

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

Віктор Малиновський,

студент гр. ПР-33
Тернопільського національного
економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Розкрито особливості та специфічність категорії земель сільськогосподарського призначення. Аргументовано їх пріоритетність перед іншими категоріями земель. Закцентовано увагу на питаннях охорони земель від негативних наслідків, викликаних реформуванням земельних відносин. Запропоновано заходи щодо забезпечення державного дієвого механізму ефективного й раціонального використання земель.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, державне управління, земельні відносини, земельна реформа, охорона земель, раціональне використання.

Зыгрий О., Малиновский В.

Особенности государственного управления использованием земель сельскохозяйственного назначения в Украине.

Раскрыты особенности и специфичность категории земель сельскохозяйственного назначения. Аргументирована их приоритетность перед другими категориями земельного фонда. Акцентировано внимание на вопросах охраны земель от негативных последствий, вызванных реформированием земельных отношений. Предложены мероприятия по обеспечению государственного действенного механизма эффективного и рационального использования земель.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, государственное управление, земельные отношения, земельная реформа, охрана земель, рациональное использование.

Zyhrii O., Malynowskiy V.

Peculiarities of state administration using agricultural land in Ukraine

The article reveals the features and specificity of the category of agricultural land and argues their priority over other categories of land fund. Attention is focused on the protection of land from the negative consequences caused by the reform of land relations. Proposals for measures to ensure a state effective mechanism for efficient and rational use of land are proposed.

Keywords: agricultural land, public administration, land relations, land reform, land protection, rational use.

Вступ. Земельні відносини як складова частина виробничих відносин займають особливе місце в суспільному виробництві й вимагають цілеспрямованої координації дій, спрямованих на розвиток форм власності на землю, форм господарювання на ній і способів використання землі в усіх галузях економіки, тобто використання землі, в широкому сенсі – земельних ресурсів вимагає цілеспрямованого управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до сьогодні не знайшла остаточного рішення, що відповідно, пов'язано з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів.

Серед категорій земельного фонду України особливе місце займають сільськогосподарські угіддя, що є «золотом» державного фонду, а також утворюють продовольчу безпеку в країні, забезпечують сировину для промисловості, тому система управління цих земель повинна бути дуже вимогливою.

При управлінні сільськогосподарською землею слід починати з того факту, що відповідно до чинного земельного законодавства ці землі передаються у власність та надаються у користування. Така концепція використання земель сільськогосподарського призначення відповідає державній політиці, оскільки створення різних форм управління на земельні ділянки має забезпечити розвиток економіки, стабільності та безпеку країни. Це розвиток аграрного сектору економіки, який забезпечить харчову та

економічну незалежність України. Таким чином, система землеустрою є невід'ємною частиною земельної політики як частина реалізації аграрної реформи, потребує подальшого вивчення і зумовлює актуальність теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вчених підкреслюють, що на сучасному етапі розвитку аграрного виробництва виникає необхідність розробки заходів ефективного використання сільськогосподарських угідь при збереженні якості природного середовища. Вивчення особливостей використання земель сільськогосподарського призначення та розуміння принципів їх використання допоможуть забезпечити виконання ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель. Порядок і умови використання земель сільськогосподарського призначення досліджували такі вчені, як: Д. І. Бабміндра, М. В. Болдуєв, В. В. Горлачук, Д. С. Добряк, І. М. Дорош, В. А. Ілляшенко, М. А. Латиніна, Т. М. Лозинська, А. Г. Мордвинов, А. Я. Сохніч, А. М. Третяк, А. І. Шапоренко та інші. Більш глибоке вивчення принципів використання земель сільськогосподарського призначення та державне управління ними забезпечать максимальне врахування всіх особливостей даної категорії для раціонального використання та охорони земель. Вивчення особливостей використання земель сільськогосподарського призначення та розуміння принципів їх використання допоможуть забезпечити виконання ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель.

Формулювання цілей статті полягає у поглибленому вивченні низки сучасних питань правового регулювання земельних відносин, зокрема тих, що стосуються використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні з урахуванням реформування земельних відносин в аграрному секторі економіки України виникла принципово нова система відносин земельної власності, основу якої складають відносини приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Проблематика формування державної політики регулювання земельних відносин, яка спроможна забезпечити ефективне, раціональне землекористування та охорону земель в Україні, потребує нагального розв'язання [5, с. 70].

Землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України. Використання земель сільськогосподарського призначення полягає в правовому регулюванні суспільних земельних відносин на основі врахування особливостей цих земель, що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин. Земля крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло та ін.) стала об'єктом правовідносин [2].

Відповідно до ст. 22 Земельного кодексу України, землями сільськогосподарського призначення є землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей [6]. Чинне земельне законодавство ґрунтується на пріоритеті розвитку сільськогосподарських земель. Таким чином, сьогодні сільськогосподарська земля є основною категорією земельного фонду України.

Земля в сільськогосподарському виробництві є важливим чинником, з яким визначається низка характеристик, серед яких найчастіше виділяються: обмеження (незмінність кількості), практична невичерпність продуктивних сил, неможливість руху. Сільськогосподарські угіддя не випадково є пріоритетом серед дев'яти категорій земельного фонду, виділених у законодавстві. На відміну від інших категорій земель, які в основному використовуються як оперативна просторова база, сільськогосподарські землі використовуються як основний засіб виробництва продуктів харчування, кормів та сировини для різних галузей промисловості [4]. Це головна особливість цієї категорії земель, для якої встановлено особливий правовий режим, що характеризується використанням сільськогосподарських угідь, при якому забезпечується охорона землі, покращення родючості ґрунту, запобігання виведення таких земель з сільськогосподарського обороту.

Науковці-практики зазначають, що землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правового режиму мають потрійну правову характеристику:

- частина земельного фонду, на яку поширюється загальний правовий режим використання земель;
- категорія земельного фонду, на яку поширюються правила особливого правового режиму використання, пов'язаного зі специфікою категорії;
- як сільськогосподарське угіддя, на яке поширюється дія норм земельного, фінансового, господарського та інших галузей права.

Особливістю земель сільськогосподарського призначення є також те, що не будь-які землі підлягають сільськогосподарському використанню, а лише придатні для цих цілей, і не будь-які придатні для сільськогосподарських потреб землі можуть використовуватися як землі сільськогосподарського призначення. Так, наприклад, в заповідних зонах не може здійснюватися товарна сільськогосподарська діяльність [7].

Крім того, законодавство передбачає компенсацію землевласникам та землекористувачам, спричинених вилученням, обмеження їхніх прав як суб'єктів господарювання, погіршення якості землі або приведення їх у непридатний стан для використання їх за цільовим призначенням, внаслідок негативного впливу, викликаного іншою стороною. На наш погляд, у нових організаційно-правових формах господарювання державний механізм управління землями сільськогосподарського призначення повинен передбачати звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарських й лісгосподарських угідь у випадках використання цих земель для будівництва закладів охорони здоров'я, культури, організації природно-заповідного фонду тощо.

Ринок землі потребує здійснення заходів з використанням правових й економічних важелів регулювання ринкових земельних відносин, що проводяться на засадах поєднання суспільних та приватних інтересів, законності та прозорості проведення земельної реформи. Цінність землі має підвищуватися економічними методами, а саме шляхом пільгового кредитування, диференціювання земельного податку тощо [5, с. 72].

Перетворення, що відбулося в економіці України, зокрема в галузі використання сільськогосподарських земель, істотно змінило правові, організаційні та територіальні форми землекористування, особливо в сільському господарстві, власність на землю та інші засоби виробництва, земельні відносини у всіх сферах економіки, ефективність використання земель та інші ресурсів. У результаті земельної реформи зростає кількість землевласників та землекористувачів з 0,8 млн. до понад 23 млн., порушилися межі, площа, території землеволодіння і землекористування.

На території колишніх колективних сільськогосподарських підприємств з'явилося багато сторонніх землеволодіння і землекористування. Крім того, на сільськогосподарських підприємствах і фермах виникли великі площі земель, що потребують спеціального режиму і умов використання, що мають обмеження (обтяження). Залежно від місця розташування сільськогосподарських підприємств, частка цих земель в Україні коливається від 15 до 50% їх площі і більше. Аграрна реформа призвела до виникнення прогалін у користуванні та володінні землею: далекоземелля, черезсмузжя, вклинювання, вкраплення, погане встановлення кордонів та ін.

За роки реформ погіршилися заходи щодо підвищення родючості ґрунтів та захисту землі, сільська інфраструктура перебуває у поганому стані, на фермерських господарствах відбулися значні організаційно-господарські та організаційно-територіальні зміни, які не були погоджені з організацією територій, відповідно негативні наслідки землекористування, спричинені без господарським використанням землі, державними програмами.

