

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.1>

Засць О.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-7969-2465

ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СУЧАСНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

ECOLOGICAL AND LEGAL ASPECT OF MODERN LAND REFORM

Статтю присвячено аналізу правового забезпечення сучасного етапу земельної реформи з точки зору її екологічної складової частини. Земельна реформа в сучасному українському суспільстві і державі почалася із прийняття Постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу». Зазначається, що земельна реформа буде продовжуватися до того часу, поки не буде досягнуто загальної мети реформування – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України. Екологічний напрям земельної реформи представлений окремими кроками екологічного оздоровлення земель, особливо сільськогосподарського призначення. Тому можемо говорити про окремі еколого-правові аспекти сучасного етапу земельної реформи в нашій державі і суспільстві. Повноцінного екологічного напрямку земельна реформа в Україні поки що так і не отримала.

Сучасний етап земельної реформи стосується всіх напрямків: економічного (заходи щодо подолання мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, вирішення долі земель колективної власності, консолідації земель, наділення правами самостійного власника землі об'єднані територіальні громади, подолання рейдерства тощо), екологічного (заходи щодо охорони меліорованих земель та полезахисних лісосмуг тощо), інституційно-функціонального (заходи з вдосконалення ведення державного земельного кадастру, землеустрою, вдосконалення функції планування території, в тому числі шляхом впровадження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, вдосконалення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель тощо) та правотворчого (у Верховній Раді України прийнято та перебуває на розгляді більше десятка законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин).

Аналіз правового регулювання сучасного етапу земельної реформи спонукає до висновку, що держава намагається відновити якісний та кількісний склад земель України опосередковано, з мінімальним витрачанням державних коштів і ресурсів, за рахунок створення правових, організаційних, економічних передумов, в яких самі землевласники, землекористувачі, територіальні громади в силу своєї еколого-соціальної правосвідомості, правової культури і відповідальності, дбайливого ставлення до землі зможуть відновити земельний потенціал України.

Ключові слова: земельна реформа, еколого-правовий аспект, меліорація земель, полезахисна лісосмуга, цільове призначення земель.

The article is devoted to the analysis of the legal support of the current stage of land reform in terms of its environmental component. Land reform in modern Ukrainian society and the state began with the adoption of the Resolution of the Verkhovna Rada of the USSR of December 18, 1990 "On Land Reform". It is noted that land reform will continue until the general goal of reform is achieved – to restore the efficient use of land resources of Ukraine. The ecological direction of land reform is represented by separate steps of ecological improvement of lands, especially agricultural purposes. Therefore, we can talk about some environmental and legal aspects of the current stage of land reform in our state and society. Land reform in Ukraine has not yet received a full-fledged environmental direction.

The purpose of this article is to present the author's vision of the modern content and prospects of legal support for land reform with an emphasis on the ecological component of this social phenomenon.

Problems of ecological and legal support of the current stage of land reform in Ukraine are investigated in the works of Malysheva N.R., Lisova T.V., Anisimova G.V., Suetnov E.P., Zaiets O.I. and others. Reform is a category of social development in which state participation is mandatory.

The current stage of land reform concerns all the areas outlined in the definition: economic (measures to overcome the moratorium on the alienation of agricultural land, address the fate of collectively owned land, land consolidation, empowerment of independent territorial communities, overcoming raiding, etc.), environmental measures for the protection of reclaimed lands and protective forest belts, etc.), institutional and functional (measures to improve the state land cadastre, land management, improving the planning function, including by implementing a comprehensive plan of spatial development of the territorial community, improving the procedure for establishing and changing the purpose land, etc.) and law-making (the Verkhovna Rada of Ukraine has adopted and is considering more than a dozen bills relating to the regulation of land relations). It is difficult to determine the time of the current stage of land ref as it continues to be implemented without separate concepts or programs.

We would like to note the positive tendency of the legislator to create legal and organizational conditions for the restoration of reclaimed lands and land plots under protective forest belts. But this should happen mainly at the expense of landowners and land users themselves, because the law imposes such an obligation on them.

Analysis of the legal regulation of the current stage of land reform, in our opinion, leads to the conclusion that the state is trying to restore the qualitative and quantitative composition of Ukraine's lands indirectly, with minimal expenditure of public funds and resources, but by creating legal, organizational, economic preconditions. Landowners, land users, territorial communities by virtue of their ecological and social legal awareness, legal culture and responsibility, careful attitude to land will be able to restore the land potential of Ukraine.

