіття справлятиме значний вплив на розвиток земельного законодавства. Вимоги щодо необхідності збереження біологічного різноманіття мають бути відображені у правовому регулюванні планування територій, наданні особливого охоронного режиму певним територіям, установленні обмежень у землекористуванні, покладенні певних обов'язків на власників земельних ділянок та землекористувачів.

На думку П. Ф. Кулинич, до числа нових функцій сільськогосподарських угідь як об'єкта земельних правовідносин слід віднести функцію забезпечення біорізноманіття¹. На його переконання, ця функція впливає з функціонального призначення екологічної мережі як засобу забезпечення охорони довкілля. Сільськогосподарські угіддя, які входять до складу екомережі, беруть участь у реалізації її основного функціонального призначення — забезпечення ландшафтного та біорізноманіття і підлягають особливій охороні. Особливість цієї охорони полягає у наданні певного пріоритету в охороні сінокосів і пасовищ порівняно із правовою охороною інших сільськогосподарських угідь — ріллі, перелогів та багаторічних насаджень. Включені до екологічної мережі менш продуктивні сільськогосподарські угіддя підлягають особливій правовій охороні перш за все як елементи довкілля. На нашу думку, такий підхід є цілком виправданим, особливо якщо врахувати, що в агроландшафті зосереджено унікальні місцеві популяції видів судинних рослин, занесених до Червоної книги України, і на жодній із територій природно-заповідного фонду вони не відмічались².

Отже, земельно-правовий зміст забезпечення збереження біологічного різноманіття полягає у захисті середовища існування видів шляхом надання посиленої правової охорони землям, що перебувають у природному стані та стані, близькому до природного.

Для правового регулювання створення системи особливо охоронюваних територій необхідне визначення поняття таких територій. На наш погляд, заслуговує на увагу визначення, запропоноване О. О. Траніним: особливо охоронювані природні території — це ді-

¹ Кулинич, П. Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин [Текст] / П. Ф. Кулинич // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2008. — № 4. — С. 178.

² Агросфера як провідний фактор сталого розвитку України [Текст] / О. О. Созінов, Р. І. Бурда, Ю. О. Тараріко та ін. // Вісн. аграр. науки. — 2004. — № 10. — С. 7.

лянки території (акваторії), що включають природні комплекси та об'єкти як природного, так і штучного походження, що мають особливе екологічне, наукове, лікувальне та естетичне призначення, вилучені у спеціально встановленому законом порядку повністю чи частково, тимчасово чи постійно, з господарської експлуатації з метою збереження еталонів природи, типових та унікальних ландшафтів, екосистем, генетичного фонду рослин та тварин, незвичайних природних утворень для вивчення природних процесів у природі, збереження, відтворення та відновлення окремих компонентів природи, контролю за змінами біосфери під впливом господарської діяльності, розроблення наукових основ природокористування, пропаганди охорони природи та освіти, а також для використання у певних випадках у рекреаційних цілях¹. На нашу думку, запропоноване поняття відповідає завданню створення не просто сукупності (на протигагу поняттю «природно-заповідний фонд»), а єдиної територіальної системи охоронюваних природних територій, яка дасть можливість створити протигагу антропогенно зміненим землям.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» вперше на законодавчому рівні з'явилася ідея створення особливо охоронюваних природних територій саме як системи. Серед принципів охорони довкілля в п. «д» ч. 1 ст. 3 Закону було закріплено принцип збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів. Як підкреслюється в юридичній літературі, як конкретизація цього принципу Закон містить окремий розділ 12 «Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні» (статті 60–64)². Відповідно до ст. 60 Закону особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні,

¹ Транин, А. А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы (организационно-правовые аспекты) [Текст] / А. А. Транин. – М. : Наука, 1991. – С. 21.

² Правова система України: історія, стан та перспективи [Текст] : у 5 т. Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 172.

полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України. Відповідно до ст. 61 Закону ділянки суші та водного простору, природні комплекси і об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і народногосподарську цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фоновий моніторинг довкілля, вилучаються з господарського використання повністю або частково й оголошуються територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України. До складу природно-заповідного фонду України входять державні заповідники, природні національні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища. Порядок організації, використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх додаткові категорії визначаються законодавством України та Автономної Республіки Крим. Законом також визначено загальні засади правового режиму курортних і лікувально-оздоровчих (ст. 62) та рекреаційних зон (ст. 63). На жаль, ідея, закладена в Законі, тривалий час не була розвинена.

У другій половині 1991 — на початку 1992 р. було підготовлено проект Закону про особливо охоронювані природні території та об'єкти, який пройшов обговорення у комісіях тодішньої Верховної Ради України і був схвалений у першому читанні. Але прийняття цього Закону вимагало здійснення дуже серйозної кодифікаційної роботи, аби всебічно і системно виписати режими всіх зазначених елементів, різних за своєю юридичною природою та екологічною цінністю, що, на думку розробників проекту, на той час було неможливим. Тож, завдання було спрощено і робоча група підготувала проект Закону про природно-заповідний фонд, який пройшов усі види експертиз і був успішно прийнятий під час другого слухання у Верховній Раді України 16 червня 1992 р.¹

Саме в цей час ішлося підготування міжнародної Конвенції про біологічне різноманіття, яка була прийнята 5 червня 1992 р. на конференції в Ріо-де-Жанейро та ратифікована Законом України від 29 листопада 1994 р.²

¹ Про природно-заповідний фонд України [Текст] : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

² Правова система України: історія, стан та перспективи [Текст] : у 5 т. Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2008. – С. 173.

Отже, у законодавстві була реалізована концепція природно-заповідного фонду. На певному етапі розвитку екологічного законодавства, безумовно, це було прогресивним кроком. Проте це не давало можливості створити систему особливо охоронюваних природних територій, оскільки природно-заповідний фонд складається з територій та об'єктів, які аж ніяк не пов'язані у просторі. Про це свідчить подальший розвиток правового регулювання відносин щодо особливо охоронюваних природних територій.

Тільки в Законі України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»¹ ідея, закладена в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», нарешті набула подальшого розвитку. Основною метою Програми є збільшення площі земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження їх різноманіття, близького до притаманного їм природного стану, та формування їх територіально єдиної системи, побудованої відповідно до забезпечення можливості природних шляхів міграції та поширення видів рослин і тварин, яка б забезпечувала збереження природних екосистем, видів рослинного і тваринного світу та їх популяцій. При цьому національна екологічна мережа має відповідати вимогам щодо її функціонування у Всеєвропейській екологічній мережі та виконувати провідні функції щодо збереження біологічного різноманіття. Крім того, Програма має сприяти збалансованому та невиснажливому використанню біологічних ресурсів у господарській діяльності (п. 3 Програми).

На нашу думку, прийняття цього Закону — переломний момент у розвитку екологічного (а також земельного) законодавства. Уперше на рівні закону було ухвалено цілком конкретну програму дій із створення науково обґрунтованої системи охоронюваних природних територій. Більш того, вона розглядається як частина Всеєвропейської екологічної мережі. У Програмі не просто передбачено поєднання національної екологічної мережі з екологічними мережами країн, з якими Україна має спільні кордони, а визначено конкретні елементи екомережі, через які буде здійснено таке поєднання. Так, відповідно до п. 8 Програми створення спільних транскордонних елементів національної екологічної мережі здійснюватиметься у співробітництві з такими країнами: Республіка Польща — Західнополіський біосферний запо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 47. — Ст. 405.

відник, біосферний заповідник Східні Карпати, Розточанський біосферний заповідник; Республіка Беларусь — Західнополіський біосферний заповідник, Рівненський природний заповідник, національний природний парк Прип'ять-Стохід; Російська Федерація — Сновський природний заповідник, Луганський природний заповідник, Деснянсько-Старогутський національний природний парк, національний природний парк Меотида, національний природний парк Донецький кряж; Румунія — Дунайський біосферний заповідник, Вижницький національний природний парк; Республіка Молдова — Нижньодністровський національний природний парк; Словацька Республіка — біосферний заповідник Східні Карпати. У Програмі прямо визначено, що національна екологічна мережа має виконувати провідні функції щодо збереження біологічного різноманіття.

Програмою передбачено ухвалення законодавчих актів, спрямованих на запровадження правових норм формування національної екологічної мережі. З цієї метою необхідно прийняти закони України про національну екологічну мережу України, про збереження земель, про економічне стимулювання суб'єктів землекористування до здійснення заходів щодо розвитку та підтримання екологічної мережі, про прибережну смугу морів, внести відповідні зміни до ЗК України, Лісового кодексу України, Водного кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Передбачаються розроблення і затвердження інших нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення економічного механізму, пов'язаного з охороною та відтворенням природних ландшафтів та збереженням біологічного різноманіття. З метою посилення відповідальності за порушення вимог законодавства з питань охорони, використання та відтворення ландшафтного різноманіття передбачається внести зміни до КК України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (п. 9).

Серед усіх законів, ухвалення яких передбачено Програмою, було прийнято лише Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-4 «Про екологічну мережу України». Відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону екомережа — це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних

видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які становлять особливу цінність для охорони довкілля і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

У Законі визначено структурні елементи екомережі — території екомережі, що відрізняються за своїми функціями. До структурних елементів екомережі належать ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану (ст. 3).

Закон чітко визначив не тільки об'єкти, а й складові екомережі, до яких включив: 1) території та об'єкти природно-заповідного фонду; 2) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; 3) землі лісового фонду; 4) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду; 5) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; 6) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму, проведення спортивних заходів; 7) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розкопки, піски, солончаки, земельні ділянки, у межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); 8) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; 9) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; 10) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища, луки, сіножаті тощо; 11) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом (ст. 5).

Об'єктами екологічної мережі визнано її окремі складові, що мають ознаки просторового об'єкта, тобто певну площу, межі, характеристи-

ки тощо, зокрема території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного, лісового фондів, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті, луки) та інші землі.

Отже, екологічна мережа України являє собою не просту сукупність, а науково обґрунтовану систему природоохоронних територій, що покликана забезпечити відновлення екологічної рівноваги на території країни. Створення екологічної мережі має на меті не захист окремих природних об'єктів чи навіть комплексів, а формування сприятливого для життя і здоров'я людини середовища.