Щодо використання земель потрібно включати конкретні заходи щодо відновлення деградованих та непродуктивних земель. При цьому економічно вигідною може стати консервація земель, що передбачає припинення господарського використання таких земель шляхом їх залуження або заліснення. У результаті цього агроландшафти і навколишнє середовище загалом стають більш привабливими, послаблюються суперечності в ланцюгу «людина – природа» [2].

Значною мірою проблема збереження і підвищення родючості земель вирішується на рівні державного управління використанням і охороною земель. Це управління здійснюється спеціально уповноваженими державними органами (Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством аграрної політики України, Державним агентством земельних ресурсів України та ін.), основними функціями яких є: облік, планування, розподіл і перерозподіл земель; регулювання порядку експлуатації земель; контроль і правове забезпечення використання земель; охорона земель.

Земельним законодавством України встановлені види земель сільськогосподарського призначення, які повністю виключаються з цивільного обороту і не можуть бути об'єктами права приватної власності. До таких земель, відповідно до статей 170 і 172 Земельного кодексу України, відносяться техногенно-забруднені землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що відповідає встановленим вимогам, а також деградовані та малопродуктивні землі, які вилучаються з цивільного обороту. Таким чином, при аналізі категорії сільськогосподарських земель необхідно враховувати їх властивості та проводити спеціальний порядок використання цих земель, встановлений законодавством для найбільш цінної категорії земельного фонду України.

Беручи до уваги висновки провідних юристів-практиків розуміємо, що основними причинами погіршення якості землі є недбале ставлення до неї, тривала відсутність реального власника, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка і технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, невиважена цінова політика, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і зокрема повсюдне недотримання сівозмін, внесення нестачі органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив і невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів. Погіршення якісного стану землі викликає необхідність раціонального використання і особливої охорони. При цьому цілеспрямоване управління земельними ресурсами має бути обов'язковим, якщо суспільство хоче забезпечити раціональне використання та комплексний захист ґрунту.

Незважаючи на те, що реформування земельних відносин в Україні триває понад 20 років, до сьогодні не повною мірою вирішене одне з його основних завдань: забезпечення раціонального, екологічно безпечного, ефективного використання та всебічної охорони земельних ресурсів, а це відповідно вимагає налагодження дієвої системи державного управління та регулювання земельних відносин.

Проблеми управління землями сільськогосподарського призначення надзвичайно актуальні та вимагають невідкладного вирішення. Отже, одним з ключових напрямів формування національної програми економічного розвитку країни є розробка і реалізація ідеології державної земельної політики, що забезпечує підвищення ефективності управління земельними ресурсами, раціональне використання земель [1].

Одна з особливостей сільськогосподарських земель зазначена в законодавстві, що надає їм пріоритет над іншими цільовими категоріями земельного фонду. На державному рівні планується ряд заходів, спрямованих на раціональне використання земель, збереження і примноження ресурсного потенціалу землі як засобу виробництва. Законодавчим актом, який визначає правові, економічні та соціальні засади охорони земель, є Закон України «Про охорону земель», згідно з яким охорона земель – система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [3].

Слід зазначити, що всі землі перебувають в охороні, незалежно від їх призначення, форми власності та управління. Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей землі. Головною турботою має бути охорона цінних родючих сільськогосподарських угідь. Для потреб промисловості та будівництва дозволяється відводити землі меншої якості. Орні та інші цінні сільськогосподарські угіддя можуть бути вилучені лише у виняткових випадках, коли немає іншого варіанту розподілу [4].

Впровадження екологічних вимог у земельні відносини дозволяє забезпечити застосування природоохоронних технологій виробництва, здійснення комплексних заходів з охорони земель від негативних природних та антропогенних процесів, таких як ерозія, засолення, заболочування, розміщення, будівництво, експлуатація об'єктів, які негативно впливають на стан земель і призводять до їх забруднення хімічними радіоактивними, бактеріальними і паразито-бактеріальними речовинами. У ряді випадків застосовують такий засіб відновлення родючості, як консервація земель, тобто виведення їх з обігу. Такий захід часто застосовується для сильно еродованих, перезволожених, посушливих, засолених і малопродуктивних земель. При вирішенні цього питання повинні бути розроблені умови передачі земель на консервацію власниками і орендарями, розрахований для них розмір компенсації за втрати врожаю, визначені їх права та обов'язки щодо законсервованих земель. У бюджеті проведення консервації земель необхідно передбачити можливість консервації і водних джерел, прибережних територій, порядок використання надр на законсервованих землях.

