

П. Ф. КУЛИНИЧ

*Павло Федотович Кулинич, кандидат
юридичних наук, заступник завідувача від-
ділу Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

В умовах поглиблення глобальної екологічної кризи, людство починає дедалі більше усвідомлювати необхідність переосмислення всієї філософії відносин, які складаються між соціумом і біосферою у процесі використання земельних ресурсів взагалі та сільськогосподарських угідь зокрема. Необхідність такого переосмислення є особливо актуальною для України, 80 відсотків території якої складають землі сільськогосподарського призначення. Пріоритетним напрямом подолання наявних у сфері сільськогосподарського землекористування суперечностей між економічними мотивами та екологічними імперативами виступає прийнята світовим співтовариством програма збалансованого розвитку людства «Порядок денний на ХХІ століття». Розроблені в її контексті характер і форми сільськогосподарського землекористування покликані забезпечити раціональне використання і оптимальне відтворення як соціального, так і біологічного потенціалів відповідної екологічної системи. Як вірно зазначає А. Огінський, методологія такого землекористування повинна забезпечити уникнення як економічного (максимальне збільшення продуктивності та прибутковості земельних угідь), так і екологічного (оптимізація агроландшафтів за параметрами природних систем) «екстремізму»¹. Іншими словами, концепція сталого розвитку передбачає формування такої системи господарювання, яка будується на засадах збалансованого поєднання економічних та екологічних критеріїв її розвитку.

Необхідність реалізації принципів сталого розвитку в правовому регулюванні сільськогосподарського землекористування знайшла розуміння і в нашій країні. Так, 26 квітня 2003 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 634, якою затвердив Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки. Цією програмою передбачене розроблення і затвердження Комплексної інноваційної програми підвищення родючості ґрунтів та боротьби з сільськогосподарськими шкідниками². Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року»³ (п. 6) заплановано впровадити у практику базові агроекологічні вимоги і стандарти відповідно до регламентів ЄС. Більше того, цією ж Постановою затверджена досить амбіційна програма формування агроекологічного іміджу України. Зокрема, нею визначений комплекс заходів, спрямованих на підвищення ролі екологічних пріоритетів у державній політиці щодо охорони та використання сільськогосподарських земель. В Постанові зазначається, що зважаючи на те, що вітчизняне сільське господарство є визначальною галуз-

зю у забезпеченні населення харчовими продуктами, питання екологічної безпечності мають першочергове значення. У зв'язку з цим Постановою намічено: 1) здійснити організаційно-правові та економічні заходи щодо впровадження ресурсощадних, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва сільськогосподарської продукції і продуктів її переробки; 2) впровадити механізми стимулювання екологічного розвитку сільського господарства, створення умов для відновлення родючості ґрунтів, водних та інших природних ресурсів; 3) сприяти ціноутворенню з урахуванням екологічності продукції; 4) створити систему постійного аудиту дотримання технолого-екологічних вимог і стандартів господарювання; 5) забезпечити ефективну передачу через систему аграрної спеціальної освіти, консультації сільськогосподарських товаровиробників та дорадчі служби інформації про методи і способи агроекологічної діяльності; 6) розробити проект Національного кодексу сталого агрогосподарювання, забезпечити впровадження базових агроекологічних вимог і стандартів та контролю за їх дотриманням як умови надання товаровиробникам бюджетної підтримки; 7) унормувати розвиток органічного землеробства, створити систему його сертифікації; 8) сформувати інформаційний простір для постачання на зовнішній ринок екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

Запропонована Урядом програма формування агроекологічного іміджу нашої держави має безперечний інноваційний характер, уявляється обґрунтованою як програмний документ і викликає повагу до її розробників. Однак, її юридичне значення уявляється досить сумнівним. Адже в ній містяться досить загальні за своїм змістом правові норми, які не є нормами прямої дії. Крім того, недостатньо високий правовий статус Постанови Кабінету Міністрів України як підзаконного нормативного акта, норми якого не можуть суперечити законам України «під загрозою» втрати чинності, «виштовхує» цю програму за межі правового поля України. Цілком очевидно, що передбачені програмою формування агроекологічного іміджу України заходи інноваційної трансформації сільськогосподарського землекористування в силу їх принципової новизни потребують іншої правової форми для свого існування, а саме форми закону України. Причому, на наш погляд, мова має йти не про один закон. Очевидно, що механізм реалізації зазначеної програми має бути відображений принаймні в низці вже чинних законодавчих актів, які регулюють відносини щодо сільськогосподарського землекористування, в першу чергу в Земельному кодексі України, Законі «Про охорону земель» тощо. Тому з метою формування правової бази реалізації програми формування агроекологічного іміджу України необхідно, на нашу думку, здійснити досить велику законопроектну та законодавчу роботу, спрямовану на створення принципово нового механізму правового регулювання суспільних відносин, об'єктом яких є землі сільськогосподарського призначення.

