



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Ковальчук П.Т.,

*докторант Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Правовий аспект ефективного використання земель і, зокрема, земель сільськогосподарського призначення набуває особливої актуальності у сучасний період проведення земельної реформи та розвитку ринкових відносин, оскільки цьому питанню приділяється особлива увага в прийнятих Україною політико-правових документах, законах та підзаконних актах. Так, в “Основних напрямках земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки”, схвалених Указом Президента України від 30 травня 2001 року¹, в спеціальній юридичній літературі² метою земельної реформи і відповідно реформування земельних правовідносин в Україні визначено відновлення ефективного використання земельних ресурсів.

Відповідно до “Концепції (основ державної політики) національної безпеки України”, затвердженої Постановою Верховної Ради України 16 січня 1997 року³ серед основних можливих загроз національній безпеці України в найбільш важливих сферах життєдіяльності і, зокрема, в екологічній сфері визнано неефективне використання природних ресурсів.

Відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Послідовність. Ефективність. Відповідальність”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів від 12 березня 2004 року⁴, одним із пріоритетних напрямів дій уряду визначено, зокрема, перетворення агропромислового комплексу у високоефективний, експортоспроможний, стабільний сектор економіки та забезпечення продовольчої безпеки держави. З цією метою планується здійснити заходи щодо продовження земельної реформи, її інституційного та законодавчого забезпечення, спрямованого на створення повноцінного ринку землі на принципах непорушності права приватної власності та екологічної безпеки землекористування. Урядом також вирішуватимуться такі завдання: 1) забезпечення належної якості та безпеки сільськогосподарської продукції і продовольства; 2) захист земель та підвищення їх родючості.

Виконання вищезазначених завдань можливе саме завдяки ефективному використанню земель сільськогосподарського призначення, у зв'язку з чим виникає потреба дослідити це поняття як юридичну категорію, виокремити суттєві юридичні ознаки та дати визначення цього поняття.

В етимологічному значенні “ефективний” в перекладі з латинського “effectivus” означає досягаючий визначеного ефекту, необхідного результату⁵.

¹ Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування. – К.: Видавництво Київського університету, 1973. – 181 с.

² Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: Дис...к.ю.н.: 12.00.06. – К., 1999. – С. 29.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.

⁴ Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. / Н.И. Краснов, Г.С. Башмаков, О.С. Колбасов; Отв. ред. Н.И. Краснов. – М.: Наука. – С. 11.

⁵ Словарь иностранных слов. – 16-е изд. исп. – М.: Русск. язык, 1988. – С. 609.



Аналіз спеціальної літератури різної галузевої спрямованості, чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що в філософській, економічній та юридичній літературі розглядається таке поняття як “ефективність”, що є похідним від поняття “ефективне”, а поняття “ефективне використання земель”, у тому числі і земель сільськогосподарського призначення, розглядається з точки зору як економічної, так і юридичної категорій.

Так, з точки зору філософії “ефективність” розглядається як міра можливості з погляду її близькості до найбільш доцільного, необхідного (потрібного) людині результату⁶.

Вчені-економісти при визначенні ефективності використання земель сільськогосподарського призначення пропонують взяти для розрахунку різні кількісні показники, але в цілому рівень ефективності використання землі пропонується характеризувати розміром виробництва валової продукції на одиницю земельної площі⁷.

В юридичній літературі вживаються терміни “ефективність правової норми”⁸, “ефективність дії правових норм”⁹ тощо.

При цьому при визначенні ефективності беруться до уваги цілі, що були поставлені при виданні норми права та реально досягнутий результат у процесі функціонування цієї норми, тобто рівень досягнення цих цілей буде визначати і рівень ефективності юридичної норми. Аналогічні підходи щодо ефективності дії еколого-правових та земельно-правових норм існують і в спеціальній еколого-правовій¹⁰ та земельно-правовій літературі¹¹.

Вивчення та аналіз спеціальної юридичної літератури дозволяє дійти висновку, що з юридичної точки зору поняття “ефективне використання земель сільськогосподарського призначення” можна розглядати з декількох позицій: по-перше, як складову раціонального використання земель; по-друге, як складову раціонального використання природних ресурсів; по-третє, як складову ефективного використання природних ресурсів.

