

**П. Ф. КУЛИНИЧ**

*Павло Федотович Кулинич, кандидат юридичних наук, заступник завідувача відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доцент Київського університету права НАН України*

### СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІ УГІДДЯ ЯК ОБ'ЄКТ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Одним із понять, які вживаються в земельному законодавстві України для відображення особливостей різних видів земель сільськогосподарського призначення та їх правового режиму, є термін «угіддя». В сполученні з словами «сільськогосподарське» та «несільськогосподарське» цей термін використовується для позначення поділу земель сільськогосподарського призначення на дві основні частини: землі, які використовуються як операційний базис. Згідно з ст. 22 Кодексу, до перших відносяться сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi), а до других – несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації тощо).

Крім того, під терміном «угіддя» розуміють різні види сільськогосподарських угідь, які відрізняються за своїм функціональним призначенням при використанні як засобу аграрного виробництва. При цьому термін «сільськогосподарські угіддя» виступає як родовий до окремих видів угідь, що входять до їх складу – ріллі, земельних ділянок під багаторічними насадженнями, пасовищ, сінокосів та перелогів.

На жаль, ні Земельний кодекс України, ні інші акти земельного законодавства не визначають зміст правового режиму сільськогосподарських угідь в концентрованому та логічно завершеному вигляді. Законодавство містить лише окремі, часто не пов'язані між собою функціонально норми, якими визначаються компетенція органів влади щодо управління землями з певними сільськогосподарськими угіддями та екологічна цінність таких угідь.

Не були сільськогосподарські угіддя об'єктом спеціального дослідження і в юридичній літературі. Тому метою даної статті є проведення правового аналізу поділу сільськогосподарських угідь на окремі їх види, визначення їх особливостей як об'єкта земельних правовідносин та формулювання теоретичних і практичних положень щодо вдосконалення правового регулювання використання та охорони сільськогосподарських угідь.

Слід відмітити, що поняття різних сільськогосподарських угідь широко вживалися в радянському земельному законодавстві, яке містило досить чітке визначення понять цих угідь як об'єктів кадастрового обліку. Зокрема, їх визначення було закріплене у Вказівках по державній реєстрації землекористувань та державному обліку земель, затверджених Міністерством сільського господарства СРСР 18 липня 1972 р.<sup>1</sup>, на основі

яких вівся державний земельний кадастр. Так, в розділі «Терміни та їх визначення по класифікації земельних угідь» цього правового акту давалися наступні визначення угідь: «Сільськогосподарське угіддя – земельна ділянка, що використовується в сільському господарстві як головний засіб виробництва: рілля, переліг, багаторічні насадження (без лісової площі), сінокоси та пасовища (без оленячих). Рілля – земельна ділянка, що систематично обробляється і використовується під посіви сільськогосподарських культур, включаючи посіви багаторічних трав, зі строком використання, передбаченим введеними сівозмінами, та вивідні поля, за виключенням посівів попередніх культур (на протязі не більше 2-х років), для поліпшення природних кормових угідь, а також чисті перелogi. Сінокіс – земельна ділянка, травостій якої використовується для сінокосіння, і таке використання є основним. Пасовище – земельні ділянки, травостій яких використовується для випасання тварин, і таке використання є основним, а також ділянки, придатні для випасання худоби, які не використовуються під сінокіс та не є перелогом.»

У земельному законодавстві нашої країни 70-80-х рр. ХХ століття поділ сільськогосподарських угідь на рілля, багаторічні насадження, сінокоси і пасовища використовувався для оцінки їх якості та надання більш високого рівня правового захисту тим видам угідь, які вважалися більш продуктивними (якісними) та цінними. В агрономічному відношенні найбільш цінними угіддями є рілля, а також багаторічні насадження, оскільки на таких землях отримується (вирощується) більша кількість сільськогосподарської продукції, ніж на сінокосах та пасовищах. Тому рілля та багаторічні насадження вважаються сільськогосподарськими угіддями інтенсивного використання.

