

## Правові питання забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів в Україні

*Гавриш Наталя Степанівна<sup>1</sup>, Годованюк Андрій Йосипович<sup>2</sup>*

Опубліковано	Секція	УДК
07.08.2023	Право	349.415

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8224678>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** У статті порушено правові питання забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів в Україні. Заявлена тема наукового дослідження має вкрай актуальний характер, оскільки є малодослідженою в рамках національної земельної та екологічної науки, а положення законодавства з визначеної проблематики потребують активнішого практичного впровадження. Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні теоретико-методологічних і конституційних основ правового забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів, формулювання на цій основі відповідних теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо удосконалення існуючого правового механізму використання та охорони земель і ґрунтів. У статті проаналізовано національне земельне законодавство, що регламентує питання забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів. Зформулюванні на цій основі відповідні теоретичні положення і практичні рекомендації щодо удосконалення існуючого правового механізму раціонального використання та охорони земель і ґрунтів. Проаналізовано розвиток значення і ролі терміна «раціональне використання земель» у механізмі правового регулювання земельних відносин, оскільки раціональне використання та ефективна охорона земель є основним завданням земельного законодавства. Із урахуванням приписів земельного законодавства та застосування наукознавчих підходів до розуміння суті права раціонального використання ґрунтів, а також до його видів, запропоновано визначити таку категорію, як «право використання ґрунтів». На основі проведеного правового аналізу зроблено висновок, що під раціональним використанням земель розуміють забезпечення ефективного використання земель, що здійснюється з дотриманням публічних (суспільних) інтересів, із урахуванням екологічних зв'язків у навколишньому природному середовищі і в поєднанні з охороною земель як основою життя і діяльності людини. Під правом використання ґрунтів доцільно розуміти врегульовану законодавством діяльність землевласників та землекористувачів, спрямовану на раціональне користування їх природними властивостями, і не лише при використанні земель сільськогосподарського призначення, а й в галузі ведення лісового господарства, при забезпеченні режиму земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, при експлуатації земель курортного, оздоровчого, рекреаційного та іншого призначення.

<sup>1</sup> професорка кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національний університет «Одеська юридична академія» <https://orcid.org/0000-0001-6731-6382>

<sup>2</sup> доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національний університет «Одеська юридична академія» <https://orcid.org/0000-0002-2577-1683>

**Ключові слова:** земля, ґрунти, раціональне використання землі, право використання ґрунтів, охорона земель і ґрунтів.

### **Legal issues of ensuring rational use and protection of lands and soils in Ukraine**

**Annotation.** The article raises legal issues of ensuring rational use and protection of land and soil in Ukraine. The stated topic of scientific research is of an extremely urgent nature, as it is poorly researched within the framework of national land and environmental science, and the provisions of the legislation on the specified issues require more active practical implementation. The purpose of the article is the scientific substantiation of the theoretical-methodological and constitutional foundations of legal support for the rational use and protection of land and soil, the formulation on this basis of the relevant theoretical provisions and practical recommendations for improving the existing legal mechanism for the use and protection of land and soil. The article analyzes the national land legislation, which regulates the issue of ensuring the rational use and protection of land and soil. The formulation on this basis corresponds to the theoretical provisions and practical recommendations regarding the improvement of the existing legal mechanism of rational use and protection of lands and soils. The development of the meaning and role of the term "rational land use" in the mechanism of legal regulation of land relations is analyzed, since the rational use and effective protection of land is the main task of land legislation. Taking into account the prescriptions of land legislation and the application of scientific approaches to understanding the essence of the right of rational use of soils, as well as its types, it is proposed to define such a category as "the right to use soils". On the basis of the conducted legal analysis, it was concluded that the rational use of land means ensuring the effective use of land, which is carried out in compliance with public (social) interests, taking into account ecological relationships in the surrounding natural environment and in combination with the protection of land as the basis of life and activity a person. Under the right to use soils, it is expedient to understand the activity of landowners and land users regulated by legislation, aimed at the rational use of their natural properties, and not only in the use of agricultural land, but also in the field of forestry, in ensuring the regime of nature reserve and other nature conservation lands, in the exploitation of resort, health, recreational and other purpose lands.

