

*Т.М. Лозинська,*  
к.е.н., доц., професор кафедри економічної  
політики ХарРІ НАДУ,  
*М.І. Байдик,*  
к.е.н., доцент кафедри виробничого менеджменту  
та агро бізнесу ХНАУ ім. В.В. Докучаєва

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

*Розглянуто сутність державного контролю щодо господарського використання земель сільськогосподарського призначення та обґрунтовано напрями підвищення його дієвості.*

**Ключові слова:** державний контроль, земельні ресурси, цільове призначення, земельні відносини, охорона земель.

Реформування земельних відносин в Україні актуалізує пошук шляхів розв'язання проблеми раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та дотримання законності щодо реалізації права власності на землю. Цілком очевидно, що зміна характеру земельних відносин має вплинути і на зміну характеру державного управління земельними ресурсами, зокрема стосовно реалізації функції контролю їх використання.

Вчені-економісти П. Саблук, В. Сайко, А. Юрченко у своїх працях підкреслюють, що в умовах ринкової економіки відбувається обіг земельного капіталу [6; 7; 9], а це означає, що держава має не лише забезпечити формування нормативно-правових та організаційних умов для здійснення трансакцій із землею, а й контролювати їх дотримання.

Переважає більшість українських науковців, предметом дослідження яких є процес формування земельних відносин, ефективність використання земельних ресурсів та державне управління в земельній сфері, схиляються до думки про відсутність в Україні умов для реалізації громадянами права власності на землю, яка б забезпечувала високий рівень ефективності землеробства [5 – 7]. Тому необхідним є опрацювання напрямів і механізмів

державного управління земельними ресурсами в умовах нових за змістом відносин власності на землю.

Мета статті – розкрити сутність державного контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення та запропонувати заходи щодо підвищення його дієвості.

У загальному вигляді сутність державного контролю використання й охорони земель розкривається в Земельному кодексі України (надалі – ЗК України): "Контроль за використанням і охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями установами та громадянами земельного законодавства України" [2, с. 583]. Тобто здійснення державного контролю у сфері використання й охорони земель стосується не лише суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних і фізичних осіб, а й органів державної влади та місцевого самоврядування, які реалізують розпорядчі функції стосовно землі.

Паралельно з державними органами влади, контроль використання земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення, здійснюють також органи місцевого самоврядування та громадські організації (ст. 189 і 190 ЗК України). Із цього приводу варто зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування і громадських інспекторів у зазначеній сфері законодавчо встановлено недостатньо чітко, права й обов'язки обмежено, тому в сучасних умовах контролювальна роль цих суспільних інститутів є мінімальною.

Ефективність державного управління земельними ресурсами і результативність контролю їх використання значною мірою зумовлено специфікою землі, котра, з одного боку, є унікальним обмеженим природним ресурсом, а з іншого – товаром. Отже, регулювання взаємовідносин між господарськими суб'єктами з приводу використання земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися, виходячи з уявлень, що

земля є просторовим базисом для розміщення об'єктів нерухомості, засобом виробництва в сільському господарстві та об'єктом комплексу прав (власності, користування, розпорядження, володіння, оренди тощо).

Незважаючи на те, що від початку проведення земельної реформи в Україні минає 18 років, у суспільстві не склалася переважна думка щодо характеру земельних відносин. Звідси – нестабільність землекористування, невпевненість власників у своїх правах, хаотична й безконтрольна забудова земельних ділянок, нераціональне використання сільськогосподарських земель, що призводить до їх виснаження й деградації. Аналіз ефективності використання сільськогосподарських угідь дає всі підстави стверджувати, що руйнація державної монополії та введення інституту приватної власності на землю не забезпечили раціонального використання й охорони земель.

Продуктивність сільськогосподарських земель в Україні, порівняно з багатьма зарубіжними країнами, залишається надзвичайно низькою. Наприклад, порівняно з Нідерландами, віддача 1 га ріллі в Україні нижча: за м'ясом усіх видів (у забійній вазі) – у 50 разів, молоком – 27, зерном – 1,5, цукровим буряком – у 13,2 раза [3].