На жаль, юридична природа сільськогосподарського угіддя є недостатньо дослідженою у вітчизняній юридичній літературі. Певну увагу вивченню цього питання приділив російський дослідник О. І. Крассов. Він відмічає, що поняття «угіддя» в сучасному законодавстві відображає вид функціонального використання земельної ділянки, обумовлений її природними властивостями та наявністю на ній певних природних ресурсів. З допомогою даного терміна уточнюється правовий режим певних земельних ділянок. Іноді в законодавстві термін «угіддя» розглядається в якості об'єкта права власності. Трапляється, коли під угіддям розуміють земельну ділянку. Однак, таке використання терміну «угіддя» уявляється невірним. На його думку, головна відмінність поняття «угіддя» від поняття «земельна ділянка» полягає в тому, що угіддя не індивідуалізується шляхом визначення його місця розташування та меж в тому ж порядку, що й земельна ділянка. Більше того, угіддя, як правило, є частиною самостійної земельної ділянки.<sup>2</sup>

Чинне земельне законодавство України не дає визначення поняття угідь, які входять до складу земель сільськогосподарського призначення. Очевидно, законодавець вважає їх загальновідомими термінами, зміст яких сприймається та трактується однаково. Проте, на наш погляд, така «неувага» законодавця до визначення цих термінів, а також правового режиму угідь породжує низку проблем при використанні земель сільськогосподарського призначення. Так, у ст.ст. 90 та 95 Земельного кодексу України закріплене право власників і користувачів земельних ділянок самостійно господарювати на землі, яке обмежується обов'язком використовувати землю за її цільовим призначенням. В зв'язку з цим виникає питання, чи охоплюється правом власника (користувача) самостійно господарювати на землі право переводити один вид сільськогосподарських угідь в інший у процесі здійснення своєї виробничої діяльності. Наприклад, чи має сільськогосподарський товаровиробник право перевести рілля в пасовище, а багаторічні насадження – в рілля чи сінокіс і навпаки.

На жаль, вид угідь земель сільськогосподарського призначення немає чіткого правового статусу, оскільки фіксується лише в землевпорядній документації. З іншого боку сільськогосподарський товаровиробник, наділений законом правом самостійного господарювання на землі, не може не мати права на трансформацію угідь в межах власного землеволодіння з тим, щоб варіювати свою виробничу діяльність відповідно до умов ринку.

На наш погляд, вирішення проблеми реалізації власниками (користувачами) земель сільськогосподарського призначення права самостійного господарювання на землі в частині можливості трансформації сільськогосподарських угідь доцільно здійснити шля-

хом законодавчого врегулювання відносин внутрігосподарського землеустрою, зокрема, відносин щодо розробки, затвердження та дотримання сівозміни. На жаль, чинний Закон України від 22 травня 2003 р. «Про землеустрій» регулює відносини землеустрою головним чином на макрорівні – національному, обласному, районному та міжгосподарському. Що стосується відносин внутрігосподарського землеустрою, то в цьому Законі немає жодної статті, присвяченої питанням внутрігосподарського землеустрою взагалі та встановлення сівозміни на сільськогосподарських угіддях зокрема.

Разом з тим, вітчизняний досвід свідчить на користь правового регулювання відносин внутрігосподарського землеустрою на землях виробників сільськогосподарської продукції. Так, в радянські часи, 27 травня 1968 р. Міністерством сільського господарства СРСР були затверджені Основні положення землевпорядження<sup>3</sup>, які містили розділ «Внутрігосподарське землевпорядження сільськогосподарських підприємств». Згідно з п. 19 Основних положень землевпорядження, при внутрігосподарському землевпорядженні обов'язково мав розроблятися у взаємному пов'язанні комплекс робіт, який включав організацію сільськогосподарських угідь та сівозмін: встановлення складу і співвідношення угідь, видів, кількості й розміру сівозмін; складання плану трансформації та поліпшення угідь; доцільне в господарському відношенні розміщення угідь і сівозмін. Отже, трансформація сільськогосподарських угідь допускалась виключно на підставі затвердженого в установленому порядку проекту внутрігосподарського землеустрою.

На наш погляд, раціональне використання та охорона сільськогосподарських угідь сільськогосподарськими товаровиробниками проблематичне без застосування відповідної системи сівозміни і в умовах ринкової економіки. Тому уявляється необхідним врегулювання відносин внутрігосподарського землеустрою та запровадження сівозміни нормами права. На наш погляд, такі норми слід включити не в Закон «Про землеустрій», який регулює відносини землеустрою в аспекті територіального планування (розподілу) всіх категорій земель, а в спеціалізованому законодавчому акті, присвяченому регулюванню використання та охороні земель сільськогосподарського призначення. Ним може бути Закон про охорону та використання сільськогосподарських земель та агроландшафтів.