Цілком очевидно, що створення такого правового механізму потребує застосування нових методологічних підходів. Пошук таких підходів та їх застосування для вдосконалення законодавства про сільськогосподарське землекористування є важливою актуальною науковою проблемою, яку має вирішити наука земельного права на початку XXI століття.

Враховуючи інноваційний характер та масштабність програми формування агроекологічного іміджу України, наука земельного права має вийти за межі традиційних пізнавальних засобів, які сформувалися та набули поширення у другій половині XX століття, розширити та вдосконалити інструментарій наукового пізнання суспільно-правових явищ, які перебувають як всередині, так і у «сфері тяжіння» правового поля сільськогосподарського землекористування.

На нашу думку, загальнонауковим методологічним підходом вирішення зазначеної наукової проблеми має бути положення про те, що необхідною вимогою при вирішенні конкретних завдань сталого розвитку біосфери (а, відповідно, і виду *Homo Sapiens* як складової її частини) є підпорядкованість законів розвитку суспільства законам розвитку біосфери⁴. Цілком очевидно, що як і в інших сферах суспільної діяльності, в сфері землеробства закони розвитку суспільства мають підпорядковуватися законам розвитку природи в цілому та законам розвитку агросфери як її складової частини зокрема. Агросфера, або глобальна агрокосистема, – це частина біосфери, в якій домінують культурні

рослини, свійські тварини, оброблені ґрунти та пов'язані з ними організми. До агросфери належать луки, пасовища, сільські поселення, малі річки, ставки, лісосмуги, діброви, всі типи агроландшафтів, агробіоценозів та агроекосистем, створені розумом та діяльністю людини⁵. Як зазначає академік О. О. Созінов, необхідно усвідомити, що ситуація у світі на зламі тисячоліть поставила наш народ перед жорстким вибором: або шляхом активного застосування в усіх сферах виробництва надбань сучасної науки, високих технологій, екологічного підходу перейти на засади сталого розвитку і ввійти до кола розвинених країн, або стати джерелом природних та людських ресурсів для тих держав, які розбудовують постіндустріальну економіку⁶.

Отже, подальший розвиток земельного законодавства як основної правової бази вирішення сучасних проблем сільськогосподарського землекористування не можливо забезпечити без врахування закономірностей розвитку природи та агросфери. Тому слушною видається думка О. М. Костенка про те, що «...правознавство стає справді наукою лише тоді, коли визнає, що право є витвором не тільки людей, а й природи»⁷. У своїх працях він обґрунтував концепцію соціального натуралізму – методологічного підходу до вивчення суспільних явищ, згідно з яким «...соціальні явища мають розглядатися як такі, що породжуються Матір'ю-Природою і існують так само за її законами, як і фізичні та біологічні». Як далі зазначає О. М. Костенко, «суспільство» від фізичної і біологічної «природи» відрізняється не тим, що воно не є природою, а тим, що це вища форма «природи»⁸... Тому, на його думку, основне питання юриспруденції має бути сформульоване таким чином: «Право – це витвір природи чи людей? А якщо того й іншого, то яка роль природи і яка роль людей у творенні права?»⁹ Відповідаючи на поставлене питання, О. М. Костенко доводить, що правознавство стає справжньою наукою тоді, коли досліджує не лише людське начало права, а й його природне начало, а прогрес права завжди пов'язаний з пристосуванням його до природних законів існування суспільства, а регрес – з непристосованістю до цих законів¹⁰. Виходячи з принципу соціального натуралізму, вчений обґрунтовує висновок про те, що право – це соціальна форма законів природи, і, зокрема, природних законів суспільного життя, яке має два аспекти: природний зміст і соціальну форму. Тому не існує «природне право» і «позитивне право» як два феномени, що протистоять один одному, а є один феномен – право, що має два невіддільні один від одного аспекти: «природний» і «позитивний». У творенні права природа відіграє ту роль, що створює закони, які ми називаємо «законами природи», а люди відіграють ту роль, що надають «законам природи» соціальну форму, яку ми називаємо «законодавством», або «нормативно-правовими актами»¹¹.