3.4.2. Напрями вдосконалення земельного законодавства щодо формування екологічної мережі України

Правовий захист землям охоронюваних природних територій надається шляхом установлення особливого правового режиму. Він характеризується перш за все тим, що використання цих земель підпорядковується публічним інтересам. Тільки встановлення та додержання особливого правового режиму використання можуть вважатися наданням цим землям правової охорони.

Відповідно до ст. 162 ЗК України до поняття охорони земель належить забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Стаття 5 Закону України «Про екологічну мережу України» визначає землі, віднесені до складових екомережі. Проте відповідно до ст. 18 цього Закону включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону. Лише у разі необхідності зміни режиму охорони та використання території чи об'єкта екомережі, виходячи з вимог Зведеної схеми формування екомережі, регіональних та місцевих схем формування екомережі, відповідно до закону змінюються статус, тип, категорія або режим відповідної території чи об'єкта екомережі. У той же час у статті вказано, що режим охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлюваних територій екомережі визначається згідно з відповідною схемою екомережі. Отже, можна констатувати, що правовий режим ключових територій залишається незмінним. Що ж стосується

буферних, сполучних і відновлюваних територій, то їх правовий режим визначається схемами екомережі.

Правовий режим земель особливо охоронюваних територій потребує вдосконалення, адже поки що він є вкрай неефективним. У земельно-правовому аспекті система охоронюваних природних територій складається із сукупності земельних ділянок. Головним чинником, який визначає правовий режим земельної ділянки, є цільове призначення категорії земель, у межах якої перебуває ця ділянка¹. У 70–80-ті рр. ХХ ст. практики заповідної справи наголошували на необхідності внесення змін до земельного законодавства. Так, Н. Єлисеєв та А. Шалбиков цілком обґрунтовано звертали увагу на те, що чинне на той час земельне законодавство базувалося на правильному положенні про необхідність збереження земельних ресурсів. Їх вилучення для несільськогосподарських цілей із точки зору держави нерационально та спеціально обмежується. Проте землі заповідників (а також природних національних парків, котрі розглядаються як землекористувачі) належать відповідно до земельного законодавства якраз до земель несільськогосподарського призначення разом із землями промисловості та транспорту. Не потребує, на їх думку, особливих пояснень принципова відмінність між землями промисловості і транспорту, які назавжди вилучаються із потенційного сільськогосподарського використання, та землями природних територій, які їх, навпаки, резервують та зберігають і становлять природний фундамент всієї економіки. Тому автори пропонують землі заповідників та природних національних парків разом із деякими іншими землекористуваннями (курортні, зелені зони, заборонні ліси першої групи тощо) виділити в земельному законодавстві в особливу категорію земель — землі особливо охоронюваних природних територій. Порядок надання та відведення земель до цієї категорії повинен був, за їх задумом, дещо відрізнятись від чинного на той час і вирішуватись на підставі вищих державних інтересів, а не тільки із конкретних місцевих умов².

ЗК України від 18 грудня 1990 р. визначив нову категорію земель, що не була закріплена в ЗК УРСР 1970 р., — землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення

¹ Крассов, О. И. Понятие и содержание правового режима земель [Текст] / О. И. Крассов // Эколог. право. – 2003. – № 1. – С. 23.

² Елисеєв, Н. Проблемы и задачи заповедников [Текст] / Н. Елисеєв, А. Шалбиков // Охота и охотничье хоз-во. – 1982. – № 4. – С. 1.

(п. 4 ч. 1 ст. 2). А чинний ЗК України розрізняє землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення та землі історико-культурного призначення як окремі категорії (ч. 1 ст. 19). На думку Н. І. Титової, екологізації норм ЗК України 2001 р. сприяє новий підхід до визначення категорій земель, зокрема виділення в окремі категорії не тільки земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (що мало місце і раніше), а й до відокремлення земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення¹. Однак закладена в ЗК України ця ідея не набула подальшої реалізації. Виділення нових категорій земель природоохоронного спрямування не розв'язало проблему, оскільки законом не визначено порядок відведення земель до цих категорій, а це власне те, для чого й пропонували визначити нові категорії земель у ЗК України.

Відповідно до ч. 2 ст. 20 ЗК України зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які ухвалюють рішення про передавання цих земель у власність або надання у користування, вилучення (випук) земель і затверджують проекти землеустрою або ухвалюють рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення. Згідно з ч. 3 ст. 20 ЗК України зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502 затверджено Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб². На нашу думку, українець невдалим є положення, відповідно до якого зміна цільового призначення земельної ділянки, яка перебуває у власності громадян і юридичних осіб (тобто у приватній власності), може здійснюватися лише за ініціативою власників без будь-яких винятків. Як уже зазначалося, правовий режим особливо охоронюваних природних територій спірається на публічні інтереси. Отже, надання цього режиму також має бути підпорядковане публічним інтересам. Тому зміна цільового при-

¹ Титова, Н. Новий земельний кодекс України: екологізація його норм [Текст] / Н. Титова // Підприємництво, госп-во і право. – 2002. – № 7. – С. 95.

² Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб [Текст]: затв. постановою Каб. Міністрів України від 11 квіт. 2002 р. № 502 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 15. – Ст. 818.

значення земельних ділянок приватної власності на природоохоронне, на нашу думку, повинна здійснюватися за ініціативою не тільки власників, а й уповноважених органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Порядок зміни цільового призначення земель, які знаходяться у власності громадян або юридичних осіб, може бути застосовано лише у тому разі, якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності. Відповідно до ч. 2 ст. 20 ЗК України зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які ухвалюють рішення про створення об'єктів природоохоронного призначення. Проте такими рішеннями насправді не здійснюється зміна цільового призначення земель (див., наприклад, укази Президента України від 11 грудня 2009 р. № 1048/2009 «Про створення національного природного парку “Білоозерський”»¹; від 11 грудня 2009 р. № 1047/2009 «Про створення національного природного парку “Слобожанський”»² та ін.). Більш того, у чинному законодавстві взагалі відсутній порядок зміни цільового призначення земель, що перебувають у державній та комунальній власності. На нашу думку, необхідно визначити в законодавстві такий порядок. Проте стосовно земель, що особливо охороняються, слід визначити спрощений порядок відведення земель до відповідних категорій. Тільки тоді виділення в ЗК України окремих категорій земель, що особливо охороняються, набуде практичного значення.

Порядок вилучення земельних ділянок, що належать до земель, які особливо охороняються, на відміну від порядку відведення визначено законом. Відповідно до ч. 1 ст. 150 ЗК України землі природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення віднесено до особливо цінних. Для особливо цінних земель встановлено особливий порядок їх вилучення. Згідно з ч. 2 ст. 150 ЗК України земельні ділянки особливо цінних земель, що перебувають у державній або комунальній власності, можуть вилучатися (викуплятися) для будівництва об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередач та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, гео-

¹ Про створення національного природного парку «Білоозерський» [Текст]: Указ Президента України від 11 груд. 2009 р. № 1048/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 97. – Ст. 3352.

² Про створення національного природного парку «Слобожанський» [Текст]: Указ Президента України від 11 груд. 2009 р. № 1047/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 97. – Ст. 3351.

дезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, за постановою Кабінету Міністрів України або за рішенням відповідної місцевої ради, якщо питання про вилучення (викуп) земельної ділянки погоджується Верховною Радою України. Відповідно до ч. 3 ст. 150 ЗК України погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Проте і правове регулювання вилучення земельних ділянок, які належать до земель, що особливо охороняються (тобто правова охорона вже створених особливо охоронюваних природних територій), має суттєві недоліки. По-перше, до особливо цінних земель віднесено лише землі природно-заповідного та історико-культурного призначення. Однак до складу екологічної мережі входять й інші категорії земель. Тому збереження цілісності екомережі неможливе без надання посиленої правової охорони всім її елементам. По-друге, порядок вилучення особливо цінних земель фактично не застосовується до земель у межах населених пунктів (до розмежування земель державної та комунальної власності).

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про екологічну мережу України» проектування екомережі здійснюється шляхом розроблення Зведеної схеми формування екомережі України, регіональних схем формування екомережі Автономної Республіки Крим та областей, а також місцевих схем формування екомережі районів, населених пунктів та інших територій України. Дуже цікавим є положення ч. 4 ст. 15 цього Закону, відповідно до якого Зведена схема формування екомережі України, регіональні та місцеві схеми формування екомережі, програми у сфері формування, збереження та використання екомережі є основою для розроблення всіх видів проектної документації при здійсненні землеустрою, розробленні містобудівної документації, а також здійсненні господарської та іншої діяльності. На нашу думку, це положення слід розглядати як декларацію наміру взяти за основу правового регулювання землекористування екологічні інтереси, який може бути реалізований не в найближчій перспективі.

На жаль, прийняття законів України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–

2015 роки» та «Про екологічну мережу України» аж ніяк недостатньо для створення екомережі. Наразі не створено правового механізму реалізації цього задуму. Свого часу В. В. Петров обґрунтував необхідність створення природно-заповідного фонду таким чином: для підвищення ефективності заповідної справи необхідне створення єдиної системи управління, а будь-яке управління може бути організоване лише за наявності об'єкта управління, який має ознаки єдності; таким об'єктом і повинен стати природно-заповідний фонд¹. Проблема полягає у тому, що на даному етапі правового регулювання екомережа не може вважатися об'єктом, який має ознаки єдності. Схеми екомережі зображуються на мапах довільно, у законодавстві не передбачено встановлення в природі меж структурних елементів екомережі. Не передбачено створення адміністрації або якогось іншого органу, який управлятиме екомережею. Отже, належних правових передумов для формування екологічної мережі поки що не створено.

На нашу думку, перш за все потребує вдосконалення правовий режим земель, які згідно зі ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу» віднесені до складових екомережі. Як уже зазначалося, до основних структурних елементів екологічної мережі за функціональним призначенням належать ключові та сполучні території. Ключові території становлять основу екологічної мережі. Це найбільш важливі з точки зору підтримання екологічної рівноваги та значні за площею природні комплекси, на яких встановлюється більш суворий, порівняно з іншими елементами екомережі, охоронний режим. Сполучні території виконують функцію об'єднання ключових територій в єдину систему.