Визначення правового режиму сільськогосподарських угідь є, на наш погляд, важливим напрямом вдосконалення правових приписів щодо реалізації права власників (користувачів) земель сільськогосподарського призначення на самостійне господарювання на землі.

Разом з тим, в цивільно-правовій літературі відмічається, що основний зміст терміну «угіддя» – публічно-правовий. Твердиться, що для приватно-правового регулювання даний термін якщо й має значення, то лише як такий, що збільшує вартість землі та частки у право спільної власності на неї. Якого-небудь значення, яке б надавало новій якості земельній ділянці сільськогосподарського призначення як речі, даний термін не має<sup>4</sup>.

Вважаємо, що така оцінка угіддя як явища переважно публічно-правового заслуговує на увагу. Адже в контексті «сільськогосподарського угіддя» цей термін відіграє значну роль у механізмі правового регулювання використання й охорони земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

По-перше, деякі види сільськогосподарських угідь конституують цільове призначення таких земельних ділянок. Так, згідно ст. 34 Земельного кодексу України, громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокошіння і випасання худоби. Крім того, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища. В таких випадках цільове призначення земельних ділянок визначається «для сінокошіння» або «для випасання худоби» і означає, що ділянка являє собою відповідне сільськогосподарське угіддя – пасовище або сінокіс. Переводити пасовище чи сінокіс в інші види сільськогосподарських угідь означатиме пряме порушення законодавства про цільове призначення даних земельних ділянок.

По-друге, Законом України «Про екологічну мережу України»<sup>5</sup> (ст. 5) передбачено включення до складу екологічної мережі в якості його об'єктів і сільськогосподарських угідь екстенсивного (природоошадливого) використання – пасовищ, луків, сіножатей

тощо, а також полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень, які не віднесені до земель лісового фонду. При цьому Закон (ст. 6) зобов'язує власників і користувачів територій та об'єктів, включених до екомережі, забезпечувати їх використання за цільовим призначенням. На нашу думку, дане формулювання зазначеного обов'язку, незважаючи на його деяку неточність, передбачає таке використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, при якому сінокоси та пасовища, що є частиною цих ділянок, не повинні втрачати свою ідентичність як засобу аграрного виробництва та природного об'єкта, тобто, не повинні трансформуватися у сільськогосподарські угіддя інтенсивного використання – рілля, перелоги та багаторічні насадження.

На жаль, законодавство про екологічну мережу не зовсім «стикується» з законодавством земельним. Зокрема, законодавець не встановив, яким чином власники і користувачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають отримувати інформацію про включення розташованих на їх ділянках сільськогосподарських угідь до складу цієї мережі, і які правові наслідки це тягне. Ми вважаємо, що Закон «Про екологічну мережу України» доцільно доповнити нормою про те, що включення всієї чи частини земельної ділянки сільськогосподарського призначення до складу екологічної мережі має своїм наслідком встановлення обмеження у використанні ділянки шляхом переведення наявних на ній сінокосів та пасовищ у сільськогосподарські угіддя іншого виду – рілля, перелоги та багаторічні насадження. Відповідно на органи державної реєстрації прав на нерухоме майно необхідно покласти обов'язок реєструвати включенні до складу екологічної мережі сільськогосподарські угіддя як угіддя, щодо яких встановлена заборона на переведення їх у інші види сільськогосподарських угідь.

По-третє, Закон України «Про охорону земель» (ст. 37) передбачає можливість встановлення заборони на розорювання сіножатей і пасовищ з метою охорони родючості ґрунтів. Разом з тим, Закон не конкретизує, хто (який орган чи особа), в яких випадках і яким чином має право встановити таку заборону, що є його явним недоліком. На наш погляд, зміст даної норми доцільно змінити на протилежний: нею має бути встановлена загальна заборона на розорювання сінокосів і пасовищ з зазначенням випадків, коли власники і користувачі сільськогосподарських земельних ділянок можуть здійснювати їх розорювання без дозволу чи з отриманням відповідних дозволів від компетентних органів влади.