На наш погляд, застосування концепції соціального натуралізму як методу правового дослідження породжує питання про те, яким чином закони природи мають трансформуватися в закони правові. При пошуку відповіді на поставлене питання виникає методологічна проблема визначення тієї частини об'єктивної реальності, яка має вивчатися правом взагалі та земельним правом зокрема. Адже, згідно з усталеними положеннями догми земельного права України його предметом виступають врегульовані його нормами суспільні відносини¹². Об'єктом цих відносин зазвичай визнається земля як природний ресурс, територіальний базис та засіб сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва. Тому глибинні закони функціонування біосфери взагалі та агросфери зокрема не охоплюються традиційним поняттям предмета земельного права. Ці закони є предметом інших – природничих, в першу чергу, та аграрної – наук.

Зазначене протиріччя, яке пов'язане з традиційним поділом реальної дійсності на окремі сфери (частини), які виступають предметами різних галузей наукового знання, можна подолати шляхом використання, поряд із категорією «предмет науки», ще однієї категорії – категорії «об'єкт наукового пізнання». Як зазначається теоретиками права, об'єкт наукового вивчення відрізняється від предмета науки. Один і той же об'єкт може вивчатися різними науками, причому кожна з них вивчає даний об'єкт з позицій свого особливого предмета. Об'єкт – це те, що підлягає вивченню з допомогою пізнавальних засобів та прийомів відповідної науки¹³.

Однак, для переходу будь-якої галузі знань на принципово новий науково-методичний рівень використання ідей і теорій цієї галузі, як правило, буває недостатньо. Їх, як

правило, необхідно запозичати з інших, суміжних або більш загальних областей науки. В процесі такого запозичення вихідні емпіричні та теоретичні знання про об'єкт, які виявлені та сформульовані однією галуззю наукових знань, запозичуються іншою галуззю та стають частиною сформульованих нею базисних понять про основні сутнісні властивості, ознаки та характеристики її предмета, закономірності його генезису, функціонування та розвитку.

Не ставлячи під сумнів наукове положення про те, що об'єктом вивчення правознавства повинна бути суспільна діяльність людей, пов'язана з правом, або, іншими словами, теорія і практика правової організації суспільної діяльності¹⁴, маємо зазначити, що сфера пов'язаної з правом суспільної діяльності не є застиглою. Вона може і повинна змінюватися під впливом досягнень інших наук, наповнюючись новим змістом, який відображає нові потреби суспільства у правовому врегулюванні тих чи інших суспільних відносин.

В зв'язку з зазначеним уявляється цілком обґрунтованим твердження відомого теоретика права Д. А. Керімова про те, що майбутнє вітчизняного правознавства уявляється перш за все в дослідженні двох основополагаючих, фундаментальних, вузлових проблем: методології права та співробітництва з іншими природничими, технічними і суспільними науками. Він зазначав, що час, нарешті, зрозуміти, що смисл розробки методологічних проблем правознавства полягає не тільки в самопізнанні даної науки, підвищенні культури правового мислення, але і в озброєнні майбутніх наукових досліджень потужним пізнавальним інструментарієм, який дозволяє проникнути в глибинні, ще не звідані пласти правової реальності¹⁵.

Право як регулятор суспільних відносин являє собою перш за все сукупність правових норм, якими встановлюються та вводяться в дію правила поведінки людини в суспільстві, що досягло державного рівня розвитку. Для забезпечення однозначного розуміння та застосування таких правил поведінки всіма членами суспільства (громадянами) їх зміст має бути чітко визначеним. Фіксація правил поведінки відбувається у процесі формування «носіїв» загальноновизнаних правил поведінки членів суспільства – джерел права.

Як відмічається в літературі, джерело в етимологічному значенні означає: а) те, з чого береться, запозичується що-небудь; те, що дає початок чому-небудь, служить основою для чого-небудь; б) письмова пам'ятка, документ, на основі якого будується наукове дослідження; в) висхідне місце або позиція, що служить основою для розвитку чого-небудь¹⁶. В зв'язку з цим під джерелами права розуміють фактори, які тим або іншим чином впливають на процес творення права. До них відносять економічні, соціальні та природничі фактори. Під останніми розуміють географічні, кліматичні, біологічні та інші фактори, які здійснюють безпосередній вплив на правотворчість, і, відповідно, на саме право та його зміст. Як зазначається в літературі, в самому загальному розумінні джерелами права є такі факти дійсності, які обумовлюють виникнення потреби в правовому регулюванні, появу відповідних правових норм та надають змісту цих норм певної репрезентативності¹⁷. В зв'язку з цим у даний час в одним з найбільш перспективних вважають інтегративний підхід до розуміння суті права, який дозволяє говорити не тільки про різнорівневий характер його джерел, їх багатоманітність та взаємозв'язок, але й про найбільш повне використання при їх вивченні знань з області філософії, соціології, психології, антропології¹⁸. Саме тому в юриспруденції термін «джерела права» прийнято розглядати в двох аспектах: формально-юридичному та мета-правовому. В формально-юридичному значенні термін «джерела права» означає способи та форми правотворчої діяльності органів публічної влади, результатом якої є правові акти, що містять правові норми. В мета-правовому аспекті під джерелами права розуміють соціально-економічні та природні умови життя суспільства, які детермінують правотворчу діяльність органів державної (публічної) влади та обумовлюють її результат – зміст права як регулятора суспільних відносин.