**Keywords:** land, soils, rational use of land, the right to use soils, protection of lands and soils.

### **Вступ**

Сучасні питання правового забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів в Україні визначена Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2030 року (далі – Стратегія), затвердженими Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. Зокрема, в загальних положеннях Стратегії зазначається, що «сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Стан земельних ресурсів України близький до критичного.

Водною та вітровою ерозією уражені близько 57 відсотків території України, понад 12 відсотків території держави зазнають підтоплення.

За різними критеріями забрудненими є близько 20 відсотків земель України. Щороку фіксується майже 23 тисячі випадків зсувів. Унаслідок абразії руйнується до 60 відсотків узбережжя Азовського і Чорного морів та 41 відсоток берегової лінії дніпровських водосховищ. Більш як 150 тисяч гектарів земель порушені внаслідок

гірничодобувної та інших видів діяльності. Кількість підземних і поверхневих карстопроявів становить близько 27 тисяч» [1].

Реагуючи на незадовільний стан ґрунтового покриву, правова наука проводить активний пошук підходів, форм і механізмів вирішення проблеми раціонального використання та охорони земель і ґрунтів нормами права, формуючи та пропонуючи законодавцю правові засоби їх вирішення.

*Стан дослідження теми.* Важливе значення у дослідженні змісту правового забезпечення раціонального використання та охорони ґрунтів передусім земель сільськогосподарського призначення як пріоритетної категорії земельного фонду, його характерних правових ознак та відмінностей від правового режиму земель інших категорій мають положення наукових праць В.І. Андрейцева, О.А. Вівчаренка, В. М. Єрмоленка, І.І. Каракаша, І.О. Костяшкіна, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, Т.В. Лісової, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, Т.К. Оверковської, В.І. Семчика, Н.І. Титової, С.В. Хомінець, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших.

*Мета статті* полягає у науковому обґрунтуванні теоретико-методологічних і конституційних основ правового забезпечення раціонального використання та охорони земель і ґрунтів, формулювання на цій основі відповідних теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо удосконалення існуючого правового механізму використання та охорони земель і ґрунтів, які сприятимуть розвитку сучасного земельного, екологічного права та інших галузей правової науки, у законотворчості, правозастосуванні, правовій освіті.

### Результати

Вже у другій половині ХХ ст. правознавці обґрунтовують концепцію раціонального використання та ефективної охорони земель і ґрунтів. Раціональне використання та охорона земель і ґрунтів стає невід'ємною складовою категоріально-понятійного апарату правового регулювання земельних відносин. Раціональне землекористування передбачає, насамперед, використання ґрунтів і їхню охорону від негативних наслідків господарської діяльності людини.

Як зазначає відомий науковець І.І. Каракаш, негативні тенденції у використанні земельних ресурсів проявляються: по-перше, у розвитку водної та вітрової ерозії ґрунтів, в результаті якої значним площам ріллі загрожує втрата родючого шару, заболочування, підтоплення й опустелювання; по-друге, у поступальному розширенні площ порушених і некультивованих земель, які поступово вибувають із сільськогосподарського обороту; по-третє, у збільшенні ступеня забруднення земель у сільському господарстві токсикантами та відходами промислового виробництва, зростання кількості офіційно зареєстрованих деградованих земель, що потребують відновлення або переведення у іншу категорію земель; по-четверте, в ігноруванні вимог земельного законодавства про раціональне використання й охорону земельних ресурсів, а також розширенні випадків самовільного заняття земель, що є грубим порушенням вимог чинного законодавства. Все це свідчить про низьку ефективність правового регулювання земельних відносин у країні щодо забезпечення якості земельних ресурсів, їх раціонального використання та ефективної охорони [2, с. 137-138]. Для цього розроблена і застосовується на практиці система ґрунтозахисних заходів – технологічних, науково-технічних, соціально-економічних і правових, спрямованих на якісне поліпшення ґрунтів.

