

ПРАВОВІ ЗАСАДИ АГРОХІМІЧНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

О.В. ГАФУРОВА, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: gafurova.olena@gmail.com

Анотація. У статті проведено науково-теоретичний аналіз правових засад агрохімічної паспортизації земель в Україні. Вказується, що забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення є неможливим без створення дієвого механізму збереження якісного стану ґрунтів, що вимагає проведення їх агрохімічної паспортизації. Зазначається, що не дивлячись на систематичне прийняття «програмних» документів, вказаний процес залишається незавершеним до цього часу.

Окрема увага приділена аналізу земельного законодавства у сфері використання даних агрохімічної паспортизації при передачі земельних ділянок у власність або наданні їх у користування, в т. ч. на умовах оренди. Автор підкреслює, що не дивлячись на пряму вказівку про необхідність використовувати дані агрохімічної паспортизації при передачі у власність земельних ділянок, що міститься у Законі України «Про охорону земель», їх відсутність не є підставою для анулювання прийнятих рішень або визнання договорів, спрямованих на перехід права власності на земельну ділянку, недійсними.

Автор доходить висновку, що в умовах відкриття ринку сільськогосподарських земель, обов'язкове використання даних агрохімічних паспортів при зміні власника земельної ділянки або укладення договорів оренди, є особливо важливим. Дотримання вказаної вимоги сприятиме не лише збереженню якісних характеристик земель, а й забезпеченню захисту прав їх власників. З цієї метою необхідним вбачається внесення ряду змін до земельного законодавства України, зокрема Земельного кодексу України, Законів України «Про землеустрій» та «Про оренду землі».

Ключові слова: агрохімічний паспорт, деградація земель, договір оренди земельної ділянки, ґрунти, землі сільськогосподарського призначення, моніторинг земель, охорона земель, родючість

Актуальність.

Деградація земель є одними з найбільш серйозних викликів для сталого розвитку України. Адже, безсистем-

не, нераціональне, виснажливе використання сільськогосподарського земельного фонду України як в радянські часи, так і в період незалежності спричинило настання масштабної

деградації ґрунтового покриву (Кулинич, 2011: 517). Згідно з даними, наведеними у Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, схвалений розпорядженням КМУ від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р., у наслідок деградації земель протягом 1986–2010 років вміст гумусу зменшився на 0,22 % і становить 3,14 %. За цей період втрати гумусу в орному шарі становили 5500 кілограмів на га. Щороку з урожаєм сільськогосподарських культур з кожного гектара безповоротно відчужуються 77-135 кг поживних речовин (азот, фосфор, калій). Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є удосконалення державної системи моніторингу довкілля, у т. ч. земель (включаючи великомасштабні ґрунтові обстеження та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення). Особливе значення приділяють проведенню агрохімічної паспортизації країни ЄС. Як зазначається у науковій літературі, фермери, які погоджуються дотримуватися правил «доброї сільськогосподарської практики», щороку отримують за рахунок коштів Євросоюзу виплати на розвиток сільськогосподарського виробництва. До заяви на отримання дотації фермери додають агрохімічний паспорт полів, який використовується для виробництва сільськогосподарської продукції, та детальний звіт за минулий рік про стан ведення товарного виробництва (Велічко, Мартин & Новаковська, 2020).

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Окремі проблеми правового регулювання моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, однією із складових якого є їх

агрохімічна паспортизація, піднімалися у наукових працях ряду вітчизняних фахівців у галузі земельного права, зокрема: П.Ф. Кулинича, Т.В. Лісової, М.В. Мозальнової, Т.К. Оверковської.

Мета цієї статті – здійснити науково-теоретичний аналіз правових засад агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення в Україні. Окрема увага приділена аналізу земельного законодавства у сфері використання даних агрохімічної паспортизації при передачі земельних ділянок у власність або наданні їх у користування, в т. ч. на умовах оренди.

Результати.