Так, наприклад, в колективній монографії “Правове забезпечення раціонального використання землі в СРСР” раціональне використання земель розглядається як досягнення максимального ефекту у здійсненні цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними факторами і при охороні землі в процесі використання як специфічної умови будь-якої діяльності і головного засобу виробництва у сільському господарстві¹².

На думку В.Н. Харкова, таке поняття підкреслює, перш за все, саме економічний зміст раціонального використання землі, тобто тільки ефективне використання може бути визнане раціональним¹³.

⁶ Андрищенко М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл // Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда. Философия. Выпуск 12. Философские и социологические исследования. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1971. – С. 46.

⁷ Маракулин П.П. Эффективное использование земельных угодий. – Киев: Урожай, 1973. – С. 42. – на укр. яз.; Шаманаев В.С. Эффективное использование земли в условиях индустриализации сельского хозяйства. – М.: Колос, 1979. – С. 28; Шиян В.И. Показатели эффективности использования земли в сельском хозяйстве в сб. Эффективность использования земли в условиях интенсификации сельскохозяйственного производства: Сб. науч. тр. – Х., 1983.- С. 7.

⁸ Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф....к.ю.н.: – Ленинград, 1972. – С. 7.

⁹ Эффективность действия правовых норм: Монография. / Отв. ред. А.С. Пашков – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1977. – С. 36

¹⁰ Петров В.В. Экология и право.-М.-1981.- С. 86.

¹¹ Иконичкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. – М.: Наука, 1979. – С. 36

¹² Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР./ Н.И. Краснов, Г.С. Башмаков, О.С. Колбасов; отв. ред. Н.И. Краснов. – М.: Наука. – С. 30.

¹³ Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование // Государство и право. – 2000. – № 9. – С. 28.



В.П. Цемко у своїй монографії “Право сільськогосподарського використання землі в Українській РСР” розглядає термін “раціональне використання землі” в двох аспектах: 1) як найбільш ефективне використання землі як для потреб сільського господарства, так і для всіх галузей народного господарства; 2) як інтенсивне, найефективніше використання земель для потреб сільськогосподарських виробництв¹⁴.

Отже, на думку вищеназваних авторів, використання земель сільськогосподарського призначення може бути визнано раціональним за сукупності таких умов: 1) ефективного використання земель з точки зору досягнення економічного ефекту; 2) урахування корисної взаємодії землі з іншими природними факторами; 3) здійснення заходів щодо охорони земель.

Враховуючи ту обставину, що земля є багатофункціональним об’єктом правового регулювання, та що в теорії пізнання дослідження будь-якого поняття здійснюється від загального до особливого (окремого), ефективне використання земель сільськогосподарського призначення доцільно також розглядати як складову раціонального та ефективного використання природних ресурсів.

Так, зокрема, на думку проф. В.Л. Мунтяна, раціональне природокористування - це ефективне цільове використання природних багатств з урахуванням взаємодії і взаємозалежності всіх природних факторів¹⁵.

В колективній монографії “Право природокористування в СРСР” раціональне природокористування розглядається як досягнення необхідного економічного ефекту при здійсненні цілей природокористування з одночасним дотриманням вимог охорони природних об’єктів, що використовуються, так і навколишнього природного середовища в цілому¹⁶.

На думку В.В. Петрова, раціональне використання природних ресурсів передбачає два види суспільних відносин. Один із них обумовлений вимогою економічного, ефективного, бережливого використання ресурсів природи для задоволення потреб народного господарства. Інший витікає із завдань охорони навколишнього природного середовища при експлуатації природних ресурсів¹⁷.

Розглядаючи ефективне використання земель сільськогосподарського призначення як складову ефективного використання природних ресурсів, доцільно зазначити, що в спеціальній еколого-правовій літературі ефективне використання природних ресурсів розглядається: 1) як мета екологічного права з точки зору регулювання і забезпечення такого використання¹⁸; 2) як спеціально-юридичний галузевий принцип екологічного права¹⁹; 3) як складова правомочностей природокористувачів²⁰; 4) як одна із ознак управління в галузі екології²¹.