Розв'язання проблеми підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва дозволить Україні зайняти належне їй місце серед країн з розвиненим аграрним сектором економіки, але для цього необхідно докорінним чином змінити систему державного контролю над використанням та охороною земель. А якщо точніше – має бути створена цілісна державна система, здатна комплексно вирішувати завдання формування нових за змістом земельних відносин.

Сучасна інституціональна структура державного управління земельними ресурсами в Україні, до складу якої входять і органи контролю, характеризується не лише відсутністю чіткості в розподілі обов'язків, а й конфліктністю інтересів різних відомств і широким розподілом

відповідальності за рішення, що приймаються. Політичні процеси також накладають негативний відбиток на прийняття рішень щодо земельних питань. Значною мірою це стосується діяльності окремих районних і обласних рад. Нерідко за рішення, прийняті попереднім складом ради, новообрана рада не несе ніякої відповідальності, або ці рішення скасовуються чи просто не виконуються. Саме багатовладдя у вирішенні земельних питань й опір на місцевому рівні єдиній земельній політиці разом із помилками в реформуванні земельних відносин призвели до глибокого занепаду сільського господарства. Поряд із цим системі державного управління земельними ресурсами, яка склалася в Україні, притаманне дублювання функцій, як в окремих питаннях контролю за використанням і охороною земель, так і в загальних питаннях земельної політики (таблиця).

Таблиця

Розподіл функцій щодо контролю над використанням і охороною земель сільськогосподарського призначення між центральними органами виконавчої влади в Україні

<i>Функції щодо контролю над використанням і охороною земель</i>	<i>Назва центральних органів виконавчої влади України, відповідальних за виконання даної функції</i>
Розробка загальних основ земельної політики	Міністерство аграрної політики України Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Міністерство економіки України Державний комітет із земельних ресурсів (Держкомзем)
Землеустрій	Міністерство аграрної політики України Міністерство охорони навколишнього природного середовища Держкомзем Міністерство промислової політики
Земельний контроль	Міністерство аграрної політики Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Держкомзем Фонд державного майна Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель України

	Державна екологічна інспекція
Оцінка земель	Центр державного земельного кадастру Фонд державного майна Бюро технічної інвентаризації Міністерство аграрної політики України Міністерство економіки України
Моніторинг земель	Центр державного земельного кадастру Держкомзем Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Державна екологічна інспекція

Не сприяє ефективному використанню земель нерозмежованість площ державної і комунальної власності, що є наслідком існування декількох причин: відсутність законодавчо визначеного терміну здійснення цих процедур; недостатнє фінансування проектно-геодезичних робіт, опір органів місцевого самоврядування. Слабке фінансування є однією з головних причин незадовільної діяльності органів державної влади щодо контролю над використанням і охороною земель.

Відповідно до Закону України "Про плату за землю" [1] фінансування заходів раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення державного моніторингу земель тощо має відбуватися за рахунок платежів, що надходять від сплати земельного податку та орендної плати. Складні та дорогі заходи щодо охорони земель, які потребують значної акумуляції коштів, фінансуються з державного бюджету через здійснення відповідних загальнодержавних програм (будівництво гідротехнічних споруд, підтримання в належному технічному стані водоскидних споруд, проведення заходів із запобігання підтопленню територій тощо). У межах здійснення загальнодержавних програм з охорони земель можуть бути розроблені й реалізовані регіональні програми, в яких враховується специфіка регіонального землекористування (необхідність зрошення, водовідведення, лісонасадження, рекультивації земель тощо). Джерелом фінансування таких програм переважно є кошти місцевих бюджетів.