Key words: *land reform, environmental and legal aspect, land reclamation, field protection forest belt, purpose of land.*

Постановка проблеми. Земельна реформа в сучасному українському суспільстві і державі є продовженням комплексного реформування земельних правовідносин, що розпочалося в пострадянський період із прийняття Постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу» і буде продовжуватися до того часу, поки не буде досягнуто загальної мети реформування – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України. Значення землі та інших природних ресурсів для українського суспільства не можна переоцінити. Але, на жаль, майже 30 років реформування земельних відносин не принесли бажаного результату.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення сучасного змісту та перспектив правового забезпечення земельної реформи з акцентом на екологічну складову частину цього соціального явища.

Аналіз останніх досліджень. В юридичній літературі ґрунтовно доведено, що сучасна земельна реформа – це врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують перехід суспільства і держави від старих земельних правовідносин до якісно нових, у межах яких державні органи, громадяни та їх організації реалізують свої права та обов'язки щодо перерозподілу земель, посилення заходів їх охорони, правотворчості та вдосконалення системи державного управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів із метою відновлення ефективного використання земель України [1, с. 29].

Реформа є категорією суспільного розвитку [1, с. 8], участь держави в якому є обов'язковою.

Проблеми еколого-правового забезпечення сучасного етапу земельної реформи в Україні досліджені у працях Малишевої Н.Р., Лісової Т.В., Анісімової Г.В., Суєтнова Є.П., Заєць О.І. та інших [8].

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап земельної реформи стосується всіх окреслених у визначенні напрямків: економічного (заходи щодо подолання мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, вирішення долі земель колективної власності, консолідації земель, наділення правами самостійного власника земель, об'єднаних у територіальні громади, подолання рейдерства тощо), екологічного (заходи щодо охорони меліорованих земель та полезахисних лісосмуг тощо), інституційно-функціонального (заходи з

удосконалення ведення державного земельного кадастру, землеустрою, вдосконалення функції планування територій, у тому числі шляхом упровадження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, вдосконалення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель тощо) та правотворчого (у Верховній Раді України прийнято та перебуває на розгляді більше десятка законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин) [2].

Але, як правильно зазначає Х.А. Григор'єва, сучасна реформа має яскраво виражене аграрне спрямування [9, с. 71]. І поділяючи думку авторки, що між складовими частинами земельної реформи існує прикрий дисбаланс, який може мати стратегічне значення [9, с. 71], додамо, що цей дисбаланс не в бік екологічного напрямку земельної реформи. Наслідками такого прорахунку стає позбавлення реформи її соціального змісту, а це досить небезпечно, тому що матиме відголоски і в продовольчій безпеці, і в екологічних відносинах, і в соціально-демографічних проблемах [9, с. 73].

Важко визначитися із часом початку сучасного етапу земельної реформи, оскільки вона так і продовжує реалізовуватись без окремих концепцій чи програм. Підтримуємо думку Н.Р. Малишевої, що були проігноровані всі важливі чинники: єдиної концептуальної основи для здійснення відповідної реформи за всі роки самостійного державного будівництва в державі не було напрацьовано, усі «оптимізації» та «реформування» відповідної сфери здійснювалися ситуативно, безсистемно, часто з популістських міркувань чи внаслідок лобіювання з боку найбільш потужних економічних гравців, в умовах протистояння різних політичних сил, кожна з яких відстоювала свої інтереси і дбала про власні рейтинги. І хоча на різних етапах державного будівництва земельній реформі неодноразово надавався статус ключового пріоритету стратегічного розвитку України, суспільна думка щодо цієї реформи формувалась хаотично, часто викривлено, без розуміння її цільової спрямованості та необхідності встановлення балансу державних, групових, господарських та індивідуальних інтересів [10].

Екологічний напрям земельної реформи, яким, на нашу думку, є інтенсифікація заходів, безпосередньо спрямованих на покращення якісного стану

та кількісного складу земель України, традиційно на сучасному етапі представлений доволі бідно, хоча Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року [3] черговий раз констатують, що стан земельних ресурсів України близький до критичного. Водночас окремі кроки екологічного оздоровлення земель, особливо сільськогосподарського призначення, все ж зроблені. Тому можемо вести мову про окремі еколого-правові аспекти сучасного етапу земельної реформи в нашій державі і суспільстві. Повноцінного екологічного напрямку земельна реформа в Україні поки що так і не отримала.

