

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ

**І.В. ІГНАТЕНКО, кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**

Досліджується сучасний стан правового регулювання природно-сільськогосподарського районування земель та перспективи впровадження сільськогосподарського зонування земель. Установлено, що на сьогодні практичного впливу на регулювання землекористування природно-сільськогосподарське районування не має. Однак зміна економічного середовища не привела до повної втрати необхідності у існуванні механізму районування, а виявила необхідність його вдосконалення шляхом трансформації у сільськогосподарське зонування земель.

Зонування, районування, охорона земель, сільськогосподарські землі, природно-сільськогосподарське районування.

На даний момент юридична природа сільськогосподарського зонування земель не визначена на достатньому рівні. Актуальність дослідження у цьому напрямі полягає у тому, що впровадження сільськогосподарського зонування як дієвого інструменту впливу на земельно-правові відносини неможлива без сталого розуміння його мети та розробки відповідної правової моделі. Отже, метою статті є спроба дослідження юридичної природи сільськогосподарського зонування земель.

Дослідженням цього питання займалися як вчені-правники – В. І. Андрейцев, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, М. В. Шульга, так і представники землевпорядної науки – А. Мартин, С. Осипчук, О. Чумаченко та ін.

На сьогодні високопродуктивні сільськогосподарські землі – визнані основним законом національним надбанням нашої країни. Тому всі прийняті та реалізовані державою заходи, в тому числі законодавчі, мають бути спрямовані в кінцевому рахунку на збереження таких земель від нераціонального та нецільового використання. Видається, що стосовно земель сільськогосподарського призначення їх зонування виступає саме одним із правових засобів, за допомогою якого держава може забезпечити цільове та раціональне використання цих земель.

Як відомо, термін «зонування» земель досить широко вживається в законодавстві. Достатньо сказати, що Земельний кодекс України розрізняє: зонування земель у межах населених пунктів, природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне, кадастрове зонування.

Одним із видів зонування земель згідно із законом є сільськогосподарське зонування, що являє собою досить новий інструмент правового регулювання суспільних відносин щодо використання земель. Ця позиція

знаходить підтвердження в науковій літературі. Наприклад, П. Ф. Кулинич вважає за необхідне поширити зонування територій і на землі сільськогосподарського призначення, які розташовані за межами населених пунктів [4, с. 51]. Є. В. Пантин також обґрунтував необхідність зонування сільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. При цьому автор пропонує здійснювати зонування сільськогосподарських угідь не в рамках містобудівного зонування, а в якості самостійного виду зонування територій, що видається обґрунтованим [6, с. 10].

На сьогодні вже існують підстави для поширення зонування на землі сільськогосподарського призначення. Однією із них виступають норми законодавства про природно-сільськогосподарське районування (зонування) територій.

Земельний кодекс України (ст. 179) під природно-сільськогосподарським районуванням земель розуміє поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Природно-сільськогосподарське районування земель є основою для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання й охорони земель. Використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування [1]. На жаль, як слушно зауважує Т. О. Коваленко, дана стаття містить лише декларативні приписи [2, с. 207].

Законом України «Про землеустрій» передбачено, що природно-сільськогосподарське районування земель при здійсненні землеустрою провадиться з метою обліку й відображення положення земель з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур у єдиній системі класифікації. Зазначений вид районування земель при здійсненні землеустрою виступає основою для проведення оцінки земель, розробки схем і проектів використання та охорони земель [11].

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про охорону земель» природно-сільськогосподарське районування (зонування) земель включає в себе поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони) та інше [12]. Проте використання районування лише з метою поділу земель за цільовим призначенням або для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель навряд чи можна визнати ефективним застосуванням даного інституту. Необхідно також зазначити, що на законодавчому рівні терміни «районування» та «зонування» земель сільськогосподарського призначення вживаються як аналоги.

Процедура проведення районування регламентується Порядком здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель [10]. Існують також і методичні рекомендації з районування, направлені на досягнення раціонального використання земель, але, як слушно застерігає А. М. Мірошніченко, дані правила мають переважно характер наукових рекомендацій, а не правових норм [5, с. 273].

Отже, стан правового регулювання природно-сільськогосподарського районування земель залишається на незадовільному рівні. Таке становище

зводить нанівець ефективність заходів щодо правової охорони сільськогосподарських земель.