3.4.3. Правовий режим земель ключових територій екомережі

Землі природно-заповідного фонду виконують функцію ключових територій екологічної мережі. Загальноправовий режим усіх земель природно-заповідного фонду передбачено у ч. 3 ст. 7 Закону України від 16 червня 1992 р. № 2456-ХІІ «Про природно-заповідний фонд України»², згідно з якою на цих землях забороняється будь-яка діяльність, що негативно впливає або може вплинути на стан природних

¹ Петров, В. Природно-заповедный фонд: объект управления и охраны [Текст] / В. Петров // Охота и охотничье хоз-во. – 1983. – № 4. – С. 14.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням.

На практиці великі труднощі спричиняє визначення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду, оскільки це коштвна та тривала процедура. Після оголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду та до визначення меж в природі безкарно вчинялися численні порушення їх режиму. Первинна редакція Закону України «Про природно-заповідний фонд» не регулювала ці відносини. Але відповідно до Закону України від 21 січня 2010 р. № 1826-6 «Про внесення змін до Закону України “Про природно-заповідний фонд України”»¹ ст. 7 Закону була доповнена частиною четвертою, згідно з якою межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в природі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в природі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Ця норма вже застосовується судами.

Так, у 2010 р. до кримінальної відповідальності було притягнуто С. за ч. 1 ст. 248 КК України «Незаконне полювання». Відповідно до чинного законодавства за порушення правил полювання винна особа може бути притягнута до адміністративної чи кримінальної відповідальності. До кримінальної відповідальності така особа може бути притягнута лише за порушення правил полювання, передбачених ст. 248 КК України. Зокрема, у ч. 1 цієї статті встановлено кримінальну відповідальність за незаконне полювання в заповідниках або інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду. Отже, у такому разі обвинувачення має надати докази того, що браконьєрські дії вчинені в межах природно-заповідного фонду.

Під час розгляду кримінальної справи суд встановив, що 27 серпня 2010 р. на відстані 200 м від с. Суха Гомільша Зміївського району Харківської області на річці Гомільшанка, на території господарської зони національного природного парку «Гомільшанські ліси», С. знайшов стежки диких тварин та поставив саморобний капкан із металічного троса. Наступного дня до капкана потрапила самка дикого кабана, яку С., який не мав дозволу на полювання, незаконно добув. У судовому засіданні захист наполягав на тому, що межі НПП «Гомільшанські ліси»

¹ Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [Текст] : Закон України від 21 січ. 2010 р. № 1826-6 // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 11. – Ст. 112.

не встановлені в природі, тому формально не можна довести, що порушення правил полювання було вчинене на його території.

Згідно з ч. 3 ст. 21 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території провадяться відповідно до Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони довкілля. Відповідно до ч. 4 ст. 7 цього Закону до встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в природі їх межі визначаються згідно з проектами створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. На відміну від проекту організації території розроблення проекту створення національного природного парку не потребує великих витрат часу. Проект створення виконує роль обґрунтування заснування парку та разом з іншими документами подається органу влади, до повноважень якого входить ухвалення рішення про його заснування.

У рішенні суду серед доказів вини С. зазначено проект функціонального зонування національного природного парку «Гомільшанські ліси», відповідно до якого місце, де С. незаконно добув самку дикого кабана, віднесено до території господарської зони національного природного парку «Гомільшанські ліси». При цьому мається на увазі саме проект створення, оскільки на момент вчинення злочину проект організації території ще не було розроблено. Саме завдяки цьому документу було доведено вини С. у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 248 КК України. Поза всяким сумнівом, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що вчинили браконьєрські дії на території парку, сприяє збереженню його природних комплексів¹.

На нашу думку, особливу увагу слід приділити такому правовому засобу збереження територій, котрим у майбутньому має бути надано режим особливо охоронюваних, як резервування. Відповідно до ст. 55 Закону України «Про природно-заповідний фонд» з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення те-

¹ Справа № 1-161/10, розглянута Зміївським районним судом Харківської області [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11730960>.

риторій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів проводиться їх резервування. Території, що резервуються з метою наступного заповідання, залишаються у віданні їх землевласників та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з додержанням особливих вимог охорони довкілля, що визначаються рішенням про резервування. При цьому власникам та користувачам природних ресурсів з метою відшкодування збитків, пов'язаних з обмеженням господарської діяльності, можуть встановлюватися пільги з урахуванням ст. 49 Закону. Створення деяких видів особливо охоронюваних природних територій — дуже складний процес, який може тривати роками. Наприклад, з моменту ухвалення рішення про створення національного природного парку до затвердження Проекту організації території, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів триває від двох до п'яти років. За цей час природним комплексам майбутнього парку може бути завдано непоправної шкоди. Після оголошення про створення території чи об'єкта природно-заповідного фонду землевласники та землекористувачі часто різко збільшують обсяги експлуатації природних ресурсів (особливо це стосується рубок головного користування в лісах), оскільки їм вже відомо, що в майбутньому вони будуть позбавлені свого джерела прибутку¹. Резервування для наступного заповідання може стати ефективним засобом боротьби з такими явищами.

Відповідно до ч. 3 ст. 55 Закону «Про природно-заповідний фонд України» рішення про резервування ухвалюється органами, уповноваженими ухвалювати рішення про створення й оголошення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду на основі та в порядку, передбаченому статтями 52 і 53 цього Закону. Проте в Законі не вказані ні момент, коли повинно бути ухвалене таке рішення, ні його зміст. Тому виникла ситуація, коли рішення про резервування ухвалюються досить часто, але вони не мають очікуваного ефекту. Свого часу О. О. Транін запропонував порядок резервування перспективної для встановлення особливої охорони ділянки. З метою збереження запропонованого ініціаторами природного комплексу чи об'єкта одночасно із розглядом клопотання про створення (оголошення) осо-

¹ Транин, А. А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы (организационно-правовые аспекты) [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1991. — С. 250–252, 269.

бливо охоронюваної природної території уповноважений орган влади повинен ухвалити рішення про резервування запропонованої земельної ділянки. Після ухвалення погодженого із зацікавленими організаціями рішення оформлюється акт про резервування, згідно з яким діяльність землекористувачів на даній території до оформлення відведення та необхідних документів обмежується, а в необхідних випадках припиняється. До змісту акта мають входити схематична карта розташування ділянки, щодо якої запропоновано встановлення особливого охорони, загальна характеристика стану території, розподіл її за фондами (земельним, лісовим тощо), перелік землекористувачів та необхідні природоохоронні заходи на період проектування та подальшої організації¹. Вважаємо, що подібний порядок може бути прийнятий в українському законодавстві.

На наш погляд, для забезпечення особливого правового режиму охоронюваних природних територій необхідним є застосування правової конструкції, подібної до відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. В основу оцінювання природних територій може бути покладено грошове вираження тих функцій, які вони виконують в екосистемі. На думку представників економічної науки, в основі методів економічного впливу на приватних власників лежить оцінювання ринкової вартості земельних ділянок та іншого нерухомого майна конкретних землекористувачів, збитків, завданих унаслідок впливу на навколишнє середовище, та вартості природних благ або екосистемних послуг — властивостей і функцій живої природи, що мають соціальне, екологічне та природоохоронне значення. Вартісне оцінювання останніх являє собою проблему, оскільки більшість екологічних послуг перебувають поза ринком і прямі дані про їхню вартість відсутні. Для розв'язання цієї проблеми сучасною економічною теорією в 1990-ті рр. була розроблена і на цей час одержала світове визнання концепція загальної економічної цінності природи («Total Economic Value», скорочено TEV), що полягає у підсумовуванні ринкових і неринкових показників цінності природи².

¹ Транин, А. А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы (организационно-правовые аспекты) [Текст] / А. А. Транин. – М. : Наука, 1991. – С. 260–261.

² Другак, В. Концепція земельної політики щодо еколого-економічного розвитку землекористування в Україні [Текст] / В. Другак // Земельне право України. – 2010. – № 8. – С. 31.

В Україні така методологія не застосовується. Питання про визнання сучасної методології економічного оцінювання неринкових благ природи на офіційному рівні не тільки не розглядається органами, відповідальними за розвиток оцінювальної діяльності в країні, але навіть не включається в найближчі і віддалені плани.

У цей час екосистемні послуги залишаються неоціненими, що призводить до їхньої втрати. Як приклад наводяться ліси приміської зони м. Києва, що виконують різні екосистемні функції, але не відображаються в ринковій вартості лісових земель. Однією з найбільш важливих екосистемних функцій київських лісів є регулювання річкового стоку та рекреація. Самі із цієї причини навколо Києва в радянський період було встановлено особливий режим охорони лісів, що забороняв їхню вирубку. На сьогодні цей режим порушується, ліси вирубуються під будівництво дач і котеджів.

На думку фахівців, шкода, заподіювана лісам, могла б бути значно меншою, якби особам, у чий інтерес здійснюється вирубка, довелося б компенсувати суспільству понесені втрати, виходячи із реального економічного оцінювання екосистемних функцій лісів.

Отже, правовий режим ключових територій екологічної мережі досить докладно визначено в земельному законодавстві. Проте через деякі прогалини в законодавстві він поки що недостатньо ефективний. Тому для забезпечення формування екологічної мережі необхідні зміни до земельного законодавства, якими ці прогалини будуть усунуті.

3.4.4. Правовий режим земель сполучних територій екомережі

Значно більше проблем виникає при розгляді правового режиму земель сполучних територій екологічної мережі — екологічних коридорів. Чинне законодавство регулює ці відносини вкрай недостатньо. Без внесення змін до земельного законодавства створення екологічних коридорів неможливе.

Екокоридори формуються із земель, які відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України» віднесені до складових екологічної мережі. Найбільш складне завдання — визначення правового режиму земель сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовищ та сіножатей) як складових екологічної мережі.

Вітчизняними та зарубіжними вченими, існуючою практикою господарювання доведено, що при підвищенні сільськогосподарської

освоєності і розораності земельних угідь істотно знижується стійкість екологічної стабільності ландшафтів. Сучасний стан екологічної стабільності земельних угідь України фахівці характеризують як передкризовий. На думку більшості дослідників цієї проблеми, поліпшити екологічну ситуацію можна шляхом збільшення у структурі землекористування частки екологічно стійких угідь (лісів, природних сінокосів та пасовищ, водойм і боліт)¹.