У першу чергу йдеться про Закон України від 10 липня 2018 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, вдосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні», який вступив у силу з 1 січня 2019 року.

Ключове завдання даного Закону – вирішити остаточно долю земель, які перебувають на праві колективної власності – юридичному титулі, який виник за дії Земельного кодексу України від 13 грудня 1992 року, але чинним Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ) не врегульований.

Але, крім цього, в Законі ряд норм присвячено вдосконаленню організаційних засад меліорації земель та правового режиму земельних ділянок, зайнятих позахисними лісосмугами. Зупинимось на цих питаннях.

1. Меліорація земель – комплекс гідротехнічних, культуротехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь (ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 року).

Необхідність проведення цього агроекологічного заходу поліпшення стану сільськогосподарських угідь відзначається в численних державних програмах. Наприклад, Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року [4] зазначала, що меліоровані землі фактично є страховим фондом держави. Від ефективності їх використання та збереження залежить економічна, екологічна та соціальна ситуація в країні. Унаслідок економічної кризи суттєво знизилася ефективність використання зрошуваних і осушених земель та їх роль у продовольчому забезпеченні держави: швидкі темпи морального і фізичного старіння гідромеліоративних систем та об'єктів, вихід із ладу

основних меліоративних фондів, значні обсяги недополиву зрошуваних земель, погіршення технічного стану меліоративної мережі [4].

За даними аналітичного звіту за 2011 рік Державної аудиторської служби України про ефективність виконання Комплексної програми, жодного із завдань Комплексної програми упродовж 2007–2009 років не виконано, а тому покращення в галузі не досягнуто, що зумовило неефективні бюджетні витрати.

У даний час діє Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (Закон України від 24 травня 2012 року) [5], яка фінансується відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 205 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем». Отже, Уряд вживає заходів до відновлення державних меліоративних фондів.

Позитивним кроком у справі забезпечення сталого екобалансованого розвитку землеробства в Україні є схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 688-р Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, реалізація якої повинна бути досягнута в тому числі шляхом збереження і відновлення родючості ґрунтів [11, с. 324]. У цьому розпорядженні також передбачено розробити План заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії. Але його в затвердженню і введеному в дію вигляді до цього часу немає, а значить, немає і фінансування.

Закон України від 10 липня 2018 року передбачив ряд норм, які мають допомогти Уряду виконати свої зобов'язання у сфері меліорації земель:

1) ЗКУ доповнено ст. 37-1, яка створює умови для консолідації окремих земельних ділянок у масиви земель сільськогосподарського призначення, що в тому числі дасть можливість більш ефективно використовувати наявні в таких масивах меліоративні системи;

2) перелік видів земельних сервітутів доповнено правом розміщення (переміщення, пересування) об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем (ст. 99 ЗКУ), а в Законі «Про меліорацію земель» цьому присвятили окрему ст. 25-1;

3) ст. 25 Закону «Про меліорацію земель» доповнена рядом нових обов'язків власників, користувачів, у тому числі орендарі меліорованих земель щодо належної експлуатації меліоративних систем;

4) передбачено право особи, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, на якому здійснюється гідротехнічна меліорація, на компенсацію понесених витрат із гідротехнічної меліорації земельних ділянок, розташованих у такому масиві,

або суміжних земельних ділянок, які не перебувають в її користуванні;

5) з метою забезпечення належного еколого-меліоративного стану угідь, належної якості зрошувальної води, біологічної потреби культур та запобігання ризику розвитку процесів деградації ґрунтів Кабінет Міністрів України встановлює нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення та управління поливами або водовідведенням (ст. 25 Закону «Про меліорацію земель» (наразі існують лише в проекті)).

Усе ж, на нашу думку, підвищення ефективності використання меліорованих земель за таких змін більше залежить від правосвідомості землевласників та землекористувачів.

2. Проведення меліоративних заходів не тільки сприяє покращенню хімічних і фізичних властивостей ґрунтів, поліпшенню земель, а й забезпечує формування лісомеліоративних систем, створює належні умови для сільськогосподарських рослин, лісів, інших насаджень [11, с. 348]. Тобто створення і функціонування поєданих лісових смуг є різновидом меліоративних заходів (ст. 8 Закону України «Про меліорацію земель»).

Стан лісових смуг в Україні є критичним. Експерти Національного екологічного центру зазначають, що в більшості регіонів України лісові смуги знаходяться в жахливому стані, як через використання місцевими мешканцями їх на дрова, так і через невизначений статус та відсутність професійного догляду [6]. Україна втрачає тисячі гектарів поєданих лісових смуг, що мають захищати сільськогосподарські угіддя від посухи та ерозії ґрунтів. Про це свідчать результати моніторингу стану захисних насаджень, проведеного фахівцями Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [7].