Правознавство враховує такі підходи та вже у Земельному кодексі України (далі – ЗК України) закріплюються терміни «використання земель», «користування землями». Із урахуванням приписів земельного законодавства дану категорію запропоновано визначити як комплекс юридично значущих дій власників і користувачів землі щодо

ефективної експлуатації земельних ділянок у межах встановлених вимог і правил із метою реалізації суб'єктами своїх інтересів [3, с. 23]. Основною метою використання земель у сільському господарстві є безпосереднє отримання матеріальних благ. Використання сільськогосподарських земель – сукупність заходів, спрямованих на отримання від землі певних матеріальних благ [3, с. 25].

Правові приписи, присвячені регламентації відносин щодо реалізації права використання землі, зосереджені у главах 14, 15 ЗК України і в об'єктивному значенні становлять законодавчу основу самостійного правового інституту у системі земельного права України. Такий інститут формують сукупність правових норм, які визначають об'єкти, суб'єкти, перелік і зміст прав на користування землею, регулюють підстави, умови, способи і механізм виникнення прав на користування земельними ділянками, в яких визначаються юрисдикційні способи захисту суб'єктів прав на використання земель. Право використання земель у суб'єктивному значенні – це забезпечена законом можливість і здатність особи володіти земельними ділянками і використовувати їхні корисні властивості для задоволення потреб та інтересів суб'єктів, або ж сукупність прав та обов'язків землевласників та землекористувачів. Право використання земель – це і відповідний правовий титул, що надає фізичним та юридичним особам правомочності щодо володіння, користування, а також у передбачених законом випадках обмежене право розпорядження земельною ділянкою [4, с. 123].

Такі наукознавчі підходи можна застосовувати й до розуміння суті права використання ґрунтів, а також до його видів.

Водночас, як видно, у науковій літературі недостатньо приділено увагу питанням раціонального використання і ефективної охорони ґрунтів. Вважаємо за необхідне зробити аналіз розвитку значення і ролі терміна «раціональне використання і охорона земель» у механізмі правового регулювання земельних відносин, оскільки раціональне використання та ефективна охорона земель є основним завданням земельного законодавства, а ґрунти є основним і незамінним засобом виробництва продукції сільського господарства.

Як вважає П. Ф. Кулинич, нечіткість, неоднозначність, суперечливість правових понять «охорона і використання земель», які застосовуються законодавством у сфері правового регулювання земельних відносин загалом і відносин щодо охорони і використання сільськогосподарських земель і ґрунтів, зокрема, є одним із важливих чинників недостатньої ефективності правових норм у цій сфері. Удосконалення понятійного апарату земельного права та законодавства потребує глибокого дослідження системи правових понять земельного права представниками юридичної науки [5, с. 60].

Юридична наука у вирішенні проблеми раціонального використання сільськогосподарських земель та охорони ґрунтів повинна прагнути до створення теоретичної основи для розроблення конкретних правових норм, які забезпечуватимуть дедалі раціональніше використання сільськогосподарських земель. До основи вирішення проблеми раціонального використання сільськогосподарських земель та охорони ґрунтів покладено наукову концепцію правового регулювання цієї сфери земельних відносин, визначену в Конституції України, у ЗК України та в інших законодавчих актах, що тією чи іншою мірою причетні до регулювання земельних відносин в Україні.

Останніми десятиріччями все більшої ваги набувають проблеми еколого-правового регулювання використання земель. Питання еколого-правового регулювання землекористування не набуло належного відображення в земельному законодавстві.

Стосовно екологічного підходу в правовому регулюванні земельних відносин, то в основному мова йде про використання, а не про охорону. Такий напрям реформування земельних правовідносин називають правовим регулюванням еколого-збалансованого використання земель, або еколого-правовим регулюванням землекористування [6, с. 221].