За даними науковців, луки не зазнають ерозії і посухи. Це кліматостабілізуючі чинники, які зменшують шкідливий для землеробства вплив погодних аномалій². Для різних видів земель розроблені коефіцієнти екологічної стабільності території та коефіцієнти екологічного впливу на навколишні землі. Сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання мають високі показники коефіцієнта екологічної стабільності: сіножаті — 0,62, пасовища — 0,68 (де 0 — найнижчий показник, 1 — найвищий). Для порівняння: відповідний показник ріллі — 0,14. Крім того, пасовища та сіножаті мають досить високі показники екологічного впливу на навколишні землі. Для 50 га природних пасовищ зона граничного екологічного впливу становить 222,6 м, тобто на пасовищі та прилеглий до нього 222-метровій зоні складатиметься сприятлива екологічна ситуація³.

Крім того, у деяких випадках необхідне продовження використання цих видів сільськогосподарських угідь для підтримання сприятливого екологічного стану певних територій. Наприклад, у Карпатах, крім лісів, принципове значення для існування багатьох видів мають луки. Джерелом загрози тут є деградація, пов'язана із зменшенням інтенсивності випасання худоби та сінокошіння, що саме по собі веде до скорочення поголів'я худоби у регіоні. Доцільно підтримувати (або, якщо немає, створювати) високогірні луки і з цією метою заохочувати традиційне сінокошіння. Сіно — це ще й можливість підгодувлі відновлюваних популяцій зубра, стан яких на території Українських Карпат є критичним⁴.

¹ Коренюк, П. І. Екологічна стабілізація території України [Текст] / П. І. Коренюк // Економіка АПК. – 1998. – № 6. – С. 46–48.

² Сайко, В. Ф. Наукові основи землеробства в контексті змін клімату [Текст] / В. Ф. Сайко // Вісн. аграр. науки. – 2008. – № 11. – С. 6.

³ Коренюк, П. І. Екологічна стабілізація території України [Текст] / П. І. Коренюк // Економіка АПК. – 1998. – № 6. – С. 46–48.

⁴ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 93.

У світі площа луків удвічі перевищує площу ріллі. В Україні, навпаки, площа ріллі в п'ять разів перевищує лукопасовищні угіддя¹. За підрахунками деяких українських фахівців, якщо взяти норматив граничної розораності території, який дорівнює 40 %, то співвідношення між дестабілізуючими та стабілізуючими угіддями має становити 1:1. Приблизно до такого ж співвідношення з урахуванням укритих лісом територій дійшло багато країн Західної Європи, де процеси деградації ландшафтів майже зупинені. Це означає, що в Україні необхідно зменшити розораність території більш ніж на 18 %, або майже на 10 млн га. Радикальне скорочення ріллі в Україні буде виправленням зроблених колись помилок. Провідні західні країни цей етап уже пройшли².

Необхідність зменшення площі ріллі в Україні не тільки визнано на офіційному рівні, а й заплановано у програмних документах. Так, відповідно до Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, заплановано зменшення до 2020 р. у середньому на 5–10 % площ орних земель в областях шляхом виведення зі складу орних земель схилів крутизною більш як 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь з їх подальшим залісненням у лісовій та лісостеповій зонах та залуженням у степовій зоні.

Проблема надмірної сільськогосподарської освоєності може бути розв'язана шляхом здійснення оптимізації співвідношення у структурі землекористування сільськогосподарських організацій різних видів угідь³. На думку П. Ф. Кулинич, поряд із формуванням земельного ринку Україна має включити в структуру своєї державної земельної політики та вирішити такі архіважливі питання розвитку земельних відносин, як: 1) оптимізація структури земельної території шляхом доведення до оптимальних розмірів площ лісів та природоохоронних територій; 2) оптимізація частки у земельному фонді країни та структури земель сільськогосподарського призначення зі зменшенням площі де-

¹ Сайко, В. Ф. Наукові основи землеробства в контексті змін клімату [Текст] / В. Ф. Сайко // Вісн. аграр. науки. – 2008. – № 11. – С. 6.

² Бульгин, С. Ю. Теоретические и прикладные основы конструирования почвоохранных агроландшафтов: почвенный аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. с/х наук : 06.01.03 / С. Ю. Бульгин. – Харьков, 1992. – С. 32–33.

³ Крассов, О. И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения [Текст] / О. И. Крассов // Эколог. право. – 2005. – № 1. – С. 35.

структивних сільськогосподарських угідь (ріллі) та відповідним збільшенням площ стабілізуючих угідь (сінокосів та пасовищ)¹. Економічна стійкість агроландшафтів напряму залежить від того, скільки в них збережено природних фітоценозів². Таким чином, поліпшення екологічної ситуації вбачається в зниженні питомої ваги орних земель і відповідно збільшенні площі кормових угідь, чагарниково-деревних насаджень, тобто екологостабілізуючих угідь, екосистеми яких функціонують за природними аналогами при мінімізованому антропогенному впливі. Отже, ідеться про широку ренатуралізацію довкілля, що повинно забезпечити екологічну оптимізацію природокористування. За оцінками фахівців, під час проведення паювання земель сільськогосподарського призначення колективної власності необхідно було вивести з інтенсивного сільськогосподарського виробництва понад 6 млн га³. На жаль, цього не було зроблено вчасно. Зараз колективні землі вже розпайовані, на них видані державні акти на право власності. Відтак, завдання оптимізації структури угідь значно ускладнюється. Проте це аж ніяк не знімає гостроти проблеми — вона повинна бути розв'язана якомога швидше.

Оптимізація структури земельних угідь має здійснюватися на основі поєднання еколого-ландшафтного та агроекологічного підходів. Еколого-ландшафтний підхід базується на зонуванні території за екологічно однорідними ділянками. До них прив'язують систему господарства, землеробства, природоохоронні заходи. Додатково проєктують організаційно-територіальні заходи, що підвищують екологічну стійкість (стабільність) території: мікрозаповідники, міграційні коридори, зони рекреації, ландшафтно-екологічні ніші тощо. Агроекологічний підхід передбачає вивчення агроекологічних особливостей території щодо окремих видів або груп сільськогосподарських культур, виділення агроекологічно однотипних територій як основи для конструювання агроценозів, тобто для здійснення землеустрою⁴.

¹ Кулинич, П. Ф. Земельно-правова політика України в 21 столітті: проблеми та шляхи вдосконалення [Текст] / П. Ф. Кулинич // Правова політика Української держави : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 лют. 2010 р. – Івано-Франківськ, 2010. – С. 236.

² Бабміндра, І. Наукове обґрунтування оптимізації земельного фонду запорізької області [Текст] / І. Бабміндра // Землепорядкування. – 2003. – № 1 (9). – С. 22.

³ Богіра, М. С. Стан проведення земельної реформи в Україні – екологічний аспект [Текст] / М. С. Богіра // Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Львів : Укр. технології, 2010. – С. 20.

⁴ Гунько, Л. А. Методологічні підходи до землевпорядкування сільськогосподарських підприємств на еколого-ландшафтній основі [Текст] / Л. А. Гунько // Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Львів : Укр. технології, 2010. – С. 42–43.

Серед фахівців немає єдиного погляду на екологічно оптимізовану структуру земельних угідь. Тому існує пропозиція провести оптимізацію землекористування опосередковано через консервацію деградованих і малопродуктивних земель¹. Проте автор цієї пропозиції вважає, що на перешкоді цьому стоїть той факт, що більша частина деградованих і малопродуктивних земель передана в приватну власність у складі інших орних угідь і у державних актах вони зафіксовані як орні, що у чинному правовому полі не дає можливості здійснити їх консервацію. Проте відповідно до ч. 2 ст. 172 ЗК України консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений строк та залуження або заліснення. Отже, консервація передбачає не зміни цільового призначення земельної ділянки або віднесення її до іншого виду угідь, але лише тимчасове припинення її господарського використання. Неправильне розуміння консервації земель як юридичного поняття свідчить про хибну правозастосовну практику, що, на нашу думку, спричинена вадами Порядку консервації земель, затвердженого Держкомземом². Адже в цьому Порядку немає чіткого визначення механізму консервації, прав і обов'язків землекористувачів та органів влади. Тому має бути прийнято новий Порядок консервації земель, затверджений постановою Кабінету Міністрів України, у якому будуть чітко визначені всі процедури, права та обов'язки суб'єктів правовідносин щодо консервації земель.

Оптимізація земель сільськогосподарського призначення (і ширше — земельного фонду України) — це реалізація територіального підходу до охорони довкілля, відповідно до якого певна частина території країни повинна залишатися у природному стані як протипага освоєним землям із метою збереження екологічної рівноваги. Однак створення оптимальної структури земель недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги. Землі, що перебувають у природному чи напівприродному стані, повинні бути об'єднані у науково обґрунтовану систему територій. Створення такої системи природоохоронних територій передбачено Законом України від 24 червня 2004 р. № 1864-4 «Про екологічну мережу України». Нею має стати екологічна мережа (екомережа).

¹ Добряк, Д. С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах [Текст] / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. — К. : Урожай, 2006. — С. 41.

² Порядок консервації земель [Текст] : затв. наказом Держ. комітету України по земел. ресурсах від 17 жовт. 2002 р. № 175 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 8. — Ст. 323.

Як уже зазначалося, саме землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища та сіножаті спричиняють найбільше труднощів щодо визначення їх правового режиму як складових екомережі. Пасовища та сіножаті мають виконувати роль екологічних коридорів. І якщо правовий режим ключових територій, основу яких становлять території та об'єкти природно-заповідного фонду, визначено у законодавстві, то правовий режим екологічних коридорів відповідно до чинного законодавства визначити неможливо.

Згідно з ч. 3 ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу України» режим охорони та використання сполучних територій екомережі (екологічних коридорів) визначається за відповідною схемою екомережі. Проте на схемах екомережі, передбачених у ст. 15 цього Закону, лише умовно в графічному вигляді позначаються національна екомережа та її елементи¹. У законодавстві не передбачено механізму винесення елементів екомережі в натуру, тому схеми екомережі фактично аж ніяк не визначають правовий режим земель, віднесених до елементів екомережі.

У ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України» передбачено складання переліків територій та об'єктів екомережі. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону перелік сполучних територій екомережі включає території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі. Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону включення територій та об'єктів екомережі до відповідних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Поки що існує лише проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження відповідних переліків. Їх затвердження було б засобом конкретизації, який би допомагав визначити, які саме землі сільськогосподарського призначення включено до екомережі.