Однак, якщо формально-юридичний аспект розвитку джерел права був предметом аналізу в численних працях вітчизняних та зарубіжних правознавців¹⁹, то мета-правові джерела права не є достатньо дослідженими в юридичній літературі. Зокрема, потребує,

на наш погляд, проведення дослідження механізму впливу мета-правових факторів на процес правотворчої діяльності, результатом якої є норми права, що містяться в актах земельного законодавства.

Як свідчать статистичні дані, сучасний стан сільськогосподарського земельного фонду характеризується кризовими явищами, які охопили більшу його частину. Цілком очевидно, що продовження практики використання і охорони сільськогосподарських земель, яка склалася до початку ХХІ століття, неминуче призведе до незворотного процесу деградації ґрунтового покриву сільськогосподарських угідь та фактичної втрати сільського господарства як самостійної потужної галузі вітчизняної економіки. В зв'язку з цим фахівці у галузі природничих наук, зокрема, ґрунтознавства, агрономії, агрохімії ставлять питання про необхідність невідкладного вжиття кардинальних заходів з метою припинення деградаційних процесів у сфері землеробства. Досить часто вони вносять пропозиції щодо розробки спеціального закону, прийняття якого, на їх думку, дозволить вирішити проблему протидії деградаційним процесам у землеробстві, наприклад, закону про ґрунти. Найчастіше у пропозиції представників природничих наук про прийняття певного закону виражається їх стурбованість недоліками законодавчої бази у сфері землеробства, рідше свідчить про наявність конкретних прогалин у правовому регулюванні тих чи інших відносин землекористування. І, на жаль, дуже рідко в таких пропозиціях пояснюється, що саме, які конкретні відносини і якими методами запропонований закон має врегулювати конкретно.

Незважаючи на рідкість таких пропозицій, вони є дуже цінними для законодавчого процесу у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель. Адже вони в переважній більшості випадків базуються на таких досягненнях ґрунтознавства та інших природничих наук, які значною мірою підготовлені до їх «узаконення», тобто реалізації в нормативно-правових актах у вигляді не лише правових принципів, а й норм, що визначають обсяг та зміст прав, обов'язків та юридичної відповідальності суб'єктів відносин охорони і використання земель сільськогосподарського призначення.

На наш погляд, вплив природних факторів на процес правотворення у сфері охорони і використання земель відбувається в тих випадках, коли, по-перше, стан земельних ресурсів досяг критичної межі, при переході за яку можуть відбутися незворотні процеси деградації сільськогосподарського земельного фонду, по-друге, коли стан земельного фонду та деградаційні процеси, які набули загрозливого характеру, всебічно вивчені та проаналізовані представниками наук, що вивчають землю та сільськогосподарське виробництво, а їх пропозиції щодо протидії таким процесам відображені у вигляді конкретних пропозицій технологічного чи організаційного характеру, які характеризують відповідні суспільні відносини у сфері охорони і використання земель і можуть бути використані у правотворчому процесі як «будівельний матеріал» для конструювання правових норм, покликаних спрямувати розвиток таких суспільних відносин у бажаному для суспільства напрямку.

В період формування ринкової системи прав на землю та інститутів ринку земель, що відбулося в нашій країні в результаті проведення в 90-х рр. ХХ століття земельної реформи та прийняття 25 жовтня 2001 р. Земельного кодексу України, основний акцент у розвитку земельного законодавства був зроблений на вирішенні проблем пошуку нових способів правового регулювання земельних відносин в умовах ринкової економіки, формування системи суб'єктів цих відносин та кореспондуючої їм системи прав на землю. Відповідно всі зусилля вітчизняної земельно-правової науки були сконцентровані головним чином на дослідженні цієї проблематики. Однак, на сучасному етапі найголовнішим завданням науки земельного права має, на нашу думку, стати завдання дослідження землі як об'єкту земельних відносин з тим, щоб запропонувати правотворчій практиці ефективні правові механізми реалізації всіх функцій землі в їх єдності та взаємозв'язку.