Важливим, на думку В. М. Русана, є визначення змістовного поняття слова «раціональний». В енциклопедичному словнику термін «раціональний» означає осмислене, зважене, вигідне, доцільне рішення, прийняте на основі вибору порівняння різних варіантів і врахування багатьох чинників, які розкривають його зміст, оскільки є простим перекладом латинського слова «*rationalis*» – розумно обґрунтований, доцільний. Водночас учений вважає, що раціональність сільськогосподарського землекористування полягає в одержанні найбільшого економічного ефекту з урахуванням природно-економічного розташування земельної ділянки [7, с. 29].

Виходячи із загальноприйнятого визначення терміна «раціональне», під раціональним використанням розуміють найкраще, найпродуманіше, найобґрунтованіше їхнє використання, яке можливе за даних соціально-економічних умов.

Цей термін не має чіткого нормативного змісту і належить до оціночних правових понять. Оціночне поняття – це виражена в юридичній нормі абстрактна характеристика соціальної (особистої, групової й іншої) значущості реальних і потенціальних факторів, яка неодмінно має бути конкретизована у разі застосування до них відповідної норми, завдяки чому забезпечується юридичне регулювання держави на всі індивідуалізовані факти, яким притаманна така значущість [8, с. 16].

Як зазначає П. Ф. Кулинич, термін «раціональне використання земель» у нормах права, які входять до механізму правового регулювання діяльності учасників земельних відносин, позначає такі їхні дії, за яких відбувається дотримання земельно-правових заборон, виконання земельних обов'язків та реалізація земельних прав, які закріплені у чинному законодавстві. Отже, раціональне використання земель означає правомірне використання земель, тобто таке, в якому учасники земельних відносин дотримуються встановлених у законодавстві заборон та виконують обов'язки щодо використання та охорони земель [5, с. 52-53].

Неоднозначність визначення змісту категорій «охорона» та «використання» у сфері земельних відносин та єдності у науковому розумінні цих понять знайшла своє відображення й у змісті норми чинного земельного законодавства України.

Так, ст. 2 ЗК України земельні відносини визначає як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. У цій статті законодавець не вказує на відносини щодо охорони земель. Однак у ст. 162 та інших відносини щодо охорони земель визначаються як важливий вид суспільних відносин, що регулюється нормами земельного законодавства. Таким чином, поняття «використання і охорона земель» означає принаймні частину земельних відносин, які регулюються нормами права.

Цей висновок підтверджує і ст. 4 ЗК України, в якій до завдань земельного законодавства віднесено регулювання земельних відносин із метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, раціонального використання та охорона земель. Тут можна констатувати, що земельні відносини, які виникають при здійсненні права на землю, не характеризують «раціональність» використання земельного фонду країни. Таким чином поняттям «раціональне використання та охорона земель» визначають лише ті земельні відносини, які характеризують технологічну сторону землекористування.

Безсумнівно, відносини з правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів убачаються неможливими без належної правової охорони та раціонального

використання предмета цих відносин. Іншими словами, принцип забезпечення раціонального використання й охорони земель є основоположним для правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів в Україні [9, с. 45].

Як зазначає П. Ф. Кулинич, аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняттям «раціональне використання та охорона земель» не охоплюється забезпечення екологічної безпеки та використання землі як територіального базису природного ресурсу і основного засобу виробництва, адже поєднання особливостей використання землі, пріоритет вимог екологічної безпеки та забезпечення раціонального використання та охорони земель характеризують різні принципові засади земельного законодавства [5, с. 55]. На нашу думку, концепція сталого розвитку передбачає безпековий характер використання природних ресурсів із метою забезпечення потреб нинішніх та майбутніх поколінь людей.

