УДК 332.33-047.64

ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

О. Черечон, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0001-9423-53693

О. Солтис, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-6111-1308

Львівський національний аграрний університет<https://doi.org/10.31734/architecture2019.20.152>

Черечон О., Солтис О. Перспективи здійснення контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення

Проаналізовано використання земель сільськогосподарського призначення України. Вказано на порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм. Наголошено на проблемі зниження родючості ґрунтів через інтенсивне використання земель та порушення сівозмін.

Важливою проблемою також є відсутність дієвого законодавчого механізму охорони земель сільськогосподарського призначення з родючими ґрунтами. Втрата гумусу спостерігається ще й через відсутність Закону України «Про охорону родючості ґрунтів». У цілому недостатньо налагодженим залишається механізм поєднання заходів економічного стимулювання і юридичної відповідальності в галузі охорони земель. Також ігнорування вимог охорони та збереження земель генерується недосконалою вітчизняною законодавчою базою.

Подано зарубіжний досвід дієвого законодавчого механізму охорони земель сільськогосподарського призначення з родючими ґрунтами. Запропоновано окремі механізми економічного стимулювання землекористувачів за підвищення рівня родючості ґрунтів, удосконалити економічні санкції за істотне перевищення в структурі посівів питомої ваги ґрунтовиснажливих культур порівняно з науково обґрунтованими нормами. Запропоновано в декілька (5–10) разів збільшити розміри штрафів.

На нашу думку, налагодження контролю за раціональним використанням земель можливе через організаційний і регулювальний вплив на діяльність суб'єктів господарювання. Використання земель слід здійснювати в рамках повноважень Державної екологічної інспекції, а виконавчі органи місцевого самоврядування повинні виявляти найбільш поширені правопорушення. Пропонується запровадити ефективний механізм адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Ключові слова: використання земель, розораність території, родючість ґрунту, ґрунтовиснажливі культури, порушення сівозмін, охорона земель, економічне стимулювання, юридична відповідальність, штрафні санкції.

Cherechon O., Soltys O. Prospects of controlling for agricultural land use

The article analyzes use of agricultural lands in Ukraine. The work confirms violation of the ecological balance of agricultural lands, forests and water objects. The authors of the research stress on a threatening reduction of soil fertility due to intensive use of land and violation of crop rotations.

A great problem is in no efficient legislative mechanism of protection of agricultural lands with fertile soils. Loss of humus is also caused by absence of the Law of Ukraine «About protection of soil fertility». In total, the mechanism of combination of the measures of economic stimulation and legal responsibility in the field of land protection is not well arranged. Moreover, requirements of protection and saving of lands are neglected because of gaps in the national legislative base.

The work presents foreign experience of an effective legislative mechanism of protection of agricultural lands with fertile soils. The authors of the research propose some mechanisms of economic stimulation of land-users to improve soil fertility. It is recommended to intensify economic penalties for significant exceedance of the share of soil-exhausting crops in the structure of cropping area, comparing to the scientifically argued standards, and to increase the size of fines 5–10 times.

The article considers that arrangement of control for rational use is possible through organizational and regulating impact on the business entities performance. The issue of land use should meet the regularities of the State ecological inspection, and executive bodies of local government should detect the most common violations. It is proposed to introduce an efficient mechanism of administrative, financial and criminal liability for violations of the land laws.

Key words: land use, ploughing of lands, soil fertility, soil-exhausting crops, violation of crop rotation, land protection, economic stimulation, legal responsibility, penal sanctions.

Постановка проблеми. У результаті земельної реформи в нашій державі практично сформовано новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю, здійснено перехід до різних форм власності на землю, проведено

безоплатний перерозподіл землі на користь громадян, введено платне землекористування і створено об'єктивні передумови для обігу земельних ділянок тощо. Однак, незважаючи на низку позитивних досягнень, земельна реформа не

забезпечила рішучого й ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, пожвавлення інвестиційних процесів у галузях виробництва, не створила умов для раціонального та ефективного використання земель, підвищення добробуту населення.