Як відзначав на початку ХХ століття І. І. Євтіхійєв, для земельного права характерний не спосіб правового регулювання (договірний чи односторонній) і не суб'єкти правових відносин, а той речовий об'єкт – земля, призначенням якого є максимальне виробництво продуктів²⁰. Проте, на початку ХХІ століття важливим аспектом дослідження землі як об'єкта земельного права є не тільки сільськогосподарські, а й екологічні функції.

Отже, в кінці ХХ – на початку ХХІ століть сільськогосподарський земельний фонд України досяг такого кризового рівня, наслідки якого не можуть бути подолані наявними правовими напрацюваннями. Для цього наука земельного права повинна запропонувати нові, інноваційні правові підходи до вирішення суспільно значимої проблеми охорони і правильного, раціонального, використання земель сільськогосподарського призначення. На наш погляд, пошук таких підходів доцільно розпочати з формулювання принципово нових категорій земельного права, які характеризують ті ознаки і характеристики цих земель, які ще не виявлені наукою земельного права чи не опрацьовані нею до рівня наукових постулатів, що є невід’ємною частиною догми земельного права України.

¹ *Огіньський А.* Загальна характеристика еволюції систем сільського господарства на території України // *Економіка України.* – 2000. – № 11. – С. 55-62. – С. 61.

² *Офіційний вісник України.* – 2003. – № 18. – Ст. 847.

³ *Офіційний вісник України.* – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

⁴ *Пегов С. А.* Устойчивое развитие биосферы // *Вестник Российской академии наук.* – 2007. – Том 77. – № 12. – С. 1069-1075. – С. 1074.

⁵ *Трегобчук В., Прадун В.* Аграрна сфера: модель сталого розвитку // *Вісник НАН України.* – 2004. – № 9. – С. 8-16. – С. 5.

⁶ *Созинов О.* Агросфера України у ХХІ столітті // *Вісник НАН України.* – 2001. – № 10. – С. 7-16. – С. 11-12

⁷ *Костенко О. М.* Людський фактор у праві (дослідження з позиції соціального натуралізму) // *Вісник Академії правових наук України.* – 2005. – № 3. – С. 21.

⁸ *Костенко О. М.* Проблема 1 сучасної цивілізації (в українському контексті): Монографія. – Черкаси: СУЕМ, 2008. – 112 с. – С. 18.

⁹ *Костенко О. М.* Зазнач. праця. – С. 45.

¹⁰ *Костенко О. М.* Зазнач. праця. – С. 45-46.

¹¹ *Костенко О. М.* Зазнач. праця. – С. 49.

¹² *Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги.* – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с. – С. 8.

¹³ *Проблемы общей теории государства и права.* Под ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Норма. – 2002. – С. 3.

¹⁴ *Кунєв Ю.* Об’єкт правознавства: системодіяльнісний підхід // *Право України.* – 2008. – № 3. – С. 32-35. – С. 33.

¹⁵ *Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М., 2001. – 560 с. – С. 528.

¹⁶ *Марченко М. Н.* Источники права. – М., 2006. – С. 46.

¹⁷ *Иванюк О. А.* Источник права: проблема определения // *Журнал российского права.* – 2007. – № 9. – С. 149.

¹⁸ *Гурова Т. В.* Актуальные проблемы теории источников права. Тольятти. – 2001. – С. 4.

¹⁹ Див., наприклад: *Кечекьян С. Ф.* О понятии источника права // *Ученые труды МГУ. Труды юридического факультета.* – 1946. – Вып. 116. – Кн. 2. – С. 3; *Шебанов А. Ф.* Форма советского права. – М., 1968; *Зиве С. Л.* Источники права. – М., 1981; *Студеникина М. С.* Некоторые аспекты проблемы источников права в Российской Федерации // *Проблемы законотворчества в Российской Федерации. Труды ИЗИСП.* – 1993. – Вып. 53. – С. 32; *Вопленко Н. Н.* Источники и формы права. – Волгоград, 2004; *Марченко М. Н.* Источники права. – М., 2006.

²⁰ *Евтихийев И. И.* Земельное право. – М.-Л.: Новая деревня, 1929. – 443 с. – С. 28.

Отримано 29.01.2009

Резюме

Исследуются проблемы совершенствования законодательства о сельскохозяйственных землях на методологической основе подчиненности законов развития биосферы. Обосновывается вывод о необходимости признания агросферы материальным источником земельного права.

Предлагается использовать закономерности функционирования агросферы совершенствования понятийного аппарата правовой охраны угодий.