

- лишева // Право України. — 2011. — № 2. — С. 114–123.
10. Мартин А.Г. Оптимізація землекористування в Україні: новітні правові засади // Проблеми розвитку земельних відносин на засадах нового Земельного кодексу України: Матер. всеукр. наук. конф. (Київ, 10–11 вересня 2002 р.). — К.: Ін-т землеустрою УААН, 2002. — С. 20–22.
11. Мунтян В.Л. Правові основи охорони природи: [текст] / В.Л. Мунтян. — К.: Знання, 1979. — 47 с.
12. Шемшученко Ю.С. Правові проблеми екології. — К., 1989.

УДК 332.363 : 332.365

## СТАН І ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ АГРАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

О.П. Атаманюк

науковий співробітник лабораторії збалансованого природокористування

Інститут агроекології і природокористування НААН

*Проаналізовано сучасний стан розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь на території Волинської області. З'ясовано особливості та проблемні питання удосконалення механізму впровадження проектів землеустрою аграрних підприємств. Показано результативність активних та пасивних заходів з прискорення процесу впровадження проектів землеустрою.*

**Ключові слова:** землеустрій, проект землеустрою, землі сільськогосподарського призначення, сівозміни.

Рациональне використання та охорона земельних ресурсів — надзвичайно важливий фактор для економічного розвитку країни. Проте через недоліки земельної реформи нині особливо страждають землі сільськогосподарського призначення, що перебувають у власності чи користуванні сільськогосподарських підприємств, насамперед через недотримання сівозмін.

Щоб забезпечити рациональне використання земель сільськогосподарського призначення та зберегти родючість ґрунтів, органи державної влади (народні депутати, державні адміністрації, територіальні органи держземагенства та Державної інспекції сільського господарства) посилюють увагу до робіт із землеустрою, які можуть забезпечити екологічно та економічно обґрунтоване використання земель.

Прийняття в 2009 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» стало одним із перших кроків на шляху до повернення забутих проектів землеустрою, які забезпечують рациональне використання земель. Проте

кількість проектів землеустрою, розроблених та впроваджених на територіях сільськогосподарських підприємств, незначна.

Проблемам рациональної організації території земель сільськогосподарського призначення на території України присвячено праці таких науковців, як Д.І. Бамбідра, В.В. Горлачук, Г.О. Гуцуляк, Д.С. Добряк, О.П. Канащ, Л.Я. Новаковський, А. Розумний, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень, О.Г. Тараріко, А.М. Третяк, М.А. Хвесик, О.І. Фурдичко та ін. Ці вчені розробили теоретичний механізм організаційних, правових, екологічних та економічних аспектів використання земель сільськогосподарського призначення. Що ж стосується створення і впровадження проектів землеустрою на території аграрних підприємств, то ці питання лише частково вивчені такими вченими і практиками у сфері землеустрою, як А.В. Барвінський, О.С. Дорош, Й.М. Дорош, Т.О. Євсюков, П.Г. Казьмір, В.М. Кілочко, Л.В. Корнілов, А.І. Крисак, А.Г. Мартин, М.П. Стецюк, Р.В. Тихенко, А.М. Шворак. У їхніх працях висвітлено переважно технічні питання розроблення документації із землеустрою,

визначено порядок її розроблення, погодження та затвердження, розроблено методичні засади проектних робіт та методіку визначення еколого-економічної ефективності землеустрою. При цьому потребують негайного вирішення організаційно-економічні питання впровадження землеустрою на території аграрних підприємств різних типів і форм власності, розроблення проектів їхнього землеустрою.

Мета цього дослідження — проаналізувати стан впровадження проектів землеустрою, виявити причини їхньої невеликої кількості та знайти шляхи активізації цього виду землевпорядної діяльності на регіональному рівні.

Ґрунтуючись на публічній інформації станом на 01.06. 2013 р. про розроблення проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь (далі — проект землеустрою) по 27 адміністративно-територіальних одиницях України (25 областей і 2 райони), було з'ясовано особливості механізму впровадження проектів землеустрою та намічено можливі шляхи його удосконалення [1]. Це було виконано на підставі фактичних даних про кількість розроблених проектів та укладених договорів на їх розроблення як випадкових величин. За результатами математичного оброблення цієї інформації отримано статистичні характеристики сукупності готових проектів та договорів на їх розроблення (середнє арифметичне, середнє квадратичне відхилення, коефіцієнт варіації). За цими даними зроблено припущення про можливий закон розподілу цих сукупностей. Гіпотезу про вид закону розподілу перевірено за критерієм Колмогорова. Крім цього, кореляційним аналізом з'ясовано результативність трьох видів заходів з прискорення впровадження проектів землеустрою — пасивних та активних. До активних заходів віднесено адміністративно-господарські (наради, семінари, перевірки дотримання вимог земельного законодавства), до пасивних — діяльність засобів масової інформації (публікації в періодичній пресі і наукових виданнях та інформації по радіо й телебаченню).