Про необхідність проведення агрохімічної паспортизації всіх сільськогосподарських земель неодноразово зазначалося у законодавстві незалежної України. Так, з метою здійснення державного контролю за зміною показників родючості та забруднення ґрунтів токсичними речовинами і радіонуклідами, раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, ще у 1995 р. було передбачено запровадити їх суцільну агрохімічну паспортизацію, яка мала бути проведена у період до 2000 р. (п. 2 Указу Президента України від 2 грудня 1995 р. № 1118). Але вказані заходи так і не були реалізовані на практиці. Це зумовило прийняття ряду нормативно-правових актів, в яких передбачалися подальші дії в зазначеній сфері. Зокрема, Програмою діяльності КМУ «Назустріч людям», ставилося завдання у 2005 році розробити проект Закону України «Про державну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» (п. 304 постанови КМУ від 6 травня 2005 р.

№ 324). В подальшому, необхідність проведення державної агрохімічної паспортизації таких земель з видачею їх власникам відповідних документів державного зразка передбачалась Указом Президента України від 7 квітня 2006 р. № 295 «Про цільовий план Україна – НАТО на 2006 рік у рамках плану дій Україна – НАТО», з призначенням строку виконання протягом року (п. 3). Крім того, у ряді «програмних» документів уряду (зокрема: Програма діяльності КМУ «Український прорив: для людей, а не політиків» (п. 3.6 постанови КМУ від 16 січня 2008 р. № 14), Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням КМУ від 17 жовтня 2013 р. № 806-р., Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, схвалена розпорядженням КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1437-р.) йдеться про важливість запровадження таких заходів. І, на решті, Національним планом дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затвердженим розпорядженням КМУ від 30 березня 2016 р. № 271-р., передбачається необхідність проведення ґрунтово-агрохімічного обстеження та агрохімічної паспортизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення протягом 2016-2025 рр. (п. 17). Тим не менш, не дивлячись на систематичне прийняття «програмних» документів, процес агрохімічної паспортизації земель залишається незавершеним до цього часу. Тому, доцільно підтримати думку Т.В. Лісової, що сьогодні існує нагальна потреба перетворити в реальну дійсність ідеї, проголошені в чисельних нормативно-правових актах й гарантувати належні умови для втілення їх у життя (Лісова, 2020: 19).

Згідно з Законом України від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель», агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення – обов’язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами (ст. 1). Агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень – через кожні 5–10 років (ст. 54 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р.). Результатом її проведення є складання агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки – документа, що містить дані щодо агрохімічної характеристики ґрунтів і стану їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами (п. 1.2. Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 536 від 11 жовтня 2011 р.). Як зазначає М.В. Мозальова, метою агрохімічної паспортизації є: а) поліпшення реалізації державної політики з використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; б) проведення їх сертифікації; в) визначення умов для раціонального використання органічних, мінеральних та бактеріальних добрив, хімічних та інших агрохімікатів; г) надання висновків щодо зміни показників родючості ґрунтів та екологічного стану земель для здійснення економічного стимулювання заходів щодо охорони та використання земель й підвищення родючості ґрун-

тів, д) видача й анулювання спеціальних дозволів на зняття й перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок (Мозальова, 2011: 10).

Дані агрохімічної паспортизації використовуються в процесі регулювання земельних відносин при: передачі у власність або наданні в користування, в т. ч. в оренду, земельної ділянки; зміні власника земельної ділянки або землекористувача; проведенні грошової оцінки земель; визначенні розмірів плати за землю; здійсненні контролю за станом родючості ґрунтів (ст. 37 Закону України «Про охорону земель»). Слід звернути увагу, що в спеціальних законодавчих актах, якими регулюються відносини у відповідній сфері (зокрема, в Земельному кодексі України (далі – ЗКУ), Законах України від 22 травня 2003 р. «Про землеустрій», від 6 жовтня 1998 р. «Про оренду землі» та від 11 грудня 2003 р. «Про оцінку земель») не згадується про необхідність проведення агрохімічної паспортизації у вищеперерахованих випадках. Хоча, з метою створення ефективного механізму проведення агрохімічної паспортизації земель, у науковій літературі висловлювалася пропозиція про внесення відповідних змін до ЗКУ щодо обов'язкової наявності при передачі земельної ділянки у власність та користування, у т.ч. на умовах оренди, агрохімічного паспорта земельної ділянки (Єлькін, 2013: 35).