Протягом останніх років недостатньо задіяним для оптимізації використання та охорони земель залишається механізм поєднання заходів економічного стимулювання і юридичної відповідальності в галузі охорони земель, а також встановлення на законодавчому рівні природоохоронних обмежень у використанні земель шляхом здійснення ефективного землеустрою [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням контролю використання земель сільськогосподарського призначення останнім часом присвячували свої праці такі науковці, як М. Богіра, В. Будзак, Д. Добряк, Т. Паутова, М. Мірошніченко, М. Шурик та ін. Однак фактичне ігнорування пропозицій цих та багатьох інших науковців державою, а також відсутність одностайного їх прийняття науковою та професійною спільнотою окреслюють перспективи проведення подальших досліджень та надання нових пропозицій щодо налагодження контролю за раціональним використанням земельних ресурсів у відносинах тимчасового користування ними.

Як свідчать дослідження багатьох учених, нинішній механізм використання сільськогосподарських земель здебільшого порушує вимоги охорони ґрунтів. Існуючий ліберально-ринковий механізм використання сільськогосподарських земель сформовано так, що відносно земельних ресурсів він працює переважно з негативним екологічним результатом. Зокрема в дослідженнях Д. С. Добряка наголошено, що фіскальні платежі є такими, що суб'єктам землекористування вигідніше їх сплатити, ніж витратити кошти на охорону земель чи впровадження екологобезпечних методів господарювання [1; 7]. Зазначене дає підстави стверджувати, що ігнорування вимог охорони та збереження земель генерується недосконалою вітчизняною законодавчою базою.

Втім, як засвідчують дослідження багатьох вітчизняних науковців, у земельному господарстві АПК більшість нинішніх суб'єктів господарювання (власники, користувачі, орендарі) практично не володіють інформацією щодо якісного складу ґрунтів, рівня шкоди, який завдається щорічно за результатами використання сільськогосподарських угідь [6]. Відсутність достовірної інформації

щодо якісного складу ґрунтів з урахуванням агрономічних, біологічних, хімічних властивостей, рівня завданої шкоди землі власниками й користувачами земель за результатами їх використання, конкретики щодо виснаженості угідь, обсягів завданих збитків суб'єктами господарювання практично унеможливорює імплементацію заходів щодо збереження й охорони земель. По суті, донині в Україні не створено дієвої служби моніторингу якісного стану земель агропромислового комплексу та контролю за їх збереженням й охороною.

Постановка завдання. Метою статті є надання пропозицій щодо вдосконалення контролю за використанням земельних ресурсів орендарями у відносинах, пов'язаних із тимчасовим використанням (за договорами оренди та емфітевзису) земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. В Україні до господарського використання залучено понад 92 % території. Рівень розораності території є надзвичайно високим і становить понад 54 %. Для порівняння: у розвинутих країнах Європи він не перевищує 35 %. Фактична лісистість території України становить лише 16 відсотків, у той час як у європейських країнах 25–30 %, що є недостатнім для забезпечення екологічної рівноваги [4].

Така надмірна розораність земель, у тому числі на схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу.

Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками.

За відсутності Закону України «Про охорону родючості ґрунтів», яким повинні бути визначені дієві механізми здійснення контролю за якістю ґрунтів, що використовуються, та заходів щодо збереження їх родючості, виникла негативна тенденція втрати гумусу.

Так, за останні 20 років у середньому в Україні вміст гумусу зменшився на 0,22 % в абсолютних величинах, що є значним відхиленням, оскільки для його збільшення в ґрунті на 0,1 відсотка в природних умовах необхідно 22–30 років.

До зниження родючості ґрунтів призводить також порушення сівозміни. Зокрема, соняшник у деяких областях займає площу понад 30 % орних земель. При цьому здебільшого культура повертається на попереднє поле через три роки, всупереч рекомендованим шести – семи рокам [4].

Реформування земельних відносин вказує на те, що основної мети земельної реформи, а саме: передачі землі ефективному власнику та запровадження еколого-економічної моделі господарювання – не досягнуто.

Концентрація земель сільськогосподарського призначення в орендарів призведе до виснаження найближчим часом значної частини найбільш родючих земель, переданих в оренду. Саме під час передачі земельних ділянок в оренду на довгостроковий період втрачаються всі можливості здійснення контролю за недобросовісними орендарями [5].

Важливою проблемою також є відсутність дієвого законодавчого механізму охорони земель сільськогосподарського призначення з родючими ґрунтами. У провідних країнах цьому питанню приділяють досить значну увагу. Для прикладу, згідно зі законодавством Франції не допускається:

- у сільській місцевості розвиток поселень міського типу;
- будівельні роботи на сільських угіддях обмежені лише зведенням потрібних для господарювання споруд;
- заборонено купівлю (продаж) особливо родючих земель для несільськогосподарського використання;
- власник не повинен залишати без обробітку наділ більш ніж на п'ять років.