Чинне земельне законодавство глибше регламентує питання раціонального землекористування. Центр уваги перемістився від регулювання правових відносин щодо освоєння нових площ (ці можливості сьогодні обмежені) до закріплення відносин стосовно якісного й ефективного використання площ так, щоб не завдавати шкоди генезі та еволюції ґрунтів при інтенсивній їх експлуатації. Однак у ЗК України та інших законодавчих актах не враховано специфіку раціонального використання й охорони ґрунтів від водної та вітрової ерозії, а це потребує розроблення та доповнення у Закон України «Про охорону земель» розділу «Про заходи охорони ґрунтів від водної та вітрової ерозії». Отож, до змісту понять раціонального використання ґрунтів входить сукупність вимог щодо якісного й ефективного їх використання, а зміст поняття правової охорони ґрунтів охоплює сукупність правових заходів із реалізації цих вимог, а також засоби примусу на випадок ухилення від їхньої реалізації.

Існує думка вчених, що головною причиною здійснення заходів із охорони земель є об'єктивна необхідність позбутися негативних наслідків, які виникають у результаті використання земельних ресурсів. Коли землі не використовуються, вони не потребують і охорони, оскільки така проблема взагалі не виникає.

На нашу думку, цей погляд суперечливий. Землю можуть і не використовувати, але вона також зазнає негативного впливу, оскільки перебуває в постійній взаємодії з іншими природними об'єктами. Наприклад, викиди шкідливих речовин в атмосферу, переносяться вітром і випадаючи з опадами, можуть забруднювати навколишнє природне середовище, у тому числі землі і ґрунт, на значних відстанях.

Необхідно зазначити, що обов'язковим складовим елементом раціонального використання є дотримання екологічних вимог щодо інших природних об'єктів. Не потрібно вважати раціональним таке використання землі, коли, незважаючи на те, що не спричинена шкода родючості землі, нанесено збитки іншим об'єктам природи – воді, лісу, надрам. Такий підхід базується на розумінні того, що існує тісний взаємозв'язок між усіма природними компонентами, коли зміна стану одного природного об'єкта спричиняє порушення всієї екологічної системи.

### **Висновки**

Із зазначених теоретичних і законодавчих джерел випливає, що під раціональним використанням земель розуміють забезпечення ефективного використання земель, що здійснюється з дотриманням публічних (суспільних) інтересів, із урахуванням екологічних зв'язків у навколишньому природному середовищі і в поєднанні з охороною земель як основою життя і діяльності людини. Головним аспектом визначення є те, що раціональне використання земель розглядається у нерозривному зв'язку з проведенням заходів із охорони землі як природного об'єкта.

Подане поняття раціонального використання земель дає змогу визначити підходи до викладених конкретних організаційних правових форм забезпечення раціонального використання ґрунтів, адже за своєю значимістю ґрунти можуть виступати самостійним об'єктом екологічних, земельних, аграрних та природоресурсних правовідносин.

Отже, під правом використання ґрунтів доцільно розуміти врегульовану законодавством діяльність землевласників та землекористувачів, спрямовану на раціональне користування їх природними властивостями, і не лише при використанні земель сільськогосподарського призначення, а й в галузі ведення лісового господарства, при забезпеченні режиму земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, при експлуатації земель курортного, оздоровчого, рекреаційного та іншого призначення.

### Література

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
2. Каракаш І. І. Теоретичні проблеми права власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2018. 451 с.
3. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 37 с.
4. Земельне право України: підруч. / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін.; за ред. В. В. Носіка. Київ: Видавничо-поліграфічний цент «Київський університет». 2008. 511 с.
5. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. Київ : Логос, 2011. 668 с.
6. Даниленко Б. В. Еколого-правове регулювання землекористування окремих напрям правового регулювання земельних відносин. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 219-223.
7. Русан В. М. Теоретико-методологічні аспекти раціонального сільськогосподарського землекористування. *Економіка АПК*. 2008. № 7. С. 27-30.
8. Веренкіотова О. В. Використання оціночних понять у вітчизняній правовій науці. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 5. С. 14-23.
9. Хомінець С. В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів : моног. / під заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Фінарт, 2015. 169 с.