В екологічній енциклопедичній літературі “ефективність природокористування” розглядається з двох позицій:

¹⁴ Цемко В.П. Право сільськогосподарського використання землі в Українській РСР. – К.: Наукова думка. – С. 53

¹⁵ Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування. – К.: Видавництво Київського університету, 1973. – С. 76.

¹⁶ Право природопользования в СССР / Н.И. Краснов, Г.А. Аксененок, Г.С. Башмаков, И.А. Иконицкая и др.; Отв.ред. И.А. Иконицкая. – М.: Наука, 1990. – С. 14.

¹⁷ Петров В.В. Экология и право. – М., 1981. – С. 50.

¹⁸ Андрейцев В.И. Экологичное право: Курс лекций: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 24.

¹⁹ Там само. – С. 25.

²⁰ Там само. – С. 81.

²¹ Там само. – С. 135.



1) як еколого-економічна результативність використання природних ресурсів і експлуатації природного середовища (порівнюється з внутрішусільним оборотом речовин і економічних засобів);

2) як еколого-соціально-економічна результативність заходів по запобіганню негативного впливу господарських процесів на якість навколишнього середовища²².

Такий підхід заслуговує на особливу увагу, оскільки дає можливість говорити про отримання екологічного, соціального та економічного результату в процесі ефективного використання природних ресурсів і, зокрема, використання земель сільськогосподарського призначення, спрямованих на запобіганню негативного впливу господарських процесів на якість навколишнього середовища.

При розгляді поняття “ефективне використання земель сільськогосподарського призначення” як юридичної категорії заслуговують на увагу доктринальні підходи засновника та керівника наукової школи “Земельне, екологічне право та право екологічної безпеки” юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка акад. В.І. Андрейцева про те, що, по-перше, серед найбільш проблематичних питань правового забезпечення ефективності є з’ясування системи показників або критеріїв результативності певної діяльності, якими, як правило, виступає не якась одна властивість правового характеру, а їх сукупність, що відображає якісні і кількісні сторони досяжної за допомогою правового регулювання результативності, зокрема екологічної експертизи²³; по-друге, що в юридичній літературі прийнято виділяти економічну і соціальну ефективність, або економічний і соціальний ефект відповідної діяльності та притаманні їм кількісні та якісні показники ефективності²⁴.

Розглядаючи поняття ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, необхідно зазначити, що відповідно до п. 1 ст. 22 Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року²⁵ (зі змінами та доповненнями) землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей.

Автор поділяє висловлену в юридичній літературі думку, що “закріплені в законі дві правоутворюючі ознаки (надання для потреб сільського господарства або призначення для цих цілей) фактично не враховують природних властивостей і якостей даних земель як елемента екосистеми”²⁶. У зв’язку з цим пропонується відносити до земель сільськогосподарського призначення землі, “для яких характерними ознаками є наявність родючого шару ґрунту, клімату, водних ресурсів та рельєфу в такій єдності і такому взаємозв’язку, що за умови використання і збереження природних характеристик вони можуть бути придатними для потреб сільського господарства”²⁷.

В свою чергу землі сільськогосподарського призначення розподіляються на два види: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги) і несільськогосподарські угіддя. Отже, говорячи про ефективне використання земель сільськогосподарського призначення, необхідно мати на увазі саме ефективне використання сільськогосподарських угідь.

²² Экологический энциклопедический словарь. – М.: Ноосфера, 1999. – С. 805.

²³ Андрейцев В.И. Теоретические проблемы правового обеспечения эффективности экологической экспертизы: Дис... д.ю.н.: 12.00.06. – К., 1991. – С. 204.

²⁴ Там само. – С. 205.

²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

²⁶ Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: Автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.06. – Х., 1998. – С. 25.

²⁷ Там само. – С. 26.



Враховуючи, що землі сільськогосподарського призначення виконують трисдину функцію: економічну (виступають як основний засіб сільськогосподарського виробництва), екологічну (є складовою навколишнього природного середовища) та соціальну функцію (виступають умовою життєдіяльності людини), методологічно правильно говорити про досягнення економічного, екологічного та соціального результату в процесі використання цієї категорії земель з притаманними їм якісними і кількісними показниками, щоб використання земель сільськогосподарського призначення з правової точки зору було визнано ефективним.