Законодавство Німеччини передбачає відповідний дозвільний порядок для наділів площею понад 1 га, а саме, потенційний покупець має обґрунтувати мету придбання землі й подати свідоцтво щодо фахової підготовки [3]. Отже, у багатьох державах побороти приватний інтерес на користь громад, утримуючи велику частину земель у власності комун, муніципалітетів і держави, інституціонально регулюючи дії приватних землевласників. У більшості успішних країн світу також розроблені проекти зонування, схеми та плани розвитку територій і землеустрою, які забезпечують сталий, економічно і екологічно збалансований розвиток територій.

Також конфліктом інтересів та безконтрольності є орган Держгеокадастру, оскільки до його функцій входить як розпорядження землями, так і здійснення нагляду за законністю власних

рішень. Тобто контроль не є основним видом діяльності, що пояснює його недостатню ефективність. На практиці дії органів влади, уповноважених на здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, переважно є реагуванням на зловживання у сфері землекористування, а функції щодо запобігання порушенням майже не виконуються. Контроль над земельними ресурсами та землекористуванням здійснюють самі органи управління, що не дає змоги створити ефективних й прозорих систем контролю та аудиту. Перешкодою на шляху здійснення контрольних повноважень органами місцевого самоврядування є те, що передбачене законодавством право органів місцевого самоврядування вимагати у землевласників та землекористувачів певні відомості щодо стану використання земельних ділянок не підкріплене санкціями за ненадання інформації [2].

Висновки. На нашу думку, налагодження контролю за раціональним використанням земель можливе через організаційний і регулювальний вплив на діяльність суб'єктів господарювання.

Для ефективної роботи системи державного управління родючістю ґрунтів потрібно розробити механізм економічного стимулювання землекористувачів за підвищення рівня родючості ґрунтів, а саме:

- запровадження пільгового оподаткування;
- запровадження механізму надання пільгових середньо- та довгострокових кредитів (річна відсоткова ставка плати за кредит має бути в межах 5–7 %) для реалізації інноваційно-інвестиційних ґрунтозахисних проектів;
- запровадження виплати бюджетних дотацій за збільшення питомої ваги багаторічних трав у структурі посівних площ за умови зменшення до оптимального рівня питомої ваги посівів соняшнику та інших ґрунтовиснажливих культур;
- посилення відповідальності товаровиробників й удосконалення економічних санкцій за істотне перевищення в структурі посівів питомої ваги ґрунтовиснажливих культур порівняно з науково обґрунтованими нормами. Оскільки через низький рівень штрафних санкцій і контролю деяким землекористувачам іноді дешевше сплатити штраф, ніж збирати й вивозити соломку та переорювати стерню, то пропонуємо у декілька (5–10) разів збільшити розміри штрафів.

Надалі:

- питання використання земель, як і будь-яких інших природних ресурсів, доцільно здійс-

нювати в рамках повноважень Державної екологічної інспекції,

– найпоширеніші правопорушення (самовільне зайняття земельних ділянок, нецільове використання тощо) повинні виявляти виконавчі органи місцевого самоврядування;

– протидія корупції та виявлення корупційних правопорушень у земельних відносинах, як і будь-яких інших сферах, має здійснюватися Національним антикорупційним бюро України;

– необхідно запровадити ефективний механізм адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Бібліографічний список

1. Добряк Д., Будзяк В., Будзяк О. Ефективність екологобезпечного землекористування в Україні в ринкових умовах. *Економіка України*. 2013. № 7. С. 83–94.

2. Земельний кодекс України від 28.09.2017 р. № 2768-14. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 15.06.2019).

3. Паутова Т. О., Шарий Г. І. Земельна реформа в Україні: актуальність, проблеми та перспективи реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 15. С. 69–73.

4. Про збереження та відтворення родючості ґрунтів: інформаційно-аналітичні матеріали щодо наукового обґрунтування заходів із збереження та відтворення родючості ґрунтів. URL: <http://www.coorunion.org.ua/?p=8963> (дата звернення: 10.06.2019).

5. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/413-2017-%D0%BF> (дата звернення: 04.06.2019).

6. Чаплигіна О. В., Шиян А. А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. № 1. С. 36–40.

7. Шурик М. В. Збереження та охорона земель як ключові передумови їх поліпшення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. Серія «Економіка». 2017. Вип. 1(7). С. 61–66.

Стаття надійшла 29.07.2019.