Ще один засіб конкретизації сільськогосподарських угідь, включених до екомережі, — Класифікація видів цільового призначення земель, затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548². Як відомо, ст. 19 ЗК України визна-

¹ Екологічна мережа Харківської області [Текст] / О. В. Клімов, О. В. Філатова, Г. С. Надточій та ін. — Х., 2008. — 167 с.

² Класифікація видів цільового призначення земель [Текст] : затв. наказом Держ. комітету України із земел. ресурсів від 23.07.2010 р. № 548 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 85. — Ст. 3006.

час категорії земель лише за основним цільовим призначенням. Цільове призначення земельних ділянок може бути конкретизоване в підзаконних актах, що й було зроблено Держкомземом. Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель землі сільськогосподарського призначення поділяються на 14 видів цільового призначення. Найбільш цікавим є останній вид — для цілей попередніх видів та збереження і використання земель природно-заповідного фонду. За цим не зовсім чітким формулюванням приховуються земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які планується включити до екомережі.

Перед прийняттям Закону України «Про екологічну мережу України» точилися дискусії щодо реалізації в ньому одного з двох підходів. Перший передбачав як наслідок включення земельної ділянки до екомережі зміну її правового режиму, а другий — ні. На жаль, у Законі було реалізовано саме другий варіант. Це пояснювалося тим, що визначення правового режиму земельної ділянки в такий спосіб було б занадто складним завданням. Проте це призвело до тієї ситуації, коли відповідно до чинного законодавства визначити правовий режим таких земельних ділянок фактично неможливо.

Визначення меж елементів екомережі (а отже, земельних ділянок, на яких поширюватиметься правовий режим елементів екомережі) можна здійснити двома шляхами. Перший — визначення їх меж у натурі в порядку землеустрою, як це здійснюється стосовно територій та об'єктів природно-заповідного фонду. У такому разі на основі схем формування екомережі і переліків територій та об'єктів екомережі розроблятимуться проекти землеустрою щодо формування екомережі. Тоді ст. 25 Закону України «Про землеустрій» має бути доповнена новим видом землевпорядної документації.

Такий підхід дозволить точно визначити межі екомережі. Однак його реалізація є вкрай складною, якщо не неможливою. Перш за все винесення в натуру меж екомережі, що займатиме приблизно 40 % території країни, вимагатиме величезних коштів. Крім того, такий обсяг робіт може бути виконаний лише протягом дуже значного проміжку часу. Тому, на нашу думку, він не може бути реалізованим.

Другий підхід — визначення меж елементів екомережі за існуючими межами. Саме такий підхід і було реалізовано на практиці.

Поширеною є думка, відповідно до якої екологічна мережа — явище абстрактне, незрозуміле і таке, що може набути якогось значення

тільки у віддаленій перспективі. Адже не було ще жодного прецеденту поєднання ключових територій сполучними, а це саме те, що відрізняє екомережу від природно-заповідного фонду, те, завдяки чому екомережу можна розглядати саме як єдину територіальну систему, що здатна виконувати екологічні функції із забезпечення балансу між антропогенно зміненими та природними територіями. Проте це не відповідає дійсності.

З початку 2008 р. до середини 2010 р. благодійною організацією «ІнтерЕкоЦентр» (Україна) та центром екологічних консультацій «Altenburg & Wymenga Ecological Consultants» (Нідерланди) спільно з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та підпорядкованими структурами виконано проект «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах». Створено два транскордонних екокоридори у Львівській (Турківський екокоридор) та Чернівецькій (Буковинський екокоридор) областях. Вони поєднують Національний природний парк «Сколівські бескиди», Ужанський національний природний парк і Регіональний ландшафтний парк «Надсяння» в Україні з національними парками «Бещадський», «Чісна-Ветліна» та «Долина Сяну» в Польщі, а також Вижницький національний природний парк із національним парком «Ванаторі-Нямц» у Румунії. Ці парки та екокоридори є дуже важливими для збереження популяцій ведмедів, зубрів, рисі та інших видів флори і фауни у регіоні.

Межі екокоридорів визначено з урахуванням існуючих меж, утворених контурами земельних ділянок у володінні та користуванні, населених пунктів, лісництв, доріг, лісосмуг, річок, струмків, інших наявних природних та штучно створених меж. При цьому відпала потреба у винесенні меж у природу¹.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про екологічну мережу України» екомережа проектується шляхом розроблення регіональних схем формування екомережі Автономної Республіки Крим та областей, а також місцевих схем формування екомережі районів, населених пунктів та інших територій України. Зведена схема формування екомережі України є складовою частиною Генеральної схеми планування

¹ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 47.

території України. Однак у процесі проектування екокоридорів виявилося, що цих схем недостатньо. Тому автори проекту створення екологічних коридорів на території Українських Карпат розробили новий вид проектної документації — схему екологічного коридору. Було розроблено алгоритм її створення, погодження та затвердження. Схеми було погоджено із низкою державних органів, землевласниками і землекористувачами та затверджено відповідно Буковинського — рішенням районної ради, Турківського — рішенням обласної державної адміністрації (оскільки цей екокоридор займає територію двох адміністративних районів)¹. На основі цього досвіду було розроблено методичні рекомендації. На нашу думку, така успішна практика має бути врахована законодавцем. У законодавстві слід передбачити такі види проектної документації, як схеми елементів екомережі (зокрема, екокоридорів), визначити процедуру їх розроблення, погодження та затвердження.

Як свідчать фахівці, з часу приватизації земель масштаби втручання в природу Українських Карпат щороку зростають. Приватизація земель, що проходила без будь-якої серйозної уваги до інтересів захисту природи, різко ускладнила створення екологічної мережі. Значні площі державних земельних угідь високої природної цінності перейшли у приватну власність, а більшість нових власників не бажають мати ніяких природоохоронних обмежень².

У зв'язку із цим необхідно розглянути проблему співвідношення приватної та державної власності стосовно формування екомережі. Як зауважує М. В. Шульга, закріплення у чинному законодавстві багатоманітності форм власності на землю робить актуальним питання про виявлення зв'язку між формою власності на землю та охороною цього об'єкта природи, а також охороною довкілля в цілому. З урахуванням того, що екологічні вимоги рівнозначні для будь-яких суб'єктів незалежно від форми власності на землю, їх ефективність має бути рівнозначною. У принципі так і повинно бути. Проте в дійсності за різних форм власності на землю додержання екологічних вимог суб'єктами здійснюється не однаково. Практика свідчить про те, що найбільш

¹ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. — К., 2010. — С. 85.

² Там само. — С. 12, 29.

оптимально екологічні вимоги у сфері використання землі реалізуються в умовах саме державної власності на землю, яка створює передумови для найбільш ефективного здійснення екологічних заходів. Ідеться, зокрема, про державний контроль за використанням та охороною земель, їх моніторинг, систему охоронних заходів тощо. Треба також мати на увазі те, що держава, будучи власником землі, відображає та забезпечує інтереси всього суспільства, у першу чергу в аспекті охорони довкілля в цілому та землі як його складової частини. З огляду на це в законодавстві, наприклад, закріплено заборону на приватизацію земель громадянами в межах Чорнобильської зони¹. Подальший досвід розвитку земельних відносин лише підтверджує цю думку.

Отже, пріоритет все ж таки слід надати саме державній власності на землю. На наш погляд, слід було б встановити у законодавстві обмеження щодо приватизації земель, які будуть включені до складу екомережі. Такі земельні ділянки можуть бути приватизовані лише тими особами, які добровільно беруть на себе обов'язок щодо додержання особливого природоохоронного режиму цих сільськогосподарських угідь. Подібні обмеження існують у чинному земельному законодавстві. Так, відповідно до п. 2.7 Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затвердженого наказом Мінприроди України від 5 листопада 2004 р. № 434², погодження матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок територій та об'єктів природно-заповідного фонду чи зарезервованих для заповідання у відповідних випадках здійснюється природоохоронним органом за умови письмового погодження взяття фізичною чи юридичною особою, зацікавленою в їх отриманні, охоронного зобов'язання.

На жаль, такі законодавчі обмеження вже не матимуть великого значення для сільськогосподарських угідь, які будуть складовими екокоридорів. Адже переважна більшість земель сільськогосподарського призначення вже перебуває у приватній власності. Під час приватизації земель законодавець зовсім не враховував екологічні аспекти. Тому склалася ситуація, коли громадяни отримали земельні ділянки у власність без будь-яких обмежень. Потім виникла потреба в обмеженні їх

¹ Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – С. 81, 83.

² Порядок погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок [Текст] : затв. наказом Мінприроди України від 05.11.2004 № 434 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 47. – Ст. 3123.

прав. Проте відповідно до ч. 2 ст. 1 ЗК України право власності на землю гарантується. Воно підлягає захисту перш за все в судовому порядку. Тому обмежити права власників земельних ділянок примусово постфактум навряд чи вдасться.

Незважаючи на те що більша частина земель сільськогосподарського призначення перебуває у приватній власності, права їх власників щодо розпорядження своїми земельними ділянками суттєво обмежені. Адже до скасування мораторію на вчинення будь-яких правочинів, спрямованих на відчуження земель сільськогосподарського призначення, перелічених у п. 15 Перехідних положень ЗК України, їх відчуження в законному порядку неможливе. А це означає, що запровадження ринку земель в Україні дає другий шанс для того, аби врахувати екологічні інтереси в процесі переходу права власності на земельні ділянки до приватних осіб. На нашу думку, у законодавстві, присвяченому регулюванню ринку земель, необхідно передбачити обмеження, відповідно до якого набути право власності на земельні ділянки на підставі договору купівлі-продажу чи будь-яких інших правочинів можна лише в тому разі, якщо новий власник приймає менеджмент-план, у якому буде визначено охоронний режим цієї земельної ділянки.

Оскільки примусове обмеження власників земельних ділянок українською складно здійснити, слід зосередити увагу на їх заохоченні до добровільного обмеження своїх прав. Зауважимо, що правових перешкод для переведення ріллі в пасовища чи сіножаті власниками цих земельних ділянок немає. Як підкреслюється в юридичній літературі, сільськогосподарський товаровиробник, використовуючи надане йому законом право самостійного господарювання на землі, може здійснювати трансформацію сільськогосподарських угідь шляхом переведення ріллі у пасовища, сінокоси, багаторічні насадження і навпаки у межах власного землеволодіння з тим, аби варіювати свою виробничу діяльність відповідно до умов ринку. При цьому обов'язок цільового використання землі не порушується¹.