По-четверте, Земельний кодекс України, регламентуючи порядок вилучення земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою переведення їх у землі несільськогосподарського призначення, варіює його з врахуванням виду наявних на ній сільськогосподарських угідь. Так, згідно з ч. 9 ст. 140 Кодексу, лише Кабінет Міністрів України має право вилучати для несільськогосподарських потреб земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні і використовуються як рілля та багаторічні насадження. Аналогічний підхід до зміни цільового призначення встановлений і для приватизованих сільськогосподарських земель постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502, якою затверджений Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб<sup>6</sup>. Згідно з п. 10 Порядку, зміна цільового призначення земельних ділянок з ріллею та багаторічними насадженнями з переведенням їх у несільськогосподарські землі проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України. Віднесення повноваження щодо зміни цільового призначення сільськогосподарських земель, зайнятих ріллею та багаторічними насадженнями, з переведенням їх у несільськогосподарські землі до компетенції вищого органу виконавчої влади не можна не кваліфікувати як надання таким угіддям режиму особливо правової охорони.

Таким чином, правове регулювання суспільних відносин щодо охорони та використання земель сільськогосподарського призначення розвивається не тільки в традиційному для земельного права напрямку, який базується на визнанні сільськогосподарських угідь основним засобом аграрного виробництва, а все більше в більшій мірі відображає нові для земельного права реалії, пов'язані з зростанням впливу сільськогосподарського виробництва на стан довкілля та динаміку екологічних процесів. Відповідно правове регулювання відносин сільськогосподарського землекористування не тільки продовжує



бути одним із основних правових механізмів забезпечення продовольчої безпеки країни, а наповнюється новими функціями, обумовленими необхідністю правового реагування на підвищення ролі сільськогосподарських угідь як фактору забезпечення екологічної безпеки.

До числа нових функцій сільськогосподарських угідь як об'єкта земельних правовідносин слід, на нашу думку, віднести функцію забезпечення біорізноманіття та функцію забезпечення сталості агроландшафтів. Що стосується першої з названих функцій сільськогосподарських угідь, то вона впливає з функціонального призначення екологічної мережі як засобу забезпечення охорони довкілля. Згідно з закріпленням у ст. 3 Закону «Про екологічну мережу України» визначенням, екомережа являє собою єдину територіальну систему, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні. Сільськогосподарські угіддя, які входять до складу екомережі, приймають участь у реалізації її основного функціонального призначення як засобу забезпечення ландшафтного та біорізноманіття, також підлягають особливій охороні. На наш погляд, особливість цієї охорони полягає у наданні певного пріоритету в охороні сінокосів і пасовищ у порівнянні з правовою охороною інших сільськогосподарських угідь – ріллі, перелогів та багаторічних насаджень. Незважаючи на те, що останні мають більшу агрономічну, виробничу цінність, є потенційно ефективнішими як засіб сільськогосподарського виробництва і підлягають особливій охороні в аспекті їх переведення у несільськогосподарські землі, включені до екологічної мережі менш продуктивні сільськогосподарські угіддя також підлягають особливій правовій охороні перш за все як елементи навколишнього природного середовища взагалі та агросфери зокрема.

Ще однією новою функцією сільськогосподарських угідь як об'єкта земельних правовідносин є функція забезпечення сталості агроландшафтів, яка «законодавчо усвідомлена» лише у процесі останньої кодифікації земельного законодавства України. Так, у прийнятому 25 жовтня 2001 р. Земельному кодексі України міститься стаття 165, яка передбачає введення в систему охорони земель та відтворення родючості ґрунтів нормативу оптимального співвідношення земельних угідь. Питання про оптимальне співвідношення земельних угідь можна розглядати на рівні всього земельного фонду як співвідношення площ наявних в нашій країні категорій земель, так і на рівні окремих категорій земель, в тому числі й категорії земель сільськогосподарського призначення. Оскільки стаття 165 Земельного кодексу України має назву «Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів», тобто вказує на родючість як провідну функцію ґрунтів сільськогосподарських угідь, то цілком правомірно, на наш погляд, припустити, що вжитий у ст. 165 термін «оптимальне співвідношення земельних угідь» відноситься в першу чергу до співвідношення сільськогосподарських угідь в агроландшафтах.

