

УДК 349.4:332.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.2.47>

СТИМУЛЮЮЧІ ГАРАНТІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Корнієнко Г.С.,

*докторка юридичних наук, професорка,
доцентка кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-7062-1027*

Шульга М.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0001-6449-284X*

Корнієнко Г.С., Шульга М.В. Стимулюючі гарантії у сфері земельних відносин.

У статті комплексно досліджуються питання, пов'язані з економічним стимулюванням раціонального використання та охорони земель. Актуальність теми посилюється одночасною дією декількох факторів: переходом до ринку земель сільськогосподарського призначення, що збільшує ризики спекулятивного використання земельних ділянок без належних обмежень і стимулів; по-друге, євроінтеграційним курсом України та необхідністю гармонізації національного земельного законодавства з практикою та принципами Європейського зеленого курсу; по-третє, суттєвим є розширення площі деградованих земель, які потребують спеціальних правових та економічних інструментів для їх відновлення. Аналізуючи економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості носіїв земельних прав, що здійснюють використання земель у збереженні, охороні та відтворенні родючості ґрунтів, здійсненні землеохоронних заходів із захисту земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності, автори приходять до висновку про недостатньо високу ефективність реалізації відповідних приписів, закріплених законом. Однією із головних причин такої ситуації є відсутність узгодженого інституційного механізму, недостатність фінансового забезпечення відповідних програм, наявність законодавчих колізій та нечіткість процедур, які унормовують порядок надання економічних стимулів носіям земельних прав. Значення таких механізмів в умовах навколишньої агресії рф, коли значна площа земель зазнала деградації та потребує відновлення для забезпечення продовольчої безпеки, суттєво актуалізується. Порівняльно-правовий аналіз досвіду Європейського Союзу свідчить, що успішне стимулювання раціонального використання та охорони земель ґрунтується на системному поєднанні фінансової підтримки, правових гарантій та чітких стандартів збереження ґрунтів. Сьогодні в Україні потреба в системному реформуванні підходів до економічного стимулювання може бути забезпечена, зокрема, стимулюючими гарантіями.

Ключові слова: гарантії, земельні відносини, земельні права, земельна ділянка, правове стимулювання, землекористувачі, економіко-правові заходи, відтворення ґрунтів, охорона земель.

Korniyenko G.S., Shulga M.V. Incentive guarantees in the field of land relations.

The article comprehensively examines issues related to economic incentives for rational land use and protection. The relevance of the topic is reinforced by the simultaneous action of several factors: the transition to a market for agricultural land, which increases the risks of speculative use of land plots without proper restrictions and incentives; secondly, Ukraine's European integration course and the need to harmonise national land legislation with the practices and principles of the European Green Deal; thirdly, the expansion of degraded land areas, which require special legal and economic

instruments for their restoration, is significant. Analysing economic incentives for rational land use and protection as a set of interrelated measures aimed at increasing the interest of land rights holders who use land in the conservation, protection and restoration of soil fertility, and the implementation of land protection measures to protect land resources from the negative effects of economic activity, the authors conclude that the implementation of the relevant provisions enshrined in law is not sufficiently effective. One of the main reasons for this situation is the lack of a coordinated institutional mechanism, insufficient financial support for relevant programmes, the existence of legislative conflicts and the vagueness of procedures regulating the provision of economic incentives to land rights holders. The importance of such mechanisms is becoming increasingly relevant in the context of Russia's aggression, when a significant area of land has been degraded and needs to be restored to ensure food security. A comparative legal analysis of the European Union's experience shows that successful promotion of rational land use and protection is based on a systematic combination of financial support, legal guarantees and clear standards for soil conservation. Today, in Ukraine, the need for systematic reform of approaches to economic incentives can be met, in particular, through incentive guarantees.

Key words: guarantees, land relations, land rights, land plot, legal incentives, land users, economic and legal measures, soil restoration, land protection.

Постановка проблеми. Сучасний стан земельних відносин в Україні характеризується загостренням проблем, пов'язаних із раціональним використанням та охороною земель, що зумовлено одночасною дією економічних, екологічних та соціально-політичних чинників. Запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, активізація господарської діяльності на землі, а також масштабна деградація ґрунтів, спричинена як інтенсивним землекористуванням, так і воєнною агресією російської федерації, актуалізують потребу у формуванні дієвих правових механізмів стимулювання землеохоронної поведінки носіїв земельних прав.