Попри чітке визначення джерел фінансування на проведення землеохоронних робіт у ЗК України [ст. 162], у дійсності коштів на їх виконання не вистачає. Одна з причин такого становища – це закладена в законах про Державний бюджет України у 2003 – 2008 рр. норма про те, що всі надходження від сплати земельного податку залишаються в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Зважаючи на проблемність виконання місцевих бюджетів у дохідній частині та існування нагальних потреб життєзабезпечення територіальних громад, майже всі надходження від сплати земельного податку використовуються саме на ці цілі. Лише незначна частка платежів за землю використовувалася за призначенням згідно з Законом України “Про плату за землю” [1].

Таким чином, закони про Державний бюджет України останніх років фактично призупиняють дію Закону України “Про плату за землю” [1] у частині визначення цільового використання надходжень від сплати земельного податку. Практично зводиться нанівець можливість економічного стимулювання землевласників і землекористувачів за раціональне використання та охорону земель сільськогосподарського призначення, як це передбачає ст. 205 ЗК України [2]. Неврегульованим в законодавчому порядку є й порядок здійснення компенсацій за рахунок бюджетних коштів втрати доходу власників землі та землекористувачів у разі зниження продуктивності землі, яка сталася не з їх вини, вилучення й консервації деградованих земель.

Доцільно звернути увагу на порядок фінансування заходів із охорони сільськогосподарських угідь, що склалася в Російській Федерації. За Земельним кодексом Російської Федерації орендна плата та земельний податок враховуються в доходах і витратах відповідних бюджетів *окремим* рядком і використовуються на фінансування землевпорядних робіт, ведення земельного кадастру, моніторинг та охорону земель, а також на компенсацію витрат землевласників на ці цілі [8].

Наведені приклади свідчать про необхідність суттєвого удосконалення нормативно-організаційного механізму державного регулювання раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення. Без наявності законних підстав, методик, інструкцій щодо здійснення землеохоронних заходів неможливо забезпечити дієвий державний контроль за раціональним використанням, збереженням й охороною земель.

Вагомою причиною нераціонального використання земель сільськогосподарського призначення є відсутність зацікавленості господарників у складанні проектів землеустрою. Наявність такого документа зобов'язує землекористувачів дотримуватися науково обґрунтованих сівозмін, технологічних вимог, приписів щодо збереження / відтворення родючості ґрунтів і здійснення протиерозійних заходів, а також (що важливо в контексті підвищення дієвості державного контролю над використанням земель) є підставою для інспектування відповідності господарської діяльності на конкретній земельній ділянці до положень проекту землеустрою. За умови нераціонального використання земельних ділянок (порушення структури посівних площ, недотримання вимог щодо відведення земельних площ під чисті пари, суттєве зменшення внесення органічних добрив тощо) товаровиробники не прагнуть, щоб їхні земельні ділянки стали об'єктами державного контролю.

Слід визнати, що суб'єкти господарської діяльності в сільському господарстві ведуть підприємницьку діяльність у складних конкурентних умовах [3], що змушує їх знаходити бодай які шляхи збереження рентабельності виробництва, зокрема ухиляючись від надмірних витрат на організацію землекористування й охорону земель. Такому стану справ сприяє також чинний мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення шляхом купівлі-продажу, за яким, крім того, забороняється включати до статутних фондів аграрних підприємств земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Тобто, реальні товаровиробники (сільськогосподарські підприємства різних

організаційно-правових форм) є тимчасовими користувачами сільськогосподарських ділянок, частину яких землевласники після закінчення терміну оренди, можуть передати в користування іншому суб'єкту господарювання. Налагодити систему раціонального землеустрою за таких умов не видається можливим через кілька причин:

1. Надмірну парцеляцію земельних ділянок і відсутність гарантії щодо можливості тривалого використання земельних ділянок конкретним господарським суб'єктом.

2. Націленість товаровиробників на отримання доходу за будь-яку ціну, зокрема шляхом порушення сівозмін, відмови від використання добрив і проведення протиерозійних заходів.

3. Недотримання вимог Законів України “Про плату за землю” та “Про землеустрій”.