Вказане створює умови для неможливості застосування вищезазначених положень Закону України «Про охорону земель» на практиці. Так, при розгляді питання про передачу земельної ділянки у власність, слід звернути-

ся до аналізу постанови Верховного Суду від 19 серпня 2020 р. у справі № 287/587/16-ц. В ній зазначається, що агрохімічний паспорт не належить до переліку документів, які подаються в обов'язковому порядку при відведенні земельних ділянок у власність. Порядок набуття у власність земельної ділянки для ведення, зокрема, особистого селянського господарства, визначений ЗКУ, Законом України «Про землеустрій», не встановлює вимоги щодо надання агрохімічного паспорта земельної ділянки, тобто агрохімічна паспортизація земельних ділянок не покладається на громадянина, зацікавленого у приватизації земельної ділянки, а є складовою моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (сьогодні це Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України¹ – примітка автора) (Постанова Верховного Суду, 2020). Таким чином, можна дійти висновку, що не дивлячись на те, що у Законі України «Про охорону земель» міститься пряма вказівка про необхідність використовувати дані агрохімічної паспортизації при передачі у власність земельних ділянок, їх відсутність не є підставою для анулювання прийнятих рішень або визнання договорів, спрямованих на перехід права власності на земельну ділянку, недійсними.

Окремо розглянемо чи є необхідним проведення агрохімічної паспортизації при укладенні договору оренди земель сільськогосподарського

¹ Згідно з Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою КМУ від 20 серпня 1993 р. № 661 та Положенням про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України затвердженим постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459.

призначення. Законом України від 12 лютого 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції)» було скасовано ряд істотних умов договору оренди землі, які давали можливість орендодавцеві контролювати її використання орендарем (наприклад, умови використання та цільове призначення земельної ділянки, умови збереження стану об'єкта оренди, визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження (знищення) об'єкта оренди). Як слушно зазначає П.Ф. Кулинич, таке спрощення порядку укладення та виконання договорів оренди земель, вигідне орендарям, але порушує конституційне право власності селян-орендодавців сільськогосподарських угідь та може призвести до значних матеріальних втрат (Кулинич, 2015: 53). Адже орендарі практично не несуть відповідальність за погіршення стану орендованих земельних ділянок. Хоча, слід вказати, що у Типовому договорі оренди землі, затвердженому постановою КМУ від 3 березня 2004 р. № 220, міститься положення, згідно з яким у разі оренди земельної ділянки (земельних ділянок) сільськогосподарського призначення (сільськогосподарських угідь) державної та/або комунальної власності у п. 7 «Інші особливості об'єкта оренди, які можуть вплинути на орендні відносини» договору зазначаються дані агрохімічного паспорта земельної ділянки (земельних ділянок). Крім того, закріплено право орендодавця вимагати від орендаря збереження родючості ґрунтів шляхом проведення не рідше ніж один раз на три роки перевірки стану орендованої земельної ділянки (оренованих земельних ділянок)

щодо відповідності показникам агрохімічного паспорта земельної ділянки. А у разі оренди вищезгаданої категорії земель приватної власності рекомендується у цьому ж пункті договору зазначати дані агрохімічного паспорта земельної ділянки (земельних ділянок). Таким чином, використання агрохімічного паспорта є обов'язковим при укладенні договорів оренди земельних ділянок державної власності і добровільним при укладенні вказаних договорів з земельними ділянками приватної власності. На наш погляд, такий підхід законодавця є досить непослідовним, адже в обох випадках важливим є збереження якісного стану земельних ділянок, які передаються в оренду. При цьому, орендодавець в особі відповідних органів державної влади або місцевого самоврядування захищений від свавілля орендаря, а в особі приватного власника – ні. Вважаємо, що при укладенні договору оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, не залежно від того, в якій формі власності вони перебувають, мають використовуватися дані агрохімічного паспорта. За таких умов орендарі будуть зобов'язані повертати земельну ділянку у стані не гіршому, порівняно з тим, у якому одержали її в оренду. Більше того, як слушно зазначає Т.В. Лісова, для забезпечення збереження земель необхідним є внесення зміни до ст. 25 Закону України «Про оренду землі» щодо закріплення цього обов'язку за орендарем (Лісова, 2020: 211). Зважаючи на вищезазначене, можна стверджувати, що обов'язкове проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення при укладенні договорів оренди є не тільки одним із шляхів збереження

їх якісних характеристик, а й сприяє забезпеченню захисту прав їх власників. Враховуючи, що вказані відносини регулюються Законом України «Про оренду землі», вважаємо за необхідне передбачити в ньому положення щодо врахування даних агрохімічного паспорту при укладенні договорів оренди земель сільськогосподарського призначення.