На сьогодні результати діяльності з управління земельними ресурсами істотно характеризуються проведенням першого етапу земельних перетворень: ліквідована монополія державної власності на землю, реорганізовані колгоспи і радгоспи, створені фермерські господарства, сформовані особисті селянські господарства, присадибні ділянки та інші заходи. Ці результати діяльності можна оцінювати як принципові, глибинні, радикальні тощо. Разом з тим, економічний потенціал земельних перетворень не реалізований. Механізм управління землекористуванням не сформований, система ринкового землекористування не завершена, стара система землекористування зруйнована, сотні тисяч гектарів землі виведені з сільськогосподарського використання та деградують.

Висновок. Однією з особливостей державного управління земельними ресурсами в Україні є організація раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Для введення дієвого державного механізму щодо ефективного та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення необхідно забезпечити:

– формування оптимального балансу земель сільськогосподарського призначення з урахуванням необхідності забезпечення планомірного розвитку агропромислового комплексу та збільшення інвестиційної привабливості сільськогосподарського виробництва та формування економічно стійких підприємств АПК;

– розробку порядку залучення земель сільськогосподарського призначення в цивільно-правовий обіг на регульованих державою інвестиційних умовах, які враховують вимоги цільового раціонального використання земель, реалізації бізнес-планів розвитку сільськогосподарського виробництва, формування матеріальної та соціальної інфраструктури на селі, а також ті, які б визначали форми державної підтримки інвесторів і контролю за їх діяльністю.

Крім цього, виникає необхідність постійного вдосконалення законодавчої бази щодо використання земель сільськогосподарського призначення, розробки державних заходів з охорони земель сільськогосподарського використання, впровадження економічного механізму стимулювання підвищення родючості ґрунтів, проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення з метою виявлення безгосподарного використання земель.

Список використаних джерел

1. Варламов А. А. *Земельний кадастр: у 6 т. Т. 1. Теоретичні основи державного земельного кадастру* / А. А. Варламов. – М. : Колос, 2007. – 383 с.
2. Горлачук В. В. *Управління земельними ресурсами* / В. В. Горлачук. – Миколаїв : вид-во МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.
3. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 39.
4. *Земельний кодекс України [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
5. Зигрій О. В. *Організаційно-правовий аспект використання та охорони земель* / О. В. Зигрій // *Актуальні проблеми правознавства*. – Тернопіль, 2017. – Вип. 1 (9). – С. 70–74.
6. Третяк А. М. *Управління земельними ресурсами* / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.
7. Шеремет А. П. *Земельне право України : навч. посіб.* – Київ : Центр навч. літ-ри, 2005. – 632 с.

References

1. Varlamov A. A. (2007) *Teoretychni osnovy derzhavnoho zemel'noho kadastru [Theoretical foundations of the state land cadastre]*. Ear, vol. 6, no. 1, p. 383 [in Ukrainian].
2. Horlachuk V.V. (2002) *Upravlinnya zemel'nyy resursamy [Land Management]*. Mykolayiv: MB NaUKMA, p. 316 [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukrayiny «Pro okhoronu zemel'» vid 19.06.2003 r. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2003. № 39. [Law of Ukraine «On the Protection of Land» of 19.06.2003. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 2003. No. 39] [in Ukrainian]*.
4. *Zemelnyj kodeks Ukrayiny [The Land Code of Ukraine]*. zakon0.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
5. Zyhrii, O. V. (2017) *Orhanizatsiyno-pravovyy aspekt vykorystannya ta okhorony zemel [Organizational-legal aspect of the use and protection of land]*. Aktual'ni problemy pravoznavstva – Current Problems of Law, – issue 1, pp. 70-74 [in Ukrainian].
6. Tretyak A. M., Dorosh O. S. (2006) *Upravlinnya zemel'nyy resursamy [Land Management]*. Vinnitsa: New book, p. 360 [in Ukrainian].
7. Sheremet A. P. (2005) *Zemel'ne pravo Ukrayiny: Navchal'nyy posibnyk [Land Law of Ukraine: Textbook]*. Kyiv: Center for Educational Literature, p. 632 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 9.01.2018.