

УДК 349. 6 (477)

С. В. Сидорова,
аспірантка

*Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

АГРОТЕХНІЧНІ ЗАХОДИ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДВИЩЕННЯ РОДЮЧОСТІ ҐРУНТІВ

Тривалий час у науці земельного права не приділялося належної уваги агротехнічним прийомам і заходам ведіння сільського господарства. Проте вони відіграють доволі важливу роль у правовому забезпеченні підвищення родючості ґрунтів. До агротехнічних заходів, зокрема, належать: (а) оптимізація структури землекористування, (б) дотримання правил сівозмін, (в) консервація деградованих і малопродуктивних земель, (г) розроблення й ведення науково-обґрунтованої системи землеробства, (д) меліорація земель, (е) утворення й охорона екологічно чистих агроландшафтів, (є) запровадження ґрунтозахисних технологій оброблення ґрунту та ін.

Останнім часом науковці різних галузевих наук усе частіше звертають увагу на проблеми структури землекористування, охорони агроландшафтів, збереження й підвищення родючості ґрунтів. Цими питаннями опікуються теоретики земельно-правової, землевпорядної і ґрунтознавчої галузей науки [Див.: 3, с. 41; 5; 8].

У вітчизняному законодавстві проблеми недосконалої агротехніки й низького якісного стану земель сільськогосподарського призначення, в тому числі і ґрунтів, активно порушувалися ще в 1998 р. Так, у постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки» [2; 1998 – № 38-39. – Ст. 248] зазначено, що використання земель сільськогосподарського призначення не відповідає вимогам раціонального землевпорядкування, зокрема: а) помилковою виявилася стратегія максимального залучення земель для сільськогосподарської обробітки; б) недосконаліми є техніка й технологія останнього й виробництва сільськогосподарської продукції; в) не дотримуються науково обґрунтовані системи ведіння землеробства (повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень

проектування, будівництва й експлуатації меліоративних систем); г) недосконалою залишається система використання і внесення мінеральних добрив; д) не виконуються природоохоронні, комплексно-меліоративні, протиерозійні та інші заходи.

Зауважимо, що свого часу органами державної влади була зроблена спроба об'єднати агротехнічні заходи в єдиному нормативно-правовому акті. Так, з метою правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів постановою Ради Міністрів Української РСР від 8 травня 1990 р., № 107 «Про концепцію розвитку землеробства в Українській РСР на період до 2005 року та її реалізацію» передбачалося здійснення комплексу заходів агротехнічного характеру, як-от: (а) запровадження ґрунтозахисної контурно-меліоративної системи землеробства, (б) оптимізація структури посівних площ, (в) запровадження сівозмін, меліорації земель, втілення в життя інтегрованої системи захисту рослин та ін. Цим правовим актом зазначалося, що пріоритетними напрямками розвитку землеробства повинні стати агротехнічні й біологічні чинники виробництва, що надасть можливість одержувати екологічно чисту продукцію, зокрема, для дієтичного й дитячого харчування [10].

На жаль, положення цієї Постанови так і не були реалізовані

й не отримали подальшого розвитку в земельно-правовій базі України, в результаті чого проблема як існого стану ґрунтів не тільки залишилася невирішеною, а й ще більше загострилася. У Законі «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818 – VI від 21 грудня 2010 р. підкреслюється, що сучасний стан земельних ресурсів держави близький до критичного. Серед її земельного фонду найбільшу територію займають землі сільськогосподарського призначення (71 %), з яких 78 % – це рілля. На всій території поширені процеси їх деградації, найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 %), забруднення (близько 20 %), підтоплення (близько 12 %). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 т на 1 га. Проблеми у цій сфері значною мірою зумовлені (а) незавершеністю процесу інвентаризації й автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, (б) недосконалістю землевпорядної документації, (в) недостатністю нормативно-правового забезпечення й проведення освітньої і просвітницької роботи, (г) низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [2; 2011. – № 26. – Ст. 218].

Цим же Законом заплановано зменшення до 2020 р. в серед-

ньому на 5-10 % площ орних земель шляхом виведення з їх складу схилів крутизною понад 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених сільськогосподарських угідь з подальшим їх залісненням у лісовій і лісостеповій зонах та залуженням у степовій зоні. Одна з норм Закону безпосередньо спрямована на вирішення питання правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів, адже надмірна розораність цих угідь, що тривалий час підкріплювалася задекларованим в земельному законодавстві принципом пріоритету сільськогосподарського використання земель, призвела до негативних змін якісних властивостей ґрунту.