Проте, на нашу думку, свобода зміни виду угідь у межах категорії земель «землі сільськогосподарського призначення» має стосуватися лише так званих дестабілізуючих угідь (перш за все ріллі). Ми приєднуємося до пропозиції П. Ф. Кулинич, відповідно до якої щодо угідь

¹ Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К., 2011. – С. 458.

екстенсивного використання — сіножатей та пасовищ має бути встановлено обмеження щодо їх переведення в угіддя іншого виду — рілля, перелоги та багаторічні насадження¹.

Таке добровільне обмеження може бути здійснено шляхом укладення власником із відповідним суб'єктом (утримувачем обмеження) охоронного обмеження. Згідно з ч. 5 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» території або об'єкти природно-заповідного фонду чи їх частини, що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, які вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони довкілля з оформленням охоронного зобов'язання. У чинному законодавстві це єдина згадка про охоронне обмеження. Воно стосується лише територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

На сьогодні є досить поширеною практика видання таких охоронних зобов'язань. Однак у них не відображаються жодні додаткові зобов'язання суб'єкта, крім тих, що вже передбачені у законодавстві. Наприклад, відповідно до охоронного зобов'язання, зареєстрованого в Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища в Харківській області за № 6-20-Зк/2009², Балаклійська міська рада дає зобов'язання щодо забезпечення режиму охорони та збереження загальнозоологічного заказника місцевого значення «Лиман», що оголошений рішенням Харківської обласної ради від 17.12.1993 р. в межах Балаклійського району, біля м. Балаклія, загальною площею 131,2 га. Вочевидь, це охоронне зобов'язання не додає нічого нового до правового режиму заказника. Отже, таку практику слід визнати хибною. В охоронних обмеженнях мають бути визначені особливості правового режиму об'єкта, який береться під охорону, і відповідно покладатися додаткові обов'язки, крім тих, що визначені в законі, на особу, яка видає таке обмеження.

Значно більшого поширення набули охоронні обмеження у США. Важлива перевага охоронних обмежень — гнучкість і можливість

¹ Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільсько-господарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К., 2011. – С. 458, 461.

² Охоронне зобов'язання, надане Балаклійською міською радою Державному управлінню охорони навколишнього природного середовища в Харківській області, зареєстроване в Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища в Харківській обл. за № 6-20-Зк/2009.

застосування до широкого кола ситуацій. Поняття «охоронні обмеження» (conservation easements, conservation restrictions, restrictive covenants) охоплює широке коло близьких за своєю сутністю обмежень у галузі землекористування, накладених із метою охорони. Обмеження, спрямовані на збереження фасадів і оточення історичних об'єктів та земель, називаються історичними охоронними обмеженнями. Коли об'єктом охорони виступають сільськогосподарські операції, обмеження мають назву сільськогосподарських. Коли ж ресурси, що підлягають захисту, пов'язані здебільшого з мальовничістю або незайманістю земель, то охоронні обмеження називаються відповідно ландшафтними чи цілиними. Вичерпного переліку об'єктів, до яких може застосовуватися цей захід охорони, не існує. Будь-який об'єкт, що має значну природну або історичну цінність, може захищатися охоронним обмеженням. Тобто це поширюється на ліси, болота, сільськогосподарські угіддя, місця знаходження зникаючих видів тварин і рослин, пляжі, мальовничі та історичні місця, але не обмежується ними. У цей розряд потрапить ферма, яка належить одній сім'ї впродовж багатьох поколінь і за планом повинна ввійти до складу нового національного парку; парк чи будинок, споруджений декілька століть тому, який на сьогодні опинився в центрі ділового району мегаполіса; ділянка землі, що межує з мальовничою річкою, — місцем відпочинку тисяч людей, тощо.

У США охоронні обмеження займають свою структурну нішу в сукупності методів охорони земель, яка знаходиться десь між правом публічної чи неприбуткової власності та державним регулюванням використання земель. Обмеження є більш сталими і зазвичай суворішими за відповідні адміністративні приписи, позаяк останні можуть зазнавати істотних змін, обумовлених міркуваннями політичного характеру. Водночас охоронне обмеження пристосоване до потреб захисту конкретного об'єкта власності і побажань власника цього нерухомого майна. Воно зберігає за маєтком статус приватного і такого, що підлягає оподаткуванню, проте править за підставу для значних податкових пільг.

Накладення охоронного обмеження документально оформлюється письмовим договором, що здебільшого укладається з ініціативи власника маєтку, який дає обмеження (grantee) та має індивідуальний характер. Контрагентом, утримувачем охоронного обмеження

(easement holder) виступає юридична особа, яка має досвід природоохоронної діяльності: громадська організація, земельний траст, організація охорони історичних пам'яток тощо. Особа, що дає обмеження, та утримувач обмеження обумовлюють права на користування об'єктом, які зберігаються за власником і його наступниками та встановлюють межі користування з метою створення найкращих умов для незмінності основних цінностей маєтку в майбутньому. Установлені ліміти поширюються також на правонаступників власника — особи, що дає обмеження. Будь-який власник маєтку в принципі може укласти такий договір. Якщо об'єкт перебуває у спільній власності, необхідна згода всіх співвласників. Якщо ж він перебуває в іпотечі, власник повинен попередньо укласти додатковий договір із кредитором. Додатковий договір відображає згоду кредитора з тим, що охоронне обмеження не може скасовуватися у разі втрати боржником права викупу.

Обмеження поширюється до тієї міри, що необхідна для захисту основних цінностей об'єкта охорони. Так, у випадку охорони цілинних земель обмеження зазвичай забороняють будівництво та будь-які інші форми діяльності, що можуть спричинити зміни первісного стану цих теренів. Коли ж сутність обмежень полягає в охороні сільськогосподарських угідь, заборона накладається на поділ земель та зміну профілю використання. І навіть найсуворіші обмеження, як правило, дозволяють власникам продовжувати традиційне використання земель.

Договір містить положення про те, що особа, яка дає обмеження, уповноважує утримувача обстоювати надалі охоронне обмеження. Скориставшись цією схемою, особа, яка дає обмеження, зберігає об'єкт у своїх руках і водночас забезпечує довічний захист цінних ресурсів цього нерухомого майна від неналежного використання без огляду на те, хто стане власником у майбутньому. Утримувач здійснює контроль за дотриманням передбачених відповідним договором обмежень. З цією метою регулярно, як правило, один раз на рік, проводиться моніторинг об'єкта, на який накладено обмеження. Представники утримувача відвідують цей маєток зазвичай у супроводі власника. Вони визначають, чи відповідає стан об'єкта умовам договору охоронного обмеження. Ці візити також забезпечують підтримання зв'язку між утримувачем і власником маєтку. Утримувач веде документацію, у якій відображаються підсумки візитів.

Якщо в процесі моніторингу виявляються факти порушення умов договору охоронного обмеження, утримувач має юридичні права вимагати усунення цих порушень і відновлення захисту¹.

Ми приєднуємося до думки В. Непийводи та С. Голленгорста, які вважають, що досвід охоронних обмежень США з урахуванням специфіки українських реалій може бути використаний і в Україні². На наш погляд, охоронних зобов'язань, передбачених у ч. 5 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», украї недостатньо для формування екомережі, адже такі обмеження не поширюються на сільськогосподарські угіддя, які відіграватимуть роль екологічних коридорів. Тому в Законі України «Про екологічну мережу України» необхідно врегулювати відносини щодо укладення таких охоронних обмежень.

У юридичній літературі можна зустріти пропозиції щодо обов'язкового укладення договору з метою забезпечення екологічних інтересів суспільства. Проте, на нашу думку, навряд чи це виправдано. Як відзначає М. І. Брагинський, у СРСР загальним правилом було обов'язкове укладення договорів, а те, що вкладалося у рамки свободи договорів, було лише винятком. Дійсно вільними можна було вважати лише укладення договорів у відносинах за участю громадян. В усіх інших випадках вільне укладення договорів було можливим лише в окремих випадках, коли предметом договору були товари, роботи та послуги, вилучені із планового перерозподілу і з цієї причини реалізувалися на розсуд відповідно виробника товарів, підприємства, що виконує роботи чи надає послуги, тощо³.

Зараз цивільний правопорядок засновано на зовсім інших засадах. Одним із основних принципів цивільного законодавства є принцип свободи договорів. Відповідно до ст. 627 ЦК України («Свобода договору») сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог ЦК, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.

¹ Непийвода, В. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 110.

² Там само. – С. 111.

³ Брагинский, М. И. Договорное право [Текст]. Кн. 1: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М., 2007. – С. 210–211.

Норми, що передбачають обов'язкове укладення договорів, — виняток із загального правила. Вони мають дуже обмежений характер і не підлягають розширеному тлумаченню. Такі винятки головним чином пов'язані із спеціальними конструкціями попередніх та публічних договорів (статті 633, 635 ЦК). Принципова відмінність сучасних економічних відносин виявляється не тільки у скороченні випадків обов'язкового укладення договорів, а й у тому, що акти, які передбачають таку обов'язковість, адресовані особам, котрі реалізують товари, виконують роботи та надають послуги, залишаючи можливість тим, хто звертається за товарами, роботами та послугами, вступати у договірні відносини за власною волею. Зобов'язання цих осіб виникає лише у тих випадках, коли вони самі приймають його на себе, зокрема уклавши попередній договір.

М. І. Брагинський, який проаналізував російське законодавство щодо випадків обов'язкового укладення договору, дійшов висновку про те, що залишки планового розподілу у сильно зміненому вигляді збереглися у новітніх актах лише у вкрай вузькій сфері. Це стосується постачань газу, постачань продукції (товарів) у райони Крайньої Півночі, постачань до державного матеріального резерву (стосується певних категорій осіб), випадків, передбачених антимонопольним законодавством, оборонних замовлень та деяких інших випадків¹.

На підставі викладеного можна констатувати, що обов'язкове укладення договору охоронного обмеження власником земельної ділянки суперечитиме принципу свободи договору, закріпленому в ст. 627 ЦК України. Отже, найбільш прийнятний варіант — зацікавити власника в укладенні такого договору.