Незважаючи на закріплення в земельному законодавстві України положень щодо економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, їх практична реалізація залишається недостатньо ефективною та переважно декларативною. Відсутність чітко визначених процедур, узгодженого інституційного механізму, належного фінансового забезпечення, а також прогалини у визначенні кола суб'єктів, які мають право на отримання відповідних стимулів, суттєво знижують результативність таких заходів.

У зв'язку з цим, особливого значення набуває наукове осмислення економічного стимулювання крізь призму правових гарантій, зокрема стимулюючих гарантій у сфері земельних відносин. Визначення їхньої сутності, місця та ролі в механізмі забезпечення земельних прав є необхідною передумовою підвищення ефективності правового регулювання використання та охорони земель і досягнення балансу публічних та приватних інтересів у цій сфері.

Мета статті полягає у визначенні сутності стимулюючих гарантій у сфері земельних відносин на основі аналізу правових стимулів та чинного механізму економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель, а також у виявленні основних проблем їх нормативного закріплення та практичної реалізації.

Стан опрацювання теми. Правові проблеми застосування економіко-правового механізму та економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель як складової такого механізму виступали предметом уваги В.Л. Бредихіної, І.О. Костяшкіна, В.І. Одинцової, О.О. Максимчук, Н.Р. Малишової, Б.Г. Розовського, та ін. представників земельно- та еколого-правової науки. Однак на сьогодні серед науковців відсутня єдність думок щодо визначення взаємозв'язку вирішення проблеми застосування економіко-правових механізмів використання та охорони земель як гарантій забезпечення земельних прав для землевласників та землекористувачів. Отже, саме тому слід наголосити на значущості, актуальності та своєчасності досліджуваної проблеми в рамках сучасної земельно-правової науки.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах загальновизнаним є положення про те, що збереження і підтримання якісного стану земель, яке гарантувало б сприятливе навколишнє природне середовище і добробут суспільства, має бути пріоритетним щодо будь-яких виявів економічної вигоди, яку можна отримати в результаті використання землі. Проте відповідні господарські механізми поки що недостатньо впливають на підвищення заінтересованості суб'єктів, які використовують земельні ділянки, у здійсненні заходів, що забезпечують охорону земель, віднов-

лення деградованих та малопродуктивних земельних ділянок і досягнення їхнього раціонального використання.

У цьому зв'язку одне із важливих завдань чинного земельного законодавства полягає в досягненні гармонічного поєднання потреб економічного і сталого розвитку з метою відновлення якісного стану земель і їх охорони. Цілком очевидно, що досягнення такого поєднання потребує здійснення широкого спектра різних заходів – організаційного, економічного, правового та іншого характеру. До складу цих заходів входить, зокрема, вдосконалення і подальший розвиток системи економічних стимулів та забезпечення стимулюючих гарантій. Економічне стимулювання як засіб поєднання публічних, зокрема економічних, інтересів із приватною зацікавленістю землевласників і землекористувачів у збереженні та відтворенні земель, а також забезпеченні їх належної охорони.

У юридичній літературі підкреслюється, що «коріння правового стимулювання, знаходиться в далекому минулому, а об'єктивна необхідність його обумовлена постійним прагненням людини сприймати відповідну нагороду» [1, с. 9]. Так, відповідно до статті 34 ЗК УРСР (1970 р.) було передбачено, що заходи матеріального заохочення землекористувачів, які стимулюють здійснення заходів по охороні земель, підвищенню родючості ґрунтів і введенню в сільськогосподарський оборот невикористованих земель можуть бути встановлені законодавством СРСР та УРСР [2].

Відомо, що в ході формування та активізації правомірної поведінки особи важливу роль відіграє стимулювання як процес впливу на мотивацію поведінки суб'єктів права. При цьому специфічним засобом такого впливу прийнято вважати категорію «правовий стимул».