На даний час у країні виникла реальна нестача земель екстенсивного використання, зокрема, зайнятих луками, сіножатями, лісами, природоохоронними територіями. У зазначеній постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. наголошується, що в Україні порушено екологічно допустимі співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафтів. Розораність українських земель є найвищою у світі і досягла 56 % її території і 80 % сільськогоспо-

дарських угідь. До обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прируслові луки й пасовища, схиліві землі. Інтенсивна сільськогосподарська експлуатація земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водоникності й аераційної здатності з усіма екологічними наслідками [2; 1998. – № 38-39. – Ст. 248]. Як бачимо, не викликає сумнівів нагальна потреба регламентації відносин з оптимізації сільськогосподарського землекористування в Україні шляхом вилучення деградованих і малопродуктивних земель із сільськогосподарської обробітку.

При оптимальному розподіленні державного земельного фонду питома вага сільськогосподарських угідь, як підкреслюється в науковій літературі, не повинна перевищувати 35 % території [5, с. 46]. За таким принципом, до речі, господарюють провідні аграрні країни світу. У зв'язку з цим у названій постанові Верховної Ради України пропонується провести реорганізацію структури сільськогосподарських угідь, привести їх до оптимального стану, сформувати високопродуктивні, екологічно стійкі агроландшафти.

Одним з важливих агротехнічних заходів правового забезпе-

чення підвищення родючості ґрунтів в Україні, беззаперечно, виступає відновлення балансу кількості природних територій і територій техногенного навантаження, а також сільськогосподарських угідь екстенсивного й інтенсивного використання.

На вирішення порушеного питання спрямовані норми вказаного Закону від 21 грудня 2010 р., в яких відмічається, що з метою охорони й підвищення родючості ґрунтів заплановано довести до оптимального співвідношення площі природних та антропогенно змінених ландшафтів, ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ і перелогів і збільшити частку сільськогосподарських земель, на яких використовуються екологічно орієнтовані органічні технології ведення сільського господарства. Виходячи з наведеного можемо констатувати активізацію законодавчої діяльності у сфері правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів. Водночас підкреслимо, що наведені норми, на жаль, слід вважати декларативними, оскільки в законодавстві України й до сьогодні не існує детальної процедури скорочення сільськогосподарського земельного фонду. До того ж ці норми дублюють раніше затверджені приписи. Усе це, як не прикро, не позначається позитивно на ситуації, що склалася.

Збалансована й раціональна експлуатація території країни допоможе скоротити кількість земель інтенсивного сільськогосподарського використання. За оцінками фахівців, в Україні потрібно скоротити загальну площу земель інтенсивного використання мінімум на 8,6 млн га і трансформувати їх у природні кормові угіддя, під заліснення, заповідні й рекреаційні об'єкти [11, с. 92]. Відповідно до неодноразово згадуваної постанови від 5 березня 1998 р. розорюваність орних земель варто знизити до 50 % (з наявних сьогодні 56 %), питому вагу лук, сіножатей і пасовищ збільшити до 17-20 % (з 12,6 %), лісистість – до 20 % (з 15 %), площі земель природоохоронного фонду довести до рівня середньосвітового – до 5 %. За задумом законодавця для збереження стабільності аграрного сектора економіки необхідно забезпечити передусім екологічну оптимізацію структури сільськогосподарського землекористування. Іншими словами, для забезпечення підвищення економічної родючості ґрунтів в Україні спершу потрібно стабілізувати їх природну родючість.

Започатковувати оптимізацію структури сільськогосподарського землекористування слід з запровадження консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель. Пра-

вовий інститут консервації земель – новела чинного Земельного кодексу України. Відповідні правові приписи зосереджені у гл. 28 Кодексу, де закріплено визначення консервації, земель, що їй підлягають, підкреслюється, що ця процедура відбувається за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на підставі договорів із власниками земельних ділянок. Поява інституту консервації земель зумовлена значним поширенням ерозійних процесів ґрунту, його фізичним і хімічним виснаженням. На розвиток законодавчих положень щодо цієї процедури розроблено Порядок консервації земель, затверджений наказом Держкомзему України від 17 жовтня 2002 р., № 175, згідно з яким при віднесенні сільськогосподарських угідь до деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених і радіаційно небезпечних здійснюється їх консервація. Як вбачається, ця процедура, як агротехнічний та організаційно-правовий захід їх охорони й відновлення, сприятиме скороченню площ сільськогосподарських земель інтенсивного використання, а значить, і підвищенню родючості ґрунтів.