Донедавна земельні ділянки під поєданими лісовими смугами відносилися до земель лісового призначення. Закон України від 10 липня 2018 року вніс зміни до ЗКУ та Лісового кодексу, перевівши їх до категорії земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до п. 7 ст. 37-1 ЗКУ земельні ділянки під поєданими лісовими смугами, які обмежують масив земель сільськогосподарського призначення, передаються в постійне користування державним або комунальним спеціалізованим підприємствам або в оренду фізичним та юридичним особам з обов'язковим включенням до договору оренди землі умов щодо утримання та збереження таких смуг і забезпечення виконання ними функцій агролісотехнічної меліорації. Правила утримання та збереження поєданих лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення, встановлює Кабінет Міністрів України (наразі ще не прийняті).

Підсумовуючи, хочемо відзначити позитивну тенденцію законодавця щодо створення правових і організаційних умов для відновлення меліорованих

земель та земельних ділянок під поєданими лісовими смугами. Але це має відбутися в основному за рахунок самих землевласників та землекористувачів, бо закон поклав саме на них такий обов'язок.

Висвітлюючи проблеми екологічного напрямку сучасної земельної реформи, хочеться згадати і про Закон України від 31 березня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». Безпосередньо екологічної складової частини він не містить, оскільки прицільно спрямований на подолання мораторію на відчуження окремих видів земель сільськогосподарського призначення. Але одна із цілей відміни мораторію – створення умов для раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. А це, у свою чергу, є передумовою їх збереження, відновлення та поліпшення.

Те ж саме можна сказати і про щойно прийнятий Закон України від 17 червня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Цим документом вносяться суттєві зміни в порядок визначення і встановлення цільового призначення земельних ділянок. Зокрема, категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту (ч. 3 ст. 20 ЗКУ в редакції Закону від 17 червня 2020 року). Водночас встановлення цільового призначення земельної ділянки може здійснюватися без дотримання цих вимог у випадках:

- передачі земельної ділянки державної, комунальної власності відповідно до частини третьої статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- консервації деградованих і малопродуктивних, техногенно забруднених земель;
- віднесення земельної ділянки до земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення;
- зміни виду цільового призначення земельної ділянки в межах категорії земель сільськогосподарського призначення (крім віднесення їх до земельних ділянок для садівництва, зміни цільового призначення земельних ділянок під поєданими лісовими смугами).

Рішення про зміну категорії земельної ділянки та виду її цільового використання приймають землевласники і в окремих випадках – землекористувачі. Розробка проекту землеустрою при цьому не потрібна.

Запроваджується новий вид планувальної документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, який буде

одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень у тому числі етапність освоєння території.

Зрештою, екологічний напрям земельної реформи потребує бюджетного фінансування. Поряд із вищенаведеними сьогодні діють Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 219 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення

заходів із проведення земельної реформи» (з останніми змінами від 4 грудня 2019 року) та Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 169 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру». На жаль, землеохоронні заходи серед об'єктів бюджетного фінансування не зазначені.

Висновки. Отже, аналіз правового регулювання сучасного етапу земельної реформи, на нашу думку, спонукає до висновку, що держава намагається відновити якісний та кількісний склад земель України опосередковано, з мінімальним витрачанням державних коштів і ресурсів, але за рахунок створення правових, організаційних, економічних передумов, в яких самі землевласники, землекористувачі, територіальні громади в силу своєї еколого-соціальної правосвідомості, правової культури і відповідальності, дбайливого ставлення до землі зможуть відновити земельний потенціал України.

Список використаних джерел:

1. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2006. 185 с.
2. Земельна реформа в Україні. URL : <https://zemreforma.gov.ua/>.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
4. Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1704 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-2000-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text>.
6. URL : <https://www.openforest.org.ua/135456/>.
7. Електронні послуги Держгеокадастру. URL : <https://land.gov.ua/>.
8. Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с.
9. Григор'єва Х.А. Дисбаланс складових земельної реформи: правовий аналіз. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с. С. 71–73.
10. Малишева Н.Р. Земельна реформа в Україні: чи є в ній екологічна складова? *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с. С. 197.
11. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні та практичні проблеми : монографія. Харків : Юрайт, 2020. 396 с.