Для прикладу проаналізуємо “Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затвержені Постановою Верховної Ради України 5 березня 1998 року²⁸ (далі – “Основні напрями”). Так, зокрема, в підрозділі 3 “Сільське господарство” Розділу 1 “Стан довкілля” “Основних напрямів” передбачено, що ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому по Європі. Законодавець пов’язує неефективне використання земель сільськогосподарського призначення з такими чинниками: 1) помилковою стратегією максимального залучення земель до обробітку; 2) недосконалою технікою і технологією обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції; 3) невваженою ціновою політикою; 4) недотриманням науково обгрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдним недотриманням сівозмін, внесенням недостатньої кількості органічних добрив, низьким науково-технічним рівнем проектування, будівництва, експлуатації меліоративних систем, недосконалою системою використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів; 5) з погіршенням якісного стану земельного фонду (у тому числі зниженням вмісту гумусу в ґрунтах); 6) з недодержанням екологічних вимог при використанні земель.

З точки зору правового забезпечення ефективного використання земель сільськогосподарського призначення принципово важливим моментом є те, що саме у “Основних напрямках”, які визначають екологічну політику держави, зазначені причини низької ефективності використання земель сільськогосподарського призначення. А відтак цілком логічним є те, що саме у цьому політико-правовому документі законодавець визначає цілі та завдання ефективного використання даної категорії земель через призму стратегії системи сільськогосподарського природокористування (Розділі 3 “Стратегія і тактика використання земель сільськогосподарського призначення”). Отже, відповідно до “Основних напрямів” діяльність по використанню земель сільськогосподарського призначення може бути визнана ефективною в контексті стратегії сільськогосподарського природокористування, якщо будуть досягнуті такі цілі: 1) формування високопродуктивних і екологічно стійких агроландшафтів; 2) гармонійне поєднання механізму дії економічних законів і законів природи в межах території з урахуванням лімітуючих чинників навантаження на сільськогосподарські угіддя, біологічні ресурси та ландшафти; 3) впровадження вимог щодо екологічної безпеки в системі сільськогосподарського природокористування; 4) забезпечення розширеного відтворення родючості ґрунтів; 5) забезпечення екологічно обгрунтованого поводження з пестицидами та агрохімікатами; 7) розроблення природоохоронних заходів на основі вимог міжнародного законодавства та підвищення його ролі в практиці сільськогосподарського природокористування; 8) створення системи економічних стимулів виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції на основі технологій біологічного землеробства тощо.

²⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.



Для досягнення цілей, визначених “Основними напрямками”, зокрема щодо ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, в цілому нормативному документі передбачені відповідні завдання.

Аналіз змісту цілей та завдань ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, визначених “Основними напрямками” дає можливість зробити висновок, що, з правової точки зору, ефективне використання земель сільськогосподарського призначення має розглядатись у контексті охорони земель з погляду збереження якісного стану ґрунтів, відтворення родючості ґрунтів та забезпечення екологічної безпеки з боку дотримання нормативів екологічної безпеки (граничнодопустимих концентрацій хімічних, радіоактивних та інших речовин у ґрунті), визначених чинним законодавством. В той же час здійснення вищезазначених заходів у процесі використання земель сільськогосподарського призначення, дає можливість говорити про досягнення якісних показників результативності такої діяльності, якісного стану земель та всіх оточуючих природних компонентів. Автор підтримує доктринальні підходи академіка В.І. Андрейцева, який вважає, що “якість навколишнього природного середовища - це сукупність його природних та набутих під впливом антропогенної діяльності властивостей, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини”²⁹.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю³⁰.