Однак перешкодою в реалізації дій, що стосуються консервації, стає надмірна подрібненість земельного фонду краї-

ни, особливо сільськогосподарських земель. Справа в тому, що під час тотальної приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств паюванню підлягали лише сільськогосподарські угіддя – рілля, багаторічні насадження, сіножаті й пасовища, а несільськогосподарські угіддя, що раніше були передані в колективну власність, до процесу розподілу залучені не були [7]. Розпайовані землі колективної власності тепер поділені між мільйонами окремих власників, кожен з яких є незалежним при вирішенні питань використання належної йому земельної власності [6, с. 6]. Згідно із законодавчими приписами консервація земель відбувається за ініціативи їх власників, землекористувачів, у тому числі й орендарів. У той же час законодавством не передбачено їх обов'язок ініціювати запровадження цієї процедури. Однак дуже важливо враховувати, що не кожен усвідомлює необхідність тимчасового виведення деградованої й виснаженої землі з обробітку з метою подальшого отримання більших прибутків одночасно з безпекою для довкілля.

Для оптимізації землекористування слід розробити й запропонувати землевласникам такі умови, за яких їм було б вигідно тимчасово законсервувати свої земельні наділи. Для цього

треба підготувати детально розроблений механізм правового забезпечення виведення з сільськогосподарського використання земельних ділянок, що підлягають цій процедурі. Рекомендується доповнити ним чинний на сьогодні недосконалий порядок консервації земель і затвердити наказом Держкомзему України. У зазначеному правовому документі треба: (а) внести зрозумілість у фінансування заходу, (б) роз'яснити права й обов'язки власників і користувачів земельних ділянок та органів влади, (в) окреслити умови й механізм компенсації втрат господарям земельних ділянок за обмеження їх прав на землю і (що найголовніше!) (г) документально закріпити їх обов'язок у разі віднесення цих земель до малопродуктивних, деградованих і техногенно забруднених віддавати свої земельні наділи під консервацію.

Проте сама консервація сільськогосподарських угідь, як окремо взятий захід, навряд чи зможе забезпечити результативність державної політики стосовно правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів. Для досягнення цієї мети виникає потреба застосування складного комплексу заходів, які мають поєднуватись у науково обґрунтованій системі землеробства.

На думку представників аграрних наук, правильно обраній

системі землеробства належить поєднувати в собі різні організаційно-економічні, технологічні й технічні прийоми та засоби, а саме: оптимізацію землекористування, зменшення розораності сільськогосподарських угідь, дотримання правил сівозмін, правильне застосування пестицидів та агрохімікатів, меліорацію земель, боротьбу з ерозією ґрунтів, застосування ландшафтного підходу до вирішення проблеми та ін. Перелічені методи ведення землеробства можуть варіюватися залежно від інтенсивності оперування різними заходами та способами ведіння сільськогосподарського товарного виробництва. Однак усі вони в кінцевому підсумку спрямовані на підвищення економічної і природної родючості ґрунтів. Отже, однією з важливих форм правового забезпечення підвищення їх родючості є правильно обрана й передбачена в законодавстві України система землеробства.

Серед відомих на сьогодні форм ведення сільськогосподарського виробництва (екстенсивна, інтенсивна, конвенційна, інтегрована та ін.) найбільш вдалою вважається органічна система землеробства, або, як її ще називають, «зелене землеробство». Це доволі перспективний напрямок розвитку сільського господарства. На думку науковців, таке землеробство спро-

можне не тільки зупинити деградацію, а й підвищити родючість ґрунтів малопродуктивних земель.