В ст. 1 Закону «Про охорону земель» агроландшафт визначений як ландшафт, основу якого становлять сільськогосподарські угіддя та лісові насадження, зокрема лісосмуги та інші захисні насадження. Отже виробнича та екологічна стійкість агроландшафту залежить від співвідношення в ньому дестабілізуючих компонентів, до яких відносяться такі сільськогосподарські угіддя інтенсивного використання як рілля, та стабілізуючих компонентів, якими є сінокоси і пасовища, а також лісосмуги та інші захисні насадження, водойми тощо. Таким чином, наявність та питома вага стабілізуючих сільськогосподарських угідь є важливим показником стійкості агроландшафту як екологічної та виробничої систем. Чим більша питома частка стабілізуючих сільськогосподарських угідь, тим вищим є рівень його стійкості. Тому вважаємо, що правову охорону сінокосів та пасовищ в складі агроландшафтів слід розглядати як правову охорону самого агроландшафту та, як це може здатися на перший погляд парадоксальним, сільськогосподарських угідь інтенсивного використання – ріллі, перелогів та багаторічних насаджень.

Отже, на початку ХХІ століття у розвитку правової охорони сільськогосподарських угідь України чітко проявилися два різновекторні підходи. Один з цих підходів можна визначити як виробничий, який передбачає надання посиленої правової охорони високопродуктивним угіддям – ріллі, перелогам та багаторічним насадженням, а інший підхід можна кваліфікувати як екологічний, тобто, такий, що передбачає посилену правову охорону тих сільськогосподарських угідь, які виконують функцію стабілізації агросфери як екологічної системи. В зв'язку з цим перед наукою земельного права постає завдання вироблення теоретичних положень, які б забезпечили безконфліктне поєднання, свого роду гармонізацію, виробничого та екологічного підходів до правового регулювання відносин охорони земель сільськогосподарського призначення в аспекті трансформації сільськогосподарських угідь.

В зв'язку з цим, не зважаючи на переважно публічно-правовий зміст поняття «угіддя», було б неправильним ігнорування його приватно-правового значення. На наш погляд, сільськогосподарські товаровиробники, реалізуючи надане їм земельним законодавством право самостійного господарювання на землі, повинні мати правову можливість регулювати рівень та обсяги виробництва сільськогосподарської продукції на власних землях шляхом трансформації сільськогосподарських угідь відповідно до викликів ринку. Одна, така правова можливість має базуватися на принципі примату публічно-правових вимог сільськогосподарського землекористування над приватноправовими. Тому власникам і користувачам земель сільськогосподарського призначення доцільно надати право на обмежену трансформацію сільськогосподарських угідь, що має зводитися до можливості: а) трансформації сільськогосподарських угідь відповідно до затвердженого в установленому порядку проекту внутрігосподарського землеустрою; б) тимчасового переведення інтенсивно використовуваних угідь – ріллі та земель під багаторічними насадженнями – сінокоси та пасовища; в) безстрокового переведення інтенсивно використовуваних угідь – ріллі та земель під багаторічними насадженнями – сінокоси та пасовища з наступним внесенням змін до проекту внутрігосподарського землеустрою господарства.

Таким чином, з вищевикладеного випливає висновок про те, що сільськогосподарські угіддя як об'єкти земельних правовідносин являють собою обумовлені їх природними якостями види функціонального використання земель сільськогосподарського призначення, які характеризують спосіб та інтенсивність їх використання як засобу аграрного виробництва, визначають рівень стійкості агроландшафтів та впливають на стан охорони біорізноманіття сільськогосподарських земель, а також служать засобом конкретизації прав та обов'язків власників і користувачів земельними ділянками сільськогосподарського призначення та засобом розмежування компетенції органів влади щодо регулювання земельних відносин.

<sup>1</sup> Указания по государственной регистрации землепользований и государственному учету земель, утверждены Министерством сельского хозяйства СССР 18 июля 1972 г. // Нормативные акты о земле / Составители Б. Ф. Ерофеев, Н. И. Краснов, Н. А. Сыродоев. – М.: Юридическая литература, 1978. – 632 с. – С. 132-152.

<sup>2</sup> Краснов О. И. Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004. Составители: А. К. Голиченков, И. А. Игнатъева, А. О. Миняев/ Под ред. А. К. Голиченкова. – М.: ТИССО, 2004, в 3-х т. Т. 1. – 736 с. – С. 227.

<sup>3</sup> Основні положення землевпорядження, затверджені 27 травня 1968 р. Міністерством сільськогосподарства СРСР // Законодавчі акти про землю. 2-ге вид., доп. і перероб. Упорядники: Битий С. В., Миронець І. Я., Янчук В. З. – К.: Урожай, 1979. – 400 с. – С. 352-361.

<sup>4</sup> Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. – М.: Статут, 2006. – 336 с. – С. 161.

<sup>5</sup> Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1950.

<sup>6</sup> Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 818.