Для детальнішого дослідження проблеми впровадження проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, ми

виконали аналогічний аналіз для території Волинської області. Для цього використано інформацію, надану Головним управлінням Держземагентства та Державною інспекцією сільського господарства у Волинській області (табл. 1). Вихідні дані табл. 1 проаналізовано за методикою, викладеною в [1].

До праць, що стосуються землеустрою входить значна кількість видів проектної документації [2, с. 32], але на особливу увагу заслуговують проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Мала кількість проектів землеустрою по Україні, як відомо з [1], свідчить про те, що процес впровадження їх відбувається в'яло і має значну кількість організаційно-правових проблем, які потребують обов'язкового вирішення. До них належать: поліпшення інформаційного забезпечення проекту та кадрового забезпечення проектних організацій; необхідність консолідації земельних ділянок; необхідність зміни складу угідь земельних ділянок; оптимізація термінів оренди земель тощо. Щоб знайти шляхи вирішення цих проблем, ми розглянули процес упровадження проектів землеустрою на регіональному рівні.

Результати статистичного оброблення інформації про стан впровадження проектів землеустрою в регіоні див. (табл. 1) зведено в табл. 2.

Беручи за основу дані табл. 2, висунемо гіпотезу щодо закону розподілу досліджуваних сукупностей (кількості проектів землеустрою та договорів на їх розроблення). Близькі за значенням середнє арифметичне та середнє квадратичне відхилення, як відомо з [3], може бути свідченням того, що досліджувані сукупності (кількість проектів землеустрою та кількість договорів) можуть бути апроксимовані експоненціальним законом розподілу кількості проектів землеустрою та договорів на їх розроблення, графічна інтерпретація якого відображена на рис. 1.

Як видно з рис. 1, зв'язок між досліджуваними параметрами (за період з 09.08.2010 р. до 01.11.2013 р.) описується експоненціальним законом розподілу.

З [5] відомо, що статистичні сукупності, які задовільно апроксимуються експоненціальним законом, досить стійкі щодо зміни їхньої кількості. Це говорить про

Таблиця 1

Параметри розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь станом на 01.11.2013 р.

№ п/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Кількість господарств, які використовують земельні ділянки площею понад 100 га	Кількість господарств, які мають проекти еколого-економічного обґрунтування сівозмін	Кількість договорів, укладених на розроблення проектів еколого-економічного обґрунтування сівозмін	Інформація щодо здійснених перевірок протягом 2013 р. на території Волинської області	Проведення роз'яснювальних робіт	
						Кількість проведених нарад з товаровиробниками	Кількість статей з висвітлення проблеми у ЗМІ, на сайтах тощо
1	В.-Волинський	26	0	2	8	4	7
2	Горохівський	40	1	10	2	5	6
3	Іваничівський	17	0	5	0	4	6
4	К.-Каширський	3	0	0	2	3	4
5	Ківерцівський	15	0	3	0	4	5
6	Ковельський	22	6	6	0	4	2
7	Локачинський	37	0	6	1	6	2
8	Луцький	42	22	20	2	20	9
9	Любешівський	1	0	0	0	1	4
10	Любомльський	4	0	0	1	5	4
11	Маневицький	4	0	1	0	3	4
12	Ратнівський	14	0	1	0	5	5
13	Рожищенський	19	1	2	2	3	3
14	Старовижівський	10	0	1	1	8	5
15	Турійський	29	0	2	0	16	6
16	Шацький	1	1	0	0	1	3
Усього по області		284	31	59	19	92	75

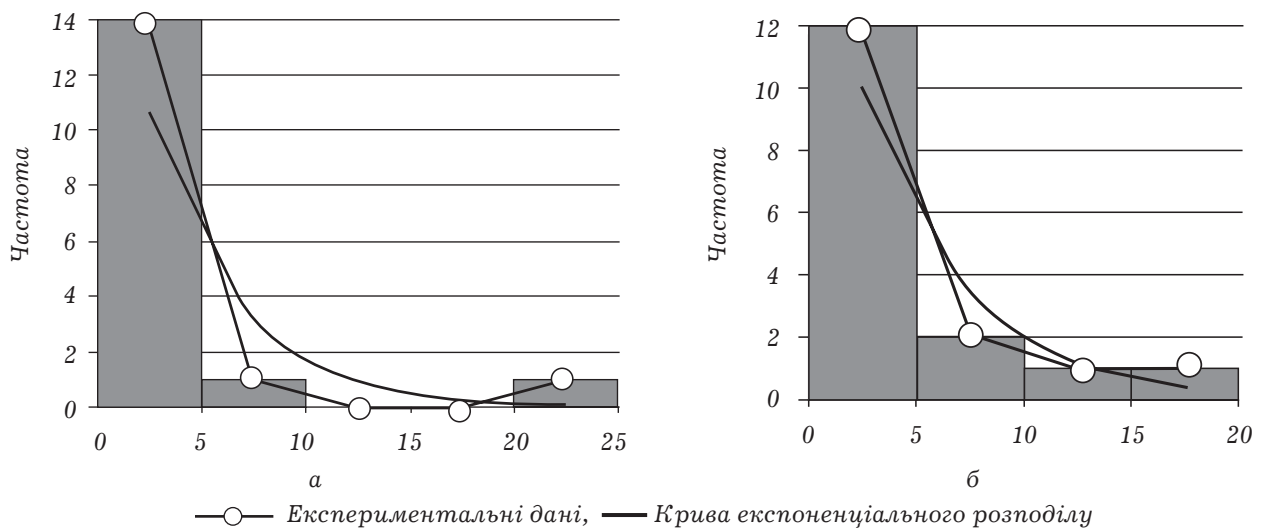
Таблиця 2

Статистичні характеристики розподілу кількості проектів землеустрою та договорів на їх розроблення як випадкових величин районів Волинської області