Як відомо, стимулами до здійснення будь-якої діяльності можуть бути матеріальні та нематеріальні чинники. Як це не здається несподіваним, але нематеріальні чинники можуть відіграти значну роль у встановленні обмежень прав на земельні ділянки, що входять до складу сільськогосподарських угідь, які повинні бути екокоридорами. Саме нематеріальні стимули відіграли ключову роль у створенні перших в Україні екокоридорів — Турківського та Буковинського. Мета створення цих коридорів — забезпечення пересування чотирьох основних видів тварин — ведмедя, зубра, рисі та дикого kota. Ці тварини користуються великою популярністю серед місцевих жителів (власни-

¹ Брагинский, М. И. Договорное право [Текст]. Кн. 1: Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М., 2007. – С. 211, 212–215.

ків земельних ділянок, якими проходять коридори), і збільшення їх чисельності сприймається ними позитивно. За відсутності значних обмежень у землекористуванні, необхідних для створення екокоридорів, цей чинник відіграв вирішальну роль. Крім того, за спиною цього нематеріального стимулу стояв ще й матеріальний — зі збільшенням чисельності цих видів тварин очікується значне збільшення туристів в Українських Карпатах, що позитивно позначиться на матеріальному становищі місцевих жителів.

Як свідчить зарубіжний досвід, вирішальним стимулом для видання власником обмеження можуть стати податкові пільги. У США договір довічного охоронного обмеження вперше було укладено ще у 80-х рр. XIX ст. з метою захисту природних угідь навколо Бостона. Проте повсюдного поширення ця практика набула лише після того, як Закон про податкову реформу (1976 р.) однозначно визнав охоронне обмеження актом добродійності, який надає право на пільги в оподаткуванні. Це спричинило значне збільшення кількості земельних трастів — неприбуткових добровільних організацій, які мають на меті зберегти природні та історичні багатства країни, не покладаючись лише на державні кошти. У 1985 р. їх кількість становила 743, а на кінець 1990-х рр. перевищила 12 000, коли земельні трасти опікувалися 1,9 млн га різноманітних категорій земель по всій території США.

Особа, що дає обмеження, отримує податкові пільги в тому разі, якщо цей акт кваліфікується як публічна добродійна акція відповідно до Внутрішнього податкового кодексу (Internal Revenue Code), тобто якщо ця особа подарувала або ж продала обмеження за ціною, нижчою від ринкової, публічній установі. Розмір пільг установлюється, зважаючи на вартість охоронного обмеження. Для обчислення цієї величини провадиться оцінювання реальної ринкової вартості об'єкта до і після накладення обмеження на підставі докладно опрацьованих федеральних правил. Вартість охоронного обмеження — різниця між цими двома показниками. За загальним правилом пільги щорічно зменшують величину сукупного доходу особи, що дає обмеження, який підлягає оподаткуванню, на стільки відсотків, на скільки зменшилася вартість його об'єкта після накладення обмеження. Ця пільга триває до того часу, доки таким чином не звільниться від оподаткування сума, що дорівнює вартості обмеження¹.

¹ Непийвода, В. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 109, 111.

Подібні пільги в чинному українському законодавстві не передбачені. Відповідно до ст. 282 Податкового кодексу України від сплати земельного податку звільняються заповідники, у тому числі історико-культурні, національні природні парки, заказники (крім мисливських), парки державної та комунальної власності, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні і зоологічні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Ці пільги стосуються лише юридичних осіб. На нашу думку, урахувуючи той факт, що земельні ділянки, які належать фізичним особам, також можуть опинитися в межах перелічених територій та об'єктів природно-заповідного фонду (що і трапляється все частіше із поступовим збільшенням його площі), у Податковому кодексі необхідно було б передбачити відповідні пільги і для цієї категорії осіб.

Проте ще більшою проблемою для формування екомережі є відсутність у законодавстві будь-яких пільг щодо сплати земельного податку стосовно земель, які не входять до природно-заповідного фонду. Зокрема, це стосується таких сільськогосподарських угідь, як пасовища і сіножаті. На нашу думку, такі пільги також необхідно передбачити у Податковому кодексі. Як правильно зауважується в спеціальній літературі, вони не повинні поширюватися на тих осіб, які укладають договір охоронного обмеження під час приватизації земельної ділянки, адже зниження реальної ринкової вартості об'єкта вже відображено в ціні, за якою його придбано¹. Але слід мати на увазі, що звільнення від сплати земельного податку власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, включених до складу екомережі, може суттєво ускладнити і так важке фінансове становище місцевих рад. Тому такі пільги мають запроваджуватися з урахуванням усіх інтересів.

На наш погляд, включення земельної ділянки до екомережі має бути наслідком зміни її правового режиму. Це має позначитися і на такій складовій правового режиму земельної ділянки, як права й обов'язки її власника. На власника має бути покладено обов'язок щодо прийняття у встановленому законом порядку та виконання менеджмент-плану екокоридору.

¹ Непийвода, В. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 112.

Менеджмент-план розробляється для всього екокоридору і визначає заходи (наукові, організаційні, політичні, технічні), необхідні для поліпшення умов існування тварин і рослин та підвищення ефективності екокоридору з точки зору біорізноманіття. Він додається до схеми екокоридору¹. Чинне законодавство не вимагає розроблення, затвердження та реалізації менеджмент-плану екокоридорів та інших складових екомережі. На думку фахівців, екокоридор, не забезпечений менеджментом, є суто формальним утворенням, від якого не слід очікувати практичного ефекту, тобто реалізації тих функцій, для яких він створюється: підтримання екологічного зв'язку та поліпшення умов існування біоти. Тому вони пропонують внести зміни до законодавства, зробивши узгодження менеджмент-плану обов'язковим етапом процесу затвердження схем елементів екомережі. Вони вважають також за необхідне покласти на власників земельних ділянок та землекористувачів юридичний обов'язок щодо виконання положень та заходів узгодженого плану².

Розробники перших в Україні екологічних коридорів знайшли шлях розв'язання цієї проблеми. Наприклад, схему Буковинського екокоридору (частиною якої став менеджмент-план екокоридору) було затверджено рішенням Долишньошепітської сільської ради від 3 березня 2009 р. № 117/16, яке було погоджено в результаті консультацій із власниками земельних ділянок та землекористувачами³. Екокоридор було створено переважно на землях державних лісогосподарських підприємств та приватних землях сільськогосподарського призначення.

На нашу думку, більш ефективно правовий режим екокоридору можна забезпечити шляхом укладення договорів охоронного обмеження, у яких відобразатиметься менеджмент-план, із власником кожної

¹ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 47.

² Там само. – С. 102–103.

³ Про погодження екологічного коридору для міграції великих ссавців, що знаходяться під охороною [Текст]: рішення 16-ї сесії 5-го скликання Долишньошепітської сіль. ради від 03.03.2009 р. № 117/16 // Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах. – К., 2010. – С. 88.

земельної ділянки, що входить до екокоридору. Це дало б можливість для утримувача обмеження звернутися до судового захисту свого права за договором.

У межах екокоридору може опинитися дуже велика кількість земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що належать різним особам. Це зумовлено парцеляцією сільськогосподарських земель, що спричинена паюванням великих колгоспних землекористувачів і передаванням дуже дрібних земельних ділянок у власність їх колишнім членам. Консолідація земель, що очікується із започаткуванням ринку земель, не тільки матиме важливе економічне значення, а й може значною мірою сприяти створенню екокоридорів. Тому в процесі такої консолідації мають бути враховані й екологічні інтереси. На нашу думку, у законодавстві про консолідацію земель слід передбачити правило, відповідно до якого в процесі консолідації повинні враховуватися екологічні чинники, перш за все формування екомережі. З цією метою проекти консолідації сільськогосподарських земель мають погоджуватися із територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів.

Відповідно до ч. 1 ст. 110 ЗК України на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження (обтяження) в обсязі, передбаченому законом або договором. Ми приєднуємося до позиції тих авторів, які вважають, що обтяженнями є будь-які права на земельні ділянки речового характеру, крім права власності, тоді як обмеження — це звуження меж суб'єктивного права, яке не впливає із права іншої особи¹. Отже, ідеться саме про обмеження. Таким чином, правова природа договору охоронного обмеження щодо елементів екомережі — обмеження, установлене договором.

Сторонами договору виступають, з одного боку, власник земельної ділянки, а з другого — утримувач охоронного обмеження. Якщо стосовно першого не виникає особливих запитань, то цього не можна сказати про другу сторону. Як уже зазначалося, у США утримувачем охоронного обмеження є юридична особа, яка має досвід природоохоронної діяльності. Особливого поширення набули так звані земельні трасти. На думку В. Непийводи та С. Голленгорста, для умов України необхідним є значне розширення кола таких суб'єктів, зважаючи на

¹ Мірошниченко, А. М. Земельне право України [Текст] : підручник / М. В. Мірошниченко. – К. : Алерта, 2009. – С. 285–286.

відсутність в Україні інституцій, аналогічних земельним трастам, та фінансову слабкість громадських організацій. Тому автори пропонують зарахувати до цього кола, крім спеціалізованих громадських організацій, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підрозділи відповідних міністерств та відомств (Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства аграрної політики, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство водних ресурсів, органи містобудування та архітектури тощо)¹.

Ми погоджуємося з цією пропозицією. Проте, на нашу думку, применшувати роль громадських організацій теж не варто. Адже в Україні є громадські організації, які мають достатньо розгалужену структуру, досвід природоохоронної роботи та авторитет серед населення. У першу чергу це стосується такої громадської організації, як Українське товариство мисливців і рибалок. Ця організація має багату історію, налічує декілька мільйонів членів по всій країні і є найпопулярнішою громадською організацією серед усіх громадських організацій, а не тільки природоохоронних. У користуванні товариства перебуває 33,2 млн га мисливських угідь — 70,9 % мисливських угідь України, що становить більше половини її території. В організації налічуються 150 мисливствознавців (24,5 % від загальної кількості) та 2542 егері (56 % від загальної кількості)².

Відповідно до п. 1.1 Статуту Українського товариства мисливців і рибалок³ Українське товариство мисливців і рибалок (УТМР) є добровільною Всеукраїнською громадською організацією, яка об'єднує мисливців і рибалок із метою сприяння активному розвитку аматорського мисливського, стендового та рибальського спорту, охорони, відтворення, збереження раціонального використання тваринного світу та захисту спільних інтересів. УТМР є юридичною особою

¹ Непийвода, В. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 112.

² Державне агентство лісових ресурсів України [Електронний ресурс] : Головна сторінка. – Напрямки діяльності. – Мисливське господарство. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=32974&cat_id=32882.