Необхідність запровадження зеленого землеробства зумовлена природними властивостями родючих ґрунтів України. Потенціал урожайності останніх є найвищим у світі. А з урахуванням неминучого зниження ефективної родючості ґрунтів на землях органічних господарств такий напрямок господарювання вважається економічно доцільним лише на землях, що характеризуються високим рівнем бонітету. І хоча органічна система землеробства спрямована в першу чергу на вирішення проблеми забезпечення населення якісними й екологічно чистими продуктами харчування, вона відіграє не менш важливу роль у забезпеченні підвищення родючості ґрунтів й у відновленні їх природної здатності до самовідтворення.

На потребі надання пріоритетного розвитку саме цій системі землеробства в Україні (порівняно з іншими формами ведіння сільськогосподарського товарного виробництва) наголошують провідні представники земельно-правової науки [Див.: 1, с. 295; 4, с. 532].

Зазначимо, що запровадження органічного виробництва - процес відповідальний, трива-

лий, працесмний, потребує значних фінансових інвестицій. Для його стабільного розвитку в Україні насамперед потрібно розробити відповідну законодавчу базу. Тривалий час у земельно-правовій науці й у земельному законодавстві не приділялося належної уваги правовому забезпеченню ведення згаданої системи землеробства. Проте в останні роки в законодавстві активно розвивається цей напрямок. Так, Верховною Радою України 4 червня 2009 р. прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів», згідно з яким земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для ведення товарного сільськогосподарського виробництва тільки відповідно до розроблених і затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою [2; 2009. – № 47 – 48. – Ст. 719]. Саме вони забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни й передбачають заходи з охорони земель. При цьому співвідношення культур у сівозмінах і періодичність їх вирощування повинні відповідати нормативам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 р., № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-

сільськогосподарських регіонах» [9; 2010. – № 13. – Ст. 613].

Крім того, в Україні на рівні загальнодержавної аграрної політики у 2009 р. ініційовано спільний українсько-нідерландський проект з консолідації земель, у рамках якого Мінагрополітики та продовольства України, Мінекоресурсів, Держземагенство, Держлісагенство, Держводагенство України, а також представники органів державної влади Нідерландів розроблятимуть оптимальну організацію заходів з консолідації земель в Україні [12, с. 24]. Звісно, що належна, розумна реорганізація з одночасним поєднанням земель в єдині земельні масиви (консолідація земель) є частиною (одним з прийомів) ведення органічного землеробства що спрямовано на підвищення родючості ґрунтів. До того ж на розвиток законодавства у сфері правового забезпечення введення органічного землеробства Верховною Радою України розглянуто проект Закону України «Про органічне виробництво» (далі – Проект), в тексті якого сформульовано поняття органічного землеробства, під яким автори розуміють систему ведення землеробства, що полягає в максимальному залученні для мінерального живлення рослин відновлюваних місцевих органічних ресурсів (гною, побічної продукції рослинництва, сидератів),

біопрепаратів удобрювальної й захисної дії, органо-мінеральних і біоактивних добрив із введенням екологосумісних агрохімікатів у повно- й короткоротаційних сівозмінах. Однак дефініція категорії «органічне землеробство», наведена у Проекті, вбачається занадто перевантаженою ґрунтознавчою термінологією, а тому вона важкодоступна для належного сприйняття. Як відомо, оперування в законодавчому понятійному апараті термінологією інших галузей науки є недоречним. Виходячи із цього органічне землеробство пропонуємо визначати як екологічно, соціально й економічно доцільну діяльність, що дозволяє виготовляти натуральну продукцію рослинного походження з оздоровчими властивостями і зберігати, відновлювати й підвищувати родючість ґрунтів у процесі виробництва. Запорукою реалізації зазначеного Закону є розробка на рівні підзаконних нормативних актів чіткого й детального Порядку запровадження й ведення органічної системи землеробства в різних кліматичних зонах України.

Як справедливо значиться у спеціальній літературі із земельного права, правильна система землеробства становить собою механізм поєднання рекомендацій щодо раціонального використання землі й сільськогоспо-

дарського товарного виробництва. Юридичною гарантією відносин у цій сфері виступатиме договір між господарем земельної ділянки, з одного боку, й науково-виробничою і науково-технічною установами – з другого, що стосується розроблення й спільного освоєння певної системи землеробства в сільському господарстві. Важливо підкреслити юридичну рівність сторін такого правочину. Проте у становленні зазначених правовідносин важливу функцію повинна виконувати й держава. Зокрема, в імперативному порядку слід установити критерії органічного землеробства, якість ґрунту земельної ділянки (початкову й кінцеву, тобто ту, яка поставлена за мету) та ін.