У загальнотеоретичній правовій доктрині стимулом у праві, або правовим стимулом, вважається правове спонукання до правомірної поведінки, створення сприятливих умов для задоволення інтересів суб'єкта права. До ознак стимулів у праві належать такі: а) припускають режим сприяння для здійснення інтересів особистості; б) містять указання про розширення обсягу можливостей, свободи суб'єктів права; в) спрямовані на позитивні мотиви поведінки; г) розраховані на підвищення позитивної правової активності; д) мають за мету упорядкування динаміки суспільних відносин, розвиток соціальних зв'язків тощо. При цьому в структурі правової норми правовий стимул міститься в її санкції, юридичний факт – стимул закріплений у гіпотезі правової норми, а суб'єктивне право, законний інтерес, пільга міститься в диспозиції норми права [3, с. 320].

Представники юриспруденції слушно підкреслюють, що правовий стимул – «це не тільки внутрішній збуджуючий фактор, елемент суб'єктивної сторони поведінки, але й зовнішній фактор, який закладений у законодавстві і впливає на особу ззовні, створюючи при цьому умови для задоволення їхніх потреб та інтересів» [4, с. 12].

У складі правових стимулів, які розглядаються у різних аспектах, зазвичай виокремлюють організаційні, економічні, фінансові, податкові та ін. Проте, незважаючи на інший характер, вони об'єднані спільною метою, оскільки мають забезпечувати поєднання і досягнення оптимального балансу інтересів держави, суспільства та конкретних носіїв земельних прав, які є землекористувачами.

Основним видом правових стимулів у сфері земельних відносин зазвичай вважають заохочення, оскільки саме вони створюють додаткові можливості чи переваги для тих суб'єктів, діяльність яких спрямована у процесі використання земель на забезпечення ефективного та раціонального землекористування та ефективну охорону земель.

Слід зазначити, що проблеми стимулювання в різних аспектах постійно перебувають у полі зору представників різних наук. Проте єдності в підходах до цієї проблематики немає.

У юридичній літературі висловлені різні погляди щодо стимулювання, які можна згрупувати в окремі напрямки. Так, представники першого напрямку під стимулюванням розуміють лише заохочення, тобто йдеться про вузьке розуміння стимулювання, яке обмежується тільки заохоченням. Серед ознак правового заохочення в літературі виокремлюють такі: 1) припускає суспільно корисну, соціально активну поведінку, яка виражається в досягненні загальноновизначеного результату; 2) є добровільною й усвідомленою дією; 3) виступає формою винагородження з боку суспільства й держави; 4) є взаємовигідним – для заохочувального суб'єкта, з одного боку, і для суспільства – з іншого [3, с. 320]. Як стимули представники цього напрямку розглядають лише такі норми, які створюють для суб'єктів права привабливу ситуацію, пов'язану із наданням цим суб'єктам різних благ, зокрема матеріального або іншого характеру. У цьому випадку за основу приймається положення про те, що позитивне стимулювання суспільно корисних дій – основна мета заходів заохочення, передбачених нормами права.

Прибічники іншого напрямку – стимулювання в широкому розумінні доходять висновку, що заохочення і покарання (відповідальність) мають складати основу стимулювання в широкому сенсі.

Зазначимо, що питання щодо визначення юридичної відповідальності різновидом правових стимулів є дискусійним. У юридичній літературі слушно виходять з того, що «людиною рухає мотив» і визнають юридичну відповідальність правовим стимулом [1, с. 12].

Іноді юридичну відповідальність як негативний правовий стимул замінюють обмеженням у праві або правовим обмеженням, яке, на думку О.Ф. Скакун, становить правове стимулювання протиправного діяння, яке створює умови для реалізації, охорони і захисту інтересів протилежної сторони і суспільства.

До ознак правових обмежень авторка відносить такі: а) викликані несприятливими умовами для здійснення власних інтересів суб'єктів права або спрямовані на їх стимулювання, на реалізацію, охорону і захист інтересів протилежної сторони або суспільства; б) містить вказівка про зменшення обсягу можливостей, свободи суб'єктів права; в) спрямовані на негативні мотиви поведінки; г) розраховані на зниження негативної активності; д) мають за мету охорону і захист суспільних відносин [3, с. 321].

Звертаємо увагу, що йдеться про стимулювання в широкому розумінні, яке об'єднує заохочення і відповідальність та створює можливість на основі їх застосування досягнення загальної мети, сформульованої державою – забезпечити пріоритет інтересів раціонального використання і охорони земель перед господарськими, виробничими та іншими інтересами.