Необхідно зазначити, що ще в 2006–2007 рр. ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» розробив схему (карту) природно-сільськогосподарського районування України, що передбачає поділ території України на 7 зон, 18 провінцій та 34 округів. Основними факторами при проведенні природно-сільськогосподарського районування виступають ґрунти, рельєф, меліоративний стан земель, агрокліматичні умови, рослинний покрив, гідрографічні умови та сільськогосподарська освоєність території.

Природно-сільськогосподарське районування побудоване за системою, яка являє собою ієрархічні взаємопідпорядковані таксономічні виділи – від природно-сільськогосподарської зони до природно-сільськогосподарського району в межах рівнинної частини України і від гірської природно-сільськогосподарської області до природно-сільськогосподарського району в межах гірських систем. Тобто найменшою, але найважливішою одиницею районування є природно-сільськогосподарський район. Він являє собою територіальний комплекс у межах адміністративної області, який є частиною природно-сільськогосподарського округу і характеризується відносно однорідними ґрунтовими умовами, єдністю кліматичних, гідрологічних та геоморфологічних умов – тобто чинників, які кардинально впливають на родючість ґрунтів, рівень використання земель і ефективність сільськогосподарського виробництва [9].

Проте природно-сільськогосподарські райони багато в чому є інформативно ненасиченими. У межах кожного району слід уточнити показники бонітування ґрунтів, економічної та грошової оцінки земель і, як першочерговий захід, визначення кількості малородючих деградованих ґрунтів та їх поширення у складі сільськогосподарських угідь. Територіальне розташування природно-сільськогосподарських районів потребує уточнення й тому, що відповідно до цього відбувається поділ на земельно-оціночні райони, які являють собою основу для проведення оцінки земель сільськогосподарського призначення. Крім того, необхідно враховувати й зміни, що відбулися за час проведення земельної реформи. Ці зміни передусім пов'язані з роздержавленням та приватизацією земель колишніх сільськогосподарських підприємств і утворенням на їх місці здебільшого декількох агроформувань. Внаслідок цього змінилися межі колишніх господарств, що призвело до порушення меж природно-сільськогосподарських районів.

Проте всупереч приписам п. 9 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування земель) ні природно-сільськогосподарське, ні еколого-економічне, ні протиерозійне, ані інші види районування (зонування) земель не були здійснені протягом 2005–2015 рр. У цьому зв'язку В. М. Правдюк цілком обґрунтовано зазначає, що за відсутності у законодавстві України положень щодо обов'язковості проведення відповідного районування та відповідальності за його нездійснення норми щодо районування земель існують номінально, не застосовуються на практиці і не усвідомлюються як елементи права суб'єктами правозастосування [8, с. 87].

Таким чином, на сьогодні практичного впливу на регулювання землекористування зазначене районування не має. Однак зміна економічного

середовища не призвела до повної втрати необхідності в існуванні механізму районування, а виявила необхідність його вдосконалення (доопрацювання) шляхом трансформації у сільськогосподарське зонування. Отже, існує доцільність не тільки змінити назву, а й скорегувати змістовну частину відповідно до вимог сьогодення для того, що сільськогосподарське зонування земель стало дієвим механізмом охорони земель сільськогосподарського призначення.

Необхідно зазначити, що у світовій науці склалося кілька основних підходів до зонування сільськогосподарських земель:

1) на основі агроекологічного підходу здійснюється агроекологічне зонування, сутність якого полягає у вивченні агроекологічних факторів і режимів території щодо окремих видів або груп сільськогосподарських рослин з виділенням агроекологічно-однотипних ділянок, які, в свою чергу, розглядаються в якості природної основи для вибору оптимальних систем господарювання, встановлення складу, площ і ступеня трансформації угідь, схеми розміщення сівозмін, їх полів і робочих ділянок, облаштування сінокосів, пасовищ та ін. [14, с. 78]. У результаті проводиться розмежування земель сільськогосподарського призначення відповідно до їх існуючих та потенційних рівнів придатності для вирощування сільськогосподарських культур;