4. Відсутність вільних фінансових коштів на проведення землеохоронних робіт як у товаровиробників, так і у землевласників та місцевих бюджетів.

5. Нездатність держави забезпечити економічне стимулювання раціонального використання сільськогосподарських угідь, створивши для цього відповідну нормативно-правову базу і джерела фінансування.

Разом із цим необхідно відмітити, що в Україні діють 26 науково-дослідних інститутів землеустрою, які здатні у стислі терміни виконати науково обгрунтовані проекти землеустрою аграрних підприємств, як цього вимагає Закон України “Про землеустрій” [1].

Переважає більшість науковців і фахівців-практиків занепокоєні тим, що зняття мораторію на трансакції з ділянками земель сільськогосподарського призначення сприятиме неконтрольованому їх продажу, зміні цільового призначення і подальшому занепаду сільськогосподарських підприємств. Пропозиція окремих спеціалістів продавати сільськогосподарські угіддя лише у складі аграрних підприємств [4] не витримує ніякої критики, оскільки останні



володіють лише незначною кількістю земель, решту орендуючи у дрібних землевласників без права розпорядження орендованими ділянками. Доцільнішим видається в законодавчому порядку надати аграрним підприємствам переважне право на придбання орендованих ділянок, розробивши чіткий порядок купівлі-продажу сільськогосподарських земель. Для цього необхідно забезпечити виконання принаймні двох умов: а) обмежити право землевласників на продаж земельної ділянки третім особам, якщо ця ділянка знаходиться в оренді аграрного підприємства; б) забезпечити фінансові можливості аграрним підприємствам на викуп земель за ринковими цінами.

Незавершеними є роботи щодо створення земельного кадастру, складення реєстру земельних ділянок і землевласників, програмного забезпечення ведення кадастру і відповідних реєстрів. Усі ці обставини не сприяють підвищенню результативності державного контролю над використанням земель сільськогосподарського призначення.

На наш погляд, без суттєвого удосконалення законодавчого забезпечення для налагодження дієвого державного контролю за використанням й охороною сільськогосподарських земель неможливо стимулювати землевласників до раціонального й ефективного ведення землеробства і залучати органи місцевого самоврядування до проведення єдиної земельної політики.

#### Список використаних джерел

1. Закон України “Про плату за землю” від 3 липня 1992 р. № 2535-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К.: ВД “Ін Юре”, 2003. – 676 с.
3. Лозинська Т.М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації: Монографія / Т.М. Лозинська. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
4. Мораторій: погляд фахівців // Урядовий кур’єр. – 2008. – № 100. – С. 9. – 3 черв.
5. Микитенко Ю.І., Шарий Г.І. Державне управління: економічні методи та система відносин в умовах формування ринку земель. Полтавщина / За заг. ред. Г.І. Шарого. – Полтава: ІАЦ “Подія”, 2007. – 100 с.
6. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.
7. Сайко В.Ф. Землеробство на шляху до ринку. – К.: Ін-т землеробства УААН, 1997. – 248 с.

8. Управление земельными ресурсами: Учеб. Пособие. – 2-е изд. / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.Ю. Морозов и др. – СПб.: Питер, 2006. – 446 с.

9. *Юрченко А.Д.* Про запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення // Економіка АПК. – 2005. – № 10. – С. 97 – 100.

***Lozinska T.M., Bajdyk M.I. State control after using of agricultural earths.***

Essence of state control is considered in relation to the economic using of agricultural earths and directions of increase its effectiveness are grounded.

**Key words:** state control, landed resources, having a special purpose setting, landed relations, guard of earths.

***Лозинская Т.Н., Байдык Н.И. Государственный контроль над использованием земель сельскохозяйственного назначения.***

Рассмотрена сущность государственного контроля относительно хозяйственного использования земель сельскохозяйственного назначения и обосновані направления повышения его действенности.

**Ключевые слова:** государственный контроль, земельные ресурсы, целевое назначение, земельные отношения, охрана земель.