На жаль, сьогодні можна спостерігати досить негативні тенденції в українському земельному законодавстві, які спрямовані на скасування агрохімічної паспортизації земель. Так, проектом Закону України від 1 жовтня 2019 р. (реєстр. № 2194) «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (проект Закону, 2019), у ст. 34 Закону України «Про охорону земель» передбачено замінити слова «агрохімічної паспортизації земель» словами «агрохімічних обстежень ґрунтів». Крім того встановлюється, що такі обстеження використовуються в процесі регулювання земельних відносин лише при: проведенні грошової оцінки земель; визначенні розмірів плати за землю; здійсненні контролю за станом родючості ґрунтів. Відповідно, замість створення дієвого механізму забезпечення збереження якісного стану ґрунтів, законодавець пропонує взагалі відмовитися від проведення агрохімічної паспортизації при передачі у власність або наданні в користування, в т. ч. в оренду, земельної ділянки. І це при тому, що у земельно-правовій літературі агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення розглядається як правова форма державного превентивного контролю, що полягає у проведенні агрохімічних

робіт, фіксації їх якісних показників в агрохімічному паспорті земельної ділянки (поля), аналізі та наданні висновків з метою виявлення та попередження порушень норм землекористування (Мозальова, 2011: 10).

Висновки і перспективи.

Забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення є неможливим без створення дієвого механізму збереження якісного стану ґрунтів, що вимагає проведення їх агрохімічної паспортизації. В умовах відкриття ринку сільськогосподарських земель, обов'язкове використання даних агрохімічних паспортів при зміні власника земельної ділянки або укладення договорів оренди, є особливо важливим. Дотримання вказаної вимоги сприятиме не лише збереженню якісних характеристик земель, а й забезпеченню захисту прав їх власників. З цією метою необхідним вбачається внесення ряду змін до земельного законодавства України, зокрема ЗКУ, Законів України «Про землеустрій» та «Про оренду землі».

Список використаних джерел

1. Величко В.А., Мартин А.Г., Новаковська І.О. Моніторинг ґрунтів України – проблеми землевпорядного, ґрунтознавчого та наукового забезпечення. Вісник аграрної науки. 2020. № 7 (808). С. 5–16.
2. Елькін С.В. Межі здійснення прав на землю агроландшафтів. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: 3б. матеріалів круглого столу (м. Харків, 24.05.2013 р.) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. Харків: Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України, 2013. С. 34–35.

3. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.
4. Кулинич П.Ф. Проблема дерегуляції правового регулювання земельних відносин в Україні. Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного і екологічного права: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 22–23.05.2015 р.), присвяченої 90-річчю від народження академіка В.З. Янчува / за ред. В.М. Єрмоленка. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2015. С. 50–54.
5. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель. Теоретичні і практичні проблеми. Монографія. Харків: «Юрайт», 2020. 396 с.
6. Мозальова М.В. Правові засади моніторингу ґрунтів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 20 с.
7. Постанова Верховного Суду від 19.08.2020 р. у справі № 287/587/16-ц. URL: <http://iplex.com.ua> (дата звернення: 21.10.2020 р.).
8. Проект Закону України від 01.10.2019 р. (реєстр. № 2194) «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970 (дата звернення: 21.10.2020 р.).
2. Yelkin, S.V. (2013). Mezhi zdiisnennia prav na zemliu ahrolandshaftiv. Suchasni dosiahnennia nauk zemelnoho, aharnoho ta ekolohichnoho prava: Zb. materialiv kruhloho stolu [Limits of exercising land rights to agricultural landscapes. Modern achievements of the sciences of land, agricultural and environmental law] (Kharkiv, 24.05.2013) / za red. Shulhy M.V., Sannikova D.V. Kharkiv: Natsionalnyi universytet «Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho», Natsionalna akademiia pravovykh nauk Ukrainy, 34–35 (in Ukrainian).
3. Kulynych, P.F. (2011). Pravovi problemy okhorony i vykorystannia zemel silskohospodarskoho pryznachennia v Ukraini [Legal problems of protection and use of agricultural lands in Ukraine]. Kyiv: Lohos, 688 (in Ukrainian).
4. Kulynych, P.F. (2015). Problema derehuliatzii pravovoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v Ukraini. Suchasni tendentsii ta perspektyvy rozvytku aharnoho, zemelnoho i ekolohichnoho prava [The problem of deregulation of legal regulation of land relations in Ukraine. Current trends and prospects for the development of agricultural, land and environmental law]: Materialy Vseukrainskoi naukovy-praktychnoi konferentsii (Kyiv, 22–23.05.2015), prysviachenoi 90-richchiu vid narodzhennia akademika V.Z. Yanchuva / za red. V.M. Yermolenka. Kyiv: Vydavnychiy tsentr NUBiP Ukrainy, 50–54 (in Ukrainian).
5. Lisova, T.V. (2020). Pravove zabezpechennia vidnovlennia zemel. Teoretychni i praktychni problemy [Legal support for land restoration. Theoretical and practical problems]. Kharkiv: «Iurait», 396 (in Ukrainian).
6. Mozalova, M.V. (2011). Pravovi zasady monitorynhu gruntiv [Legal bases of soil monitoring]. Kharkiv, 20 (in Ukrainian).
7. Postanova Verkhovnoho Sudu 19.08.2020 u spravi № 287/587/16-ts [The decision of the Supreme Court of 19.08.2020 in the case № 287/587/16-ts]. Available at: <http://iplex.com.ua> (in Ukrainian).

References

1. Velychko, V.A., Martyn, A.H. & Novakovska, I.O. (2020). Monitorynh gruntiv Ukrainy – problemy zemlevporiadnoho, gruntoznavchoho ta naukovooho zabezpechennia. Visnyk aharnoï nauky [Soil monitoring of Ukraine – problems of land management, soil science and scientific support. Bulletin of Agricultural Science], 7 (808): 5–16 (in Ukrainian).

8. Proekt Zakonu Ukrainy 01.10.2019 (reiestr. № 2194) «Pro vnesennia zmin do Zemelnoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv shchodo udoskonalennia systemy upravlinnia ta derehuliatzii u sferi zemelnykh vidnosyn» [About modification of the Land code of Ukraine and other legislative acts concerning improvement of system of management and deregulation in the field of land relations]. Available at: <http://w1.c1.rada.gov.ua> (in Ukrainian).

O.V. Hafurova (2020). LEGAL PRINCIPLES OF AGROCHEMICAL PASSPORTATION OF AGRICULTURAL LAND IN UKRAINE. *Law. Human. Environment*, 11(4): 15-22.

<https://doi.org/10.31548/law2020.04.002>.

Summary. *The article provides a scientific and theoretical analysis of the legal basis of agrochemical certification of land in Ukraine. It is indicated that ensuring the protection of agricultural land is impossible without the creation of an effective mechanism for maintaining the quality of soils, which requires their agrochemical certification. It is noted that despite the systematic adoption of «program» documents, this process remains unfinished so far*

Particular attention is paid to the analysis of land legislation in the field of use of agrochemical certification data in the transfer of land ownership or provision for use, including on lease. The author emphasizes that despite the direct indication of the need to use the data of agrochemical certification in the transfer of ownership of land contained in the Law of Ukraine «On Land Protection», their absence is not grounds for revocation of decisions or recognition of agreements aimed at transferring rights ownership of land, invalid.

The author concludes that in the conditions of opening of the market of agricultural lands, obligatory use of the data of agrochemical passports at change of the owner of the land plot or the conclusion of lease agreements is especially important. Compliance with this requirement will help not only to preserve the quality characteristics of land, but also to ensure the protection of the rights of their owners. To this end, it is necessary to make a number of changes to the land legislation of Ukraine, in particular the Land Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Land Management» and «On Land Lease».

Keywords: *agrochemical passport, land degradation, land lease agreement, soils, agricultural lands, land monitoring, land protection, fertility*