2) еколого-ландшафтне, а також близьке до нього по суті агроландшафтного зонування [13, с. 60] – засноване на інтеграції екологічного та ландшафтного (геосистемного) підходів. Ці види зонування припускають організацію сільськогосподарського природокористування на різних рівнях ландшафтної диференціації території: місцевостях, урочищах, до яких на основі врахування екологічних факторів і обмежень підбирають системи ведення сільського господарства та природоохоронні заходи;

3) на основі еколого-економічного підходу розробляються такі види зонування, як еколого-економічне [16, с. 10]; еколого-господарське [3, с. 12], еколого-функціональне [7, с. 205]. Їх сутність полягає в обліку як природно-екологічних, так і соціально-економічних чинників сільськогосподарського природокористування;

4) кластерний підхід до зонування території (кластерне зонування) допомагає виділяти території з підвищеною щільністю забудови та інфраструктури на заздалегідь визначених ділянках з метою збереження на решті території якомога більші площі сільськогосподарських угідь і відкритого простору, в тому числі природоохоронного значення [15, с. 313]. Кластерне зонування найбільш доцільне для використання в напівсільській або приміській місцевості.

У свою чергу, в Україні використання та охорона земель сільськогосподарського призначення повинні здійснюватися на основі сільськогосподарського зонування земель. У результаті сільськогосподарського зонування земель відбувається поділ території на окремі зони з якісно однорідними групами земель. Так, виділяються зони з особливо цінними сільськогосподарськими угіддями, меліорованими землями, а також зони пасовищ і сінокосів, ріллі та ін. Виділення різних зон сільськогосподарських земель проводиться за агроекологічними, агровиробничими, агрорекреаційними та іншими ознаками. Інакше кажучи, класифікація земель, яку необхідно покласти в основу сільськогосподарського зонування земель, повинна відображати не тільки продуктивні можливості землі, а й гнучкість і

варіативність їх використання в різних галузях сільського господарства, надаючи при цьому власникам земельних ділянок можливість реалізувати гарантоване право вибору виду дозволеного використання відповідної земельної ділянки. Причому такі види використання повинні вибиратися стосовно кожної зони. Крім того, повинен визначатися правовий режим конкретної земельної ділянки в межах таких зон, а також обсяг прав і обов'язків власників (користувачів) цих ділянок та органів влади, які здійснюють функції у сфері державного регулювання й державного управління землями сільськогосподарського призначення. Іншими словами, нова система має визначати не те, яким чином повинні використовувати свої земельні ділянки власники (користувачі), а те, яким чином вони не можуть використовувати ці земельні ділянки.

Сільськогосподарське зонування земель повинно організовуватись органами виконавчої влади (районними та обласними державними адміністраціями) за участю відповідних органів місцевого самоврядування.

З урахуванням вищевикладеного, зонування земель сільськогосподарських угідь має здійснюватися поетапно. На початковому етапі необхідно провести аналіз фізичних характеристик земель, які накладають довгострокові обмеження на сільськогосподарське використання. Це обумовлено тим, що саме фізичні характеристики відіграють ключову роль у використанні земель у сільськогосподарському виробництві і, в кінцевому рахунку, саме від них залежить ефективність виробничого процесу. Результатом цього етапу робіт повинно стати виділення зон зі схожими природними умовами та типами ґрунтів.

На підставі сільськогосподарського зонування земель необхідно провести облік економічної складової використання земель сільськогосподарського призначення, а саме: встановити види сільськогосподарського використання земель у межах зон, тобто їх спеціалізацію. Це має здійснюватися виходячи з даних, отриманих на початковому етапі зонування, їх всебічної характеристики як у природному, так і економічному відношенні з урахуванням наявної структури землекористування, а також сформованої спеціалізації господарств. Даний аспект при проведенні зонування важливо брати до уваги, оскільки економічне підґрунтя невикористання земельної ділянки за її цільовим призначенням (наприклад, ріллі) може бути обумовлено не тільки суб'єктивними обставинами, а й полягати в зовнішніх чинниках, а сам передбачений за законом (точніше у державному земельному обліку, який спирається на закон) напрям його використання виявляється нерентабельним. Тут немає провини власника, тому немає підстави піддавати його санкціям.

Крім того, важливо, щоб сформульовані за результатами проведеного таким чином зонування види дозволеного використання виключали лише здійснення несумісних із збереженням родючості видів діяльності, не обмежуючи можливість власників земельних ділянок вирощувати конкретний вид рослин або виробляти тваринницьку продукцію певного виду.