Отже, з правової точки зору, соціальному та екологічному ефекту діяльності по використанню земель сільськогосподарського призначення притаманні якісні показники результативності такої діяльності, які знаходять свій вираз у забезпеченні якісного стану земель та всіх оточуючих природних компонентів, а також у забезпеченні вирощування якісної та екологічно безпечної продукції рослинництва і тваринництва із дотриманням вимог екологічних та санітарно-гігієнічних нормативів³¹. А відтак, ефективне використання земель сільськогосподарського призначення опосередковано виступає складовою гарантування конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Що ж стосується економічного ефекту по використанню земель сільськогосподарського призначення, то йому притаманні як кількісні показники, які знаходять свій вираз у розмірі виробництва сільськогосподарської продукції на одиницю земель сільськогосподарського призначення, так і якісні показники, які знаходять свій вираз у вирощуванні на землях даної категорії якісної та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції.

Такий висновок обумовлений тим, що, оскільки екологічна, економічна та соціальна функції, що виконують землі сільськогосподарського призначення взаємопов'язані між собою, методологічно правильно говорити про взаємопов'язаність та взаємообумовленість екологічного, економічного та соціального результату в процесі використання цієї категорії земель.

Аналіз чинного екологічного, земельного та аграрного законодавства дозволяє зробити висновок, що поняття “ефективне використання земель сільськогосподарського призначення” доцільно розглядати у багатовекторному спрямуванні: 1) як складову інститутів екологічного, земельного, аграрного права, права екологічної безпеки та земельного, екологічного і аграрного законодавства; 2) як складову галузевого принципу екологічного права та складову принципу

²⁹ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 19.

³⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³¹ Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: Дис...к.ю.н.: 12.00.06. – К., 1996. – С. 31.



земельного права; 3) як сукупність обов'язків учасників земельних, екологічних та аграрних правовідносин; 4) як елемент правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Отже, норми, які регулюють суспільні відносини щодо ефективного використання земель сільськогосподарського призначення у контексті екологічно безпечного використання земель, їх відтворення та охорони містяться в нормативних актах різних галузей права та законодавства і складають юридичні засади комплексного міжгалузевого інституту.

Розглядаючи юридичну природу "ефективного використання земель сільськогосподарського призначення", визначимо ознаки такого використання.

1. Ефективне використання земель сільськогосподарського призначення є складовою ефективного використання природних ресурсів.

2. Ефективним буде вважатись таке використання земель сільськогосподарського призначення, при якому забезпечується:

а) екологічно безпечне використання цієї категорії земель з точки зору дотримання нормативів екологічної безпеки (гранично-допустимих концентрацій хімічних, радіоактивних та інших речовин у ґрунті);

б) відтворення родючості ґрунту;

в) виконання системи засобів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення (ґрунтозахисних, організаційно-технічних, економічних, нормативно-технічних, юридичних) з точки зору збереження відповідних якісних характеристик цієї категорії земель та інших природних компонентів (водних джерел, лісів, рослинного і тваринного світу тощо);

г) вирощування екологічно безпечної продукції рослинництва і тваринництва з дотриманням вимог екологічних та санітарно-гігієнічних нормативів.

3. Ефективне використання земель сільськогосподарського призначення опосередковано виступає гарантією реалізації права громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище у зв'язку з виробництвом екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка є незамінною у життєдіяльності людини.

4. Ефективне використання земель сільськогосподарського призначення є однією із складових забезпечення продовольчої безпеки держави.

Отже, ефективне використання земель сільськогосподарського призначення, з юридичної точки зору, доцільно розглядати у контексті складової ефективного використання природних ресурсів як сукупність еколого-правових, земельно-правових, аграрно-правових та інших норм, що регулюють відносини у сфері такого екологічно безпечного використання земель цієї категорії з боку дотримання нормативів екологічної безпеки у процесі використання даної категорії земель, визначених екологічним та іншим законодавством (гранично-допустимих концентрацій хімічних, радіоактивних та інших речовин у ґрунті), при якому забезпечується їх відновлення (відтворення родючості ґрунту), виконання системи засобів щодо охорони цієї категорії земель з точки зору збереження відповідних якісних характеристик як даної категорії земель, так і інших природних компонентів у процесі ведення сільськогосподарського виробництва, та опосередковано виступають гарантією реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та продовольчої безпеки держави у зв'язку з виробництвом екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка є незамінною у життєдіяльності людини.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою трудового, земельного і екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 7 від 24 травня 2004 року)*