Статистична характеристика	Кількість проектів землеустрою	Кількість договорів на розроблення проектів землеустрою
Середнє арифметичне, од.	3,75	4,68
Середнє квадратичне відхилення, од.	3,75	4,32
Коефіцієнт варіації, %	100	92

те, що без додаткових заходів процес іти-ме в'яло або може зовсім зупинитися. При цьому більше значення коефіцієнта варіації кількості проектів землеустрою (100%),

ніж кількості договорів на їхнє розроблення (92%), свідчить про можливий запас приросту кількості проектів землеустрою (див. табл. 2).



**Рис. 1.** Гістограма і криві розподілу кількості проектів землеустрою (а) та кількості договорів на розроблення проектів землеустрою (б) у Волинській області

За даними табл. 1 можна дослідити не тільки динаміку розроблення проектів землеустрою та підписання договорів на їхнє створення, а й знайти взаємозв'язок із заходами щодо прискорення впровадження цих проектів (табл. 3). У нашому випадку є три види заходів: два активних (кількість проведених нарад з товаровиробниками та проведених перевірок на підприємствах працівниками Державної інспекції сільськогосподарства у Волинській області) та один пасивний (кількість статей, вміщених у ЗМІ, на сайтах тощо).

Дослідження кореляційної залежності також показало, що активні заходи, зокрема проведення нарад із сільськогосподарськими товаровиробниками, є ефективнішим, ніж пасивні (поширення інформації через ЗМІ та статті в мережі Інтернету).

Перелік організаційно-правових проблем, які заважають впровадженню проектів землеустрою, не є головною причиною малої кількості проектів. На нашу думку, головною причиною є економічні переваги відсутності проекту землеустрою для сільськогосподарського підприємства. Отримані дані (див. табл. 3) свідчать, що між проведенням перевірок працівниками державної інспекції сільськогосподарства і розробленням та укладанням договорів на розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, немає зв'язку.

Для того щоб виявити причину низької ефективності перевірок, зіставимо за схемою, близькою до СВОТ-аналізу, два варіанти для сільськогосподарського підпри-

Таблиця 3

**Кореляційна залежність між роз'яснювальними роботами і кількістю проектів землеустрою та договорів на їхнє розроблення**

Показники	Коефіцієнт кореляції		
	Кількість нарад проведених з товаровиробниками	Кількість статей, вміщених у ЗМІ, на сайті тощо	Кількість проведених перевірок на підприємствах
Кількість проектів землеустрою	0,69	0,50	0,07
Кількість договорів на розроблення проекту землеустрою	0,66	0,54	0,11

емства: варіант 1 — підприємство замовило проект землеустрою і його впровадили в дію; варіант 2 — підприємство знехтувало вимогами законодавства і впроваджує сівозміни, які були заплановані підприємством раніше (табл. 4).

Отже, розглянувши варіанти впровадження та невпровадження проекту землеустрою на території сільськогосподарського

підприємства, можна сказати, що господарство економічно виграє за відсутності такого проекту, ніж навпаки. Це пояснюється насамперед низьким рівнем контролю за впровадженням таких проектів уповноваженими органами і потенційною загрозою економічних втрат в перші роки впровадження проекту на території сільськогосподарського підприємства.

Таблиця 4

**Розгляд варіантів упровадження і не впровадження проекту землеустрою на території аграрного підприємства**

Варіант 1	Варіант 2
1. Підприємство зазнає фінансових витрат у зв'язку з вартістю проекту приблизно 20 тис. грн за 100 га (така вартість приблизна, адже законодавством чітко не встановлено порядку визначення цін/тарифів на розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, хоча до них близькими за змістом є види робіт, для яких тарифи встановлені)	1. Підприємство не зазнає економічних витрат у зв'язку з вартістю проекту
2. Підприємство уникає штрафних санкцій розміром від п'ятидесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	2. Підприємство може отримати штрафні санкції відповідного розміру. До того ж штрафні санкції майже не застосовуються до підприємств, а контролюючими органами практикуються лише приписи та перевірки. Розміри штрафу в грошовому еквіваленті становлять приблизно 850–8500 грн. Це означає, що сума штрафу значно менша за середню вартість проекту землеустрою
3. Підприємство теоретично отримує проект, який забезпечує раціональне й ефективне використання всіх земель, створює сприятливі умови для підвищення продуктивності праці та мінімізації капіталовкладень, зупинить ерозійні процеси