У кінцевому рахунку, сільськогосподарське зонування земель має відобразити характер зонованої території. Щодо сільськогосподарських угідь це насамперед природно-господарські особливості території. При цьому зонування посприяє стабілізації землекористування, впорядкуванню відносин, а не внесе суттєві зміни. Іншими словами, зонування має спиратися на існуючий стан, щоб не викликати зміни статус-кво, але надати процесу

використання земель організаційно-правові форми і не допустити можливість волонтаристських спроб, які здатні завдати значної шкоди землі як природному об'єкту та природному ресурсу.

Таким чином, сільськогосподарське зонування земель має першорядне значення в забезпеченні співвідношення різних видів сільськогосподарських угідь та застосуванні ґрунтоохоронної сівозміни, охороні агроландшафтів, збереженні й підвищенні родючості ґрунтів та стабілізації агросфери, а також цільового використання земель сільськогосподарського призначення та охороні і належному використанню сільськогосподарських угідь. Саме встановлювані за результатами сільськогосподарського зонування земель види дозволеного використання нададуть конкретність абстрактним правовим приписам про основні цілі використання сільськогосподарських земель.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : моногр. / Т. О. Коваленко. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»; Юрінком Інтер, 2013. – 632 с.
3. Краснянская Е. В. Эколого-ландшафтное устройство территории сельскохозяйственных организаций Воронежской области (экономика и организация) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. : 08.00.05 / Е. В. Краснянская; Государственный университет по землеустройству – М., 2011. – 24 с.
4. Кулинич П. Ф. Сільськогосподарське зонування земель в Україні: правові проблеми / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2012. – № 7. – С. 50–56.
5. Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради, 2007. – 432 с.
6. Пантин Е. В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Е. В. Пантин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2013. – 24 с.
7. Панченко Е. М. Эколого-функциональное зонирование Обь-Иртышского междуречья и охрана окружающей среды / Е. М. Панченко, А. Г. Дюкарев // Вестник Томского гос. университета. – 2007. – № 305. – С. 202–207.
8. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. / В. М. Правдюк ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2012. – 220 с.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10 листопада 2004 р. № 366 // МЕГА-НаУ : проф. юрид. система : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>. – Заг. з екрану.
10. Про затвердження порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель : постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1429.
11. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
12. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

13. Ямашкин А. А. Ландшафтно-экологическое зонирование староосвоенного лесостепного региона на примере Пензенской области / А. А. Ямашкин, А. А. Кликунов // Проблемы региональной экологии. – 2013. – № 3. – С. 58–62.
14. Agro-ecological zoning: guidelines / FAO. Rome: FAO Soils Bulletin 73. – 1996. – P. 78.
15. From Policy to Reality: Model Ordinances for Sustainable Development / Brian Ross, et al. St. Paul, MN: Minnesota Planning, Environmental Quality Board. – 2000. – P. 313.
16. Martins Junior P. P., Ferreira O. C., Vasconcelos V. V., Jano D. R. Ecological-economical zoning and optimal design of land use of watershed territories // Economy & Energy. – 2010. – № 76. – P. 1–18.

Исследуется современное состояние правового регулирования природно-сельскохозяйственного районирования земель и перспективы внедрения сельскохозяйственного зонирования земель. Установлено, что на сегодня практического влияния на регулирование землепользования природно-сельскохозяйственного районирования не имеет. Однако изменение экономической среды не привело к полной потере необходимости в существовании механизма районирования, а выявил необходимость его совершенствования путем трансформации в сельскохозяйственное зонирование земель.

Зонирование, районирование, охрана земель, сельскохозяйственные земли, природно-сельскохозяйственное районирование.

We investigated the current state of the legal regulation of natural and agricultural zoning of land and the prospects for the introduction of agricultural land zoning. It was found that as of today, the practical impact on the regulation of land use of natural and agricultural zoning has not. However, the change of the economic environment has not led to a complete loss of the need for the existence of a mechanism of zoning, and highlighted the need to improve it through the transformation into agricultural land zoning.

Zoning, division into districts, land protection, agricultural land, natural and agricultural zoning.