Отже, різні за змістом відповідальності заохочення, будучи єдиними за своєю кінцевою метою, способи впливу на суб'єктів – носіїв земельних прав складають сутність стимулювання в широкому сенсі у сфері земельних відносин.

Мета стимулюючих механізмів у сфері використання та охорони земель полягає у забезпеченні гармонійного об'єднання економічних інтересів – землевласників та землекористувачів – носіїв земельних прав, що здійснюють господарську діяльність, із загальнодержавними пріоритетами у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Відомо, що в процесі економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель реалізується кілька важливих функцій. Йдеться, зокрема, про заохочувальну, яка спонукає носіїв земельних прав до активної поведінки, корисної для охорони земель та їхнього раціонального використання; превентивну основу якої складає запобігання ерозії та деградації земельних ділянок з використанням економічної мотивації; компенсаційну, яка дозволяє певною мірою відшкодувати витрати власників земельних ділянок і землекористувачів у випадку реалізації ними землеохоронних заходів; інноваційну, завдяки якій, наприклад, у сільське та лісове господарство проваджуються інвестиційні проєкти, зокрема і значними інвестиціями, які передбачають сучасні технології збереження та відновлення ґрунтів, а також підвищення продуктивності лісових земель. Значення таких механізмів в умовах навколишньої агресії рф, коли значна площа земель зазнала деградації та потребує відновлення для забезпечення продовольчої безпеки, суттєво актуалізується.

Зазначимо, що українська нормативно-правова база щодо економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель охоплює певну сукупність нормативно-правових актів, серед яких визначальне місце займає ст. 205 ЗК України, яка включає: а) «надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їхньої вини» [5]. Закон України «Про охорону земель» ст. 27 [6] дублює зміст ст. 205 ЗК України, деталізуючи та конкретизуючи окремі положення названої статті та підкреслює, що порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України. На жаль, до цього часу такий порядок поки що не встановлений. Це фактично одна із причин того, що практично жоден із передбачених законом заходів економічного стимулювання у сфері раціонального використання та охорони земель повною мірою не був реалізований на практиці.

Система стимулювання залишається поки ще переважно декларативною. Така ситуація у сфері земельних відносин зумовлена відсутністю узгодженого інституційного механізму, недостатністю фінансового забезпечення загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель, а також наявністю процедур, які регулюють умови та порядок надання економічних стимулів носіям земельних прав.

Одним із напрямків вирішення означеної проблеми, пов'язаної із застосуванням гарантій у зазначеній сфері, виступає удосконалення правових приписів, які стосуються забезпечення відповідного стимулювання носіїв земельних прав та обов'язків.

Із словникових джерел випливає, що правовими гарантіями визначаються встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення правомірної поведінки суб'єктів правовідносин [7, с. 136]. У земельно-правовій доктрині підкреслюється, що юридичними гарантіями можуть бути правові засоби і способи, за допомогою яких реалізується, охороняється і захищається суб'єктивне земельне право. Вони становлять систему нормативних приписів і правових способів, передбачених земельним законодавством (матеріальним та процесуальним), що забезпечують можливість суб'єктів земельних правовідносин набути суб'єктивне право, реалізовувати його, а при порушенні цього права – забезпечити його належний захист [8, с. 235-236].

У юридичній літературі юридичні гарантії у сфері забезпечення земельних прав, пов'язаних з економічним стимулюванням раціонального використання та охорони земель, називають стимулюючими гарантіям, а під стимулюванням розуміють сукупність заходів заохочення, інших способів і відповідальності, встановлених законодавством або договірним шляхом, які впливають на поведінку суб'єктів земельних прав (власників земельних ділянок та землекористувачів) [9, с. 203-215].

Відомо, що правові стимули надають відповідним суб'єктам правовідносин гарантовану державою можливість свободи дій для досягнення певного блага. Гарантії не тільки широко відомі, а і застосовуються в усій системі українського законодавства й права. У юридичній літературі слушно підкреслюється, що це пов'язано із тим, що «без способів забезпечення встановлених вимог не можна розраховувати на високу ефективність їх виконання» [10, с. 268].

Слід зазначити, що ефективність системи землекористування нерозривно пов'язана і значною мірою залежить від здатності держави запровадити дієві механізми економічного стимулювання власників земельних ділянок і землекористувачів до дотримання вимог раціонального використання та охорони земель.