³ Українське товариство мисливців і рибалок (УТМР) [Електронний ресурс] : Про організацію. – Статут. – Режим доступу: http://uoor.com.ua/ukr/about_organization/charter#content.

і суб'єктом права приватної власності, має належне йому майно та грошові кошти. Відповідно до п. 2.1 Статуту до основних завдань УТМР, крім інших, віднесено виховання у членів товариства бережливого ставлення до природи та її багатств (це завдання стоїть на першому місці), пропаганда охорони природи, примноження та збереження природних багатств, раціонального використання тваринного світу. Отже, діяльність цієї громадської організації не обмежується тільки завданнями ведення мисливського господарства. Крім того, формування екомережі сприятиме відтворенню також мисливської фауни. Отже, УТМР — це саме та громадська організація, що має можливості та зацікавленість у тому, аби виступати утримувачем охоронного обмеження, установленого стосовно земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що мають стати складовою частиною екологічної мережі.

Зміст такого договору складатимуть заборони стосовно вчинення певних видів землекористування, що можуть негативно вплинути на виконання завдань екокоридору, та приписи щодо здійснення заходів, необхідних для реалізації завдань, які покладаються на власника земельної ділянки. Цим обов'язкам відповідатимуть права утримувача охоронного обмеження вимагати їх виконання. Наприклад, це може бути заборона розорювання полів біля смуг дерев та кущів, заборона на знищення смуг лісів, насадження нових лісів та лісових смуг, установлення знаків для позначення території екокоридору тощо. Значною проблемою може стати встановлення власниками на своїх земельних ділянках огорожі, адже після набуття права власності на земельну ділянку власники часто обносять її огорожею. Дерев'яні паркани поки що істотно не заважають міграціям на території Буковинського екокоридору, однак подальше збільшення кількості огорож, особливо із застосуванням колючого дроту і металевих сіток, здатне, на думку фахівців, істотно погіршити ситуацію. Тому на таких земельних ділянках може бути встановлена заборона щодо зведення таких огорож, а також припис стосовно зменшення довжини вже існуючих неперервних огорож (особливо тих, що йдуть упоперек смуг лісів)¹.

¹ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 84, 139–140.

Як свідчить досвід, загалом конфлікти між утримувачами та «первинними» власниками (особами, що видають обмеження) не виникають. Це й зрозуміло, адже охоронні обмеження накладені саме з ініціативи останніх. Однак чим далі об'єкт переходить від «первинного» власника до його наступників, то більша ймовірність того, що нові власники знехтують умовами договору охоронного обмеження. З плином часу така спокуса порушити умови договору зростає внаслідок зміни економічних пріоритетів та культурних уподобань. Тому великого значення набуває скрупульозне опрацювання умов договору¹.

Менеджмент-план екологічного коридору — дуже складний та значний за обсягом документ. Тому, на нашу думку, з метою полегшення визначення умов договорів охоронного обмеження, що міститимуть менеджмент-план, необхідно прийняти Примірний договір охоронного обмеження щодо земельної ділянки, яка входить до складу екомережі. На користь Примірного, а не Типового договору свідчить не тільки те, що Типовий договір в умовах вільної економіки має обмежене застосування (про що йшлося у попередньому підрозділі), а й те, що будь-який Примірний договір — це обмеження сторін у визначенні умов договору. Менеджмент-плани екологічних коридорів матимуть значні відмінності залежно від географічних умов. Крім того, великого досвіду в їх розробленні ще немає. Ці обставини зумовлюють необхідність надання свободи сторонам у визначенні умов договору. Тому ми віддаємо перевагу саме Примірному договору.

Незважаючи на запропоновані заходи, у деяких випадках виникатиме необхідність у викупі земельних ділянок державою. Наприклад, на вузьких відрізках екокоридору навіть невеличкі оброблені та огорожені сільськогосподарські земельні ділянки стають перешкодою для тварин, особливо в місцях погіршення зв'язності («вузьких» місцях екокоридору)².

¹ Непийвода, В. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 111.

² Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 102.

Правові засади такого викупу визначено у Законі України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»¹. Згідно з ч. 1 ст. 7 цього Закону органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначених цим Законом, мають право викупу земельних ділянок, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для розташування об'єктів природно-заповідного фонду. І хоча ця норма поки що не застосовувалася, на нашу думку, вона повинна бути використана для забезпечення публічних екологічних інтересів. Проте її дія не поширюється на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які повинні виконувати роль екологічних коридорів. Тому Закон має бути доповнено положенням про можливість викупу земельних ділянок і для потреб формування екокоридорів.

У зарубіжній практиці створення екомереж відомі випадки, коли можливість обміну земельної ділянки мотивувала землевласника підтримати створення екокоридору. На нашу думку, така практика може бути застосована і в Україні. Наприклад, під час паювання багато громадян отримали земельні ділянки з далеко не найкращими ґрунтами. Вони б погодилися на обмін таких ділянок на ділянки із кращими ґрунтовими характеристиками. Держава могла б надати їм такі земельні ділянки в обмін на ділянки із гіршими ґрунтами, але необхідними для формування екомережі.

Відповідно до ч. 5 ст. 12 зазначеного Закону України замість викупної ціни земельної ділянки власнику за його бажанням може бути передана у власність інша рівноцінна земельна ділянка в межах території, на яку поширюються повноваження відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, що ухвалив рішення про викуп. Однак у Законі не визначено поняття рівноцінної земельної ділянки.

Розв'язання цієї проблеми запропоновано в науці земельного права. На думку М. В. Шульги, абсолютна рівноцінність земельних ділянок у розглядуваному випадку — явище принаймні виключне, а то й практично неможливе. Рівноцінність земельних ділянок

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

включає як мінімум такі чинники: родючість ґрунтів, рівень залягання ґрунтових вод, місцезнаходження ділянки, її розмір та конфігурація. Крім того, на його погляд, у принципі не повинна виключатися можливість відновлення порушених земельних прав і нерівноцінною земельною ділянкою (за наявності згоди власника землі чи землекористувача), якщо при цьому буде застосована додаткова грошова чи інша компенсація. Оскільки рівноцінність земельних ділянок — оціночна категорія, автор пропонує визначити, хто має вирішувати спір, що може виникнути. Як він вважає, таким органом має бути суд. Проте питання про рівноцінність земельних ділянок має бути підготовлено комісією, що створюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам»¹.

М. В. Шульга визначив і правову природу виділення рівноцінної земельної ділянки. На його думку, її слід відносити до відновлення порушених прав, а не до їх компенсації. Подібний підхід зумовлено такими обставинами. Відновлення та компенсація — тісно пов'язані між собою гарантії, вони доповнюють одна одну. Але між ними існують і певні відмінності. Відновлення завжди має пріоритетний характер і в усіх випадках більш бажане, коли для цього існують реальні можливості. Коли ж відновлення об'єктивно неможливе, вступає в силу компенсаційна функція. За неможливості відновлення порушеного права має застосовуватися його компенсація. Тому виділення рівноцінної земельної ділянки замість вилученої (викупленої) являє собою відновлення порушеного права. Компенсації ж підлягають завдані власникам земельних ділянок та землекористувачам збитки². Ми приєднуємося до наведеного і вважаємо, що поняття рівноцінної земельної ділянки має бути визначене у законі.

Крім названих, можуть бути й інші способи набуття державою земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою формування екомережі. Так, у деяких розвинених країнах поширеним є дарування земель національним паркам тощо. В Україні Мі-

¹ Шульга, М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. — Харьков : Консум, 1998. — С. 195–196.

² Там само. — С. 195.

ністерство сільського господарства та з питань якості продуктів харчування Нідерландів спільно з Міністерством екології та природних ресурсів України розробляють проект фонду, призначенням якого є фінансування оренди земельних ділянок під природоохоронні об'єкти¹.

Отже, з метою забезпечення формування екомережі в законодавстві мають бути визначені особливості правового режиму сільськогосподарських угідь — пасовищ та сіножатей, що повинні ввійти до складу екологічної мережі. До них належать:

1) особливий порядок зміни виду угідь. Ми приєднуємося до пропозиції П. Ф. Кулинич, відповідно до якої щодо угідь екстенсивного використання — сіножатей та пасовищ має бути встановлено обмеження щодо їх переведення в угіддя іншого виду — рілля, перелоги та багаторічні насадження²;

2) особливий порядок приватизації. Приватизація таких земельних ділянок можлива лише за умови прийняття новим власником менеджмент-плану щодо цієї земельної ділянки як частини певного елемента екомережі;

3) наявність охоронного зобов'язання (у разі видання його власником земельної ділянки) щодо додержання особливого правового режиму відповідно до затвердженого менеджмент-плану елемента екомережі;

4) особливість припинення прав на земельну ділянку. Право власності може бути припинено на підставі викупу земельної ділянки для суспільних потреб (п. «г» ч. 1 ст. 140 ЗК України) — формування екологічної мережі. Серед підстав припинення права користування земельною ділянкою ЗК України визначає використання земельної ділянки не за цільовим призначенням (п. «г» ч. 1 ст. 141). Особливість у цьому разі полягатиме у тому, що нецільовим використанням, крім іншого, вважатиметься і порушення умов охоронного обмеження.

¹ Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах [Текст] / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010. – С. 104.

² Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич – К., 2011. – С. 461.

Викладене дає можливість зробити такі висновки. Відновлення природної рівноваги, а отже, і сприятливого середовища для життя людини на території України неможливе без збільшення частини земель, що перебувають у природному стані. Це можна здійснити шляхом створення науково обґрунтованої системи природоохоронних територій — екологічної мережі. Правовий режим земель екомережі характеризується особливостями зміни цільового призначення, набуття, реалізації та припинення прав на них. На нашу думку, це дозволяє виділити їх як окремий об'єкт земельних правовідносин.

Наукове видання

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОЛОГІЧНИХ, АГРАРНИХ
ТА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН
В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН
І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Монографія

За редакцією доктора юридичних наук, професора, академіка
Національної академії правових наук України *А. П. Гетьмана*
та доктора юридичних наук, доцента *В. Ю. Уркевича*

Редактор *К. К. Гулий*

Коректори: *М. М. Поточняк, Н. Ю. Шестьора*

Комп'ютерна верстка *О. І. Сенько*

Дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку 16.11.2012.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 28. Обл.-вид. арк. 26,5. Вид. № 793.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Коровін П. Ю.
Тел. (057) 758-35-98