Питання впровадження в Україні органічної системи землеробства є настільки ємним і суспільно важливим, що заслуговує на окрему увагу законодавця, у зв'язку з чим пропонуємо на підставі існуючого законопроекту «Про органічне виробництво» розробити і прийняти спеціальний Закон України «Про органічне землеробство». Якнайшвидше його прийняття сприятиме розвитку цього напрямку сільськогосподарського виробництва. У Законі треба висвітлити такі питання:

– економічний механізм стимулювання власників госпо-

дарств до запровадження у своїй діяльності органічних технологій виробництва. Економічним заохоченням можуть бути: (а) розроблення системи дотацій і надання податкових і кредитних пільг тим господарствам, які при виробництві продукції дотримуються правил органічного землеробства, підвищують природну й потенційну родючість ґрунтів; (б) звільнення таких господарств від сплати земельного податку; (в) складання угоди між товаровиробником і державою про обов'язок держави закупати у виробника екологічно чисту продукцію за ціною, яка виправдовувала б затрати на її виробництво, або ж іншим шляхом гарантувати йому відповідний ринок збуту своєї продукції;

– діяльність держави в управлінні розробленням і впровадженням у практику органічного сільського господарства. Тут ідеться про чітку державну політику (економічну, екологічну, соціальну тощо), що забезпечить належний рівень освіти в цій галузі, а останню – висококваліфікованими фахівцями і створить умови для усвідомлення людиною корисності й необхідності якісного і здорового харчування.

Таким чином, прийняття Закону України «Про органічне землеробство» видається нагальною потребою для вирішення 2-х основних проблем: (а) подальшого

розвитку правового регулювання охорони якості родючості ґрунтів і (б) забезпечення споживачів натуральною й безпечною сільськогосподарською продукцією.

Дослідивши найбільш важливі агротехнічні прийоми й засо-

би ведення сільськогосподарського товарного виробництва, зазначимо, що для подальшого правового гарантування підвищення родючості ґрунтів в Україні потрібна детальна регламентація правовідносин з реалізації агротехнічних заходів.

Список літератури: 1. Берлач Н. А. Адміністративно-правові засади формування органічного напрямку виробництва у сільському господарстві України: моногр. / Н. А. Берлач. – К.: Новая идеология, 2010. – 398 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Добряк Д. С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах: моногр. / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с. 4. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. / П. Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с. 5. Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45 – 49. 6. Мартин А. Консолідація земель: справжня реформа тільки починається / А. Мартин // Агропрофі. – 2008 (29 лют.). – № 8 (022). 7. Мартин А. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: механізм здійснення / А. Мартин, О. Краснолуцький. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://dazru.gov.ua>. 8. Мордвінов О. Охорона та відтворення природних сільськогосподарських ресурсів / О. Мордвінов // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 2001. – № 2 (Ч. II). – С. 99-106. 9. Офіційний вісник України. 10. Про концепцію розвитку землеробства в Українській РСР: пост. Ради Міністрів УРСР від 08.05.1990 р., № 107 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 11. Сучасний стан земельної реформи в Україні / А. С. Даниленко, М. Ю. Гарбуз, В. В. Жмуцький та ін. – К.: Урожай, 2005. – 98 с. 12. Шафранська Л. Консолідація земельних ресурсів: процес складний, але ефективний / Л. Шафранська // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 2. – С. 22-25.

АГРОТЕХНИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ПЛОДОРОДИЯ ПОЧВ

Сидорова С. В.

Исследуется проблема применения агротехнических мероприятий в сфере правового обеспечения охраны и повышения плодородия почв.

Ключевые слова: почвы, плодородие почв, правовая охрана почв, агротехнические мероприятия.

AGROTECHNICAL ACTIONS IN THE SPHERE OF LEGAL SUPPORT OF INCREASE OF FERTILITY OF SOILS

Sidorova S. V.

The problem of application of agrotechnical actions in the sphere of legal support of increase of fertility of soils is investigated.

Key words: soil, soil fertility, the legal protection of soil, agrotechnical actions.

Надійшла до редакції 20.02.2012 р.