Водночас, незважаючи на наявність чітко задекларованого інструментарію заохочення, фактичний стан їх застосування навряд чи можна назвати ефективним, оскільки він демонструє низку нормативних і практичних проблем. Так, загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель як правові форми планування та використання земель передбачені ст.ст. 177, 178 ЗК України, існують переважно формально, оскільки їх фінансування залишалося і залишається недостатнім або нерегулярним. Економічні стимули пов'язані із участю в програмах охорони земель, однак ці програми не завжди актуалізуються, не містять паспортизованих заходів та не завжди узгоджені з місцевими програмами розвитку територій. Так, наприклад, економічні стимули, які стосуються компенсації зниження доходів у разі тимчасової консервації земель, не забезпечені бюджетними механізмами, оскільки в законах про державний бюджет окремі статті таких компенсацій відсутні.

Окрема проблема полягає в нечіткості визначення правового статусу осіб, які мають право на отримання стимулів. Законодавство, на жаль, не встановлює повного переліку категорій носіїв земельних прав, що можуть претендувати на компенсацію або пільги. Наприклад, не зрозуміло, чи може особа, яка використовує земельну ділянку на умовах оренди (орендар), отримувати компенсацію за проведену консервацію земель, або це право належить лише власнику. Закон поки що не враховує ситуацію, коли власники земель та землекористувачі зазнають збитків унаслідок бойових дій, хоча цілком очевидно, що такі випадки прямо пов'язані з деградацією ґрунтів і потребують спеціальної державної.

Висновки. Отже, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель є важливою складовою механізму забезпечення земельних прав та спрямоване на формування заінтересованості землевласників і землекористувачів у збереженні й відтворенні якісного стану земельних ресурсів. Варто відмітити, що доцільність розгляду правового стимулювання у сфері земельних відносин у широкому значенні як поєднання заходів заохочення та юридичної відпо-

відальності, об'єднаних спільною метою – забезпечення пріоритету раціонального використання і охорони земель.

Пропонуємо розглядати стимулюючі гарантії у сфері земельних відносин як систему закріплених у законодавстві правових засобів, що забезпечують реальну можливість реалізації економічних стимулів, спрямованих на охорону земель, відновлення деградованих і малопродуктивних земельних ділянок та відтворення родючості ґрунтів.

На наш погляд, чинне земельне законодавство України містить нормативно визначені заходи економічного стимулювання, однак відсутність чітких процедур їх реалізації, а також належного фінансового забезпечення, зумовлює декларативний характер відповідних норм і знижує ефективність стимулюючих гарантії.

Підвищення ефективності стимулюючих гарантії у сфері земельних відносин потребує комплексного підходу, який передбачає узгодження програм використання та охорони земель, конкретизацію кола суб'єктів, які мають право на економічні стимули, а також удосконалення інституційного та процедурного забезпечення їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борщевський І.В., Гринь О.Д. Дослідження правових стимулів у рамках сучасної юридичної науки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 78 Ч. 1. С. 9-13. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.1>.
2. Земельний кодекс УРСР: Закон від 08.07.1970 р. № 2874а-07. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text>.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави та права (енциклопедичний курс): підручник. Харків, Еспада. 2005. 840 с.
4. Калюжний Р.А., Лапка О.Я., Пікуля Т.О. Правові стимули в механізмі правового стимулювання. К.: МП Леся. 2013. 204 с. URL: <https://er.kai.edu.ua/server/api/core/bitstreams/892e6e68-6860-43b2-912c-08b74d3bed68/content>.
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
7. Юридичний словник / за ред. академіків АН УРСР Б.М. Бабія, В.М. Корецького, чл.-кор. АН УРСР В.В. Цветкова. Київ. 1974. 844 с.
8. Лейба Л.В. Поняття та види гарантії земельних прав / Земельне право: підручник за ред. М.В. Шульги. Харків: Юрайт. 2023. С. 235-236. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Zem_pravo-2023.pdf.
9. Шульга М.В. Актуальні правові проблеми земельних відносин в сучасних умовах. Харків. Консум. 1998. 224 с.
10. Пашенко О.М. Гарантії прав на землю / Земельне право України: Підручник / за заг.ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. К.: Істина. 2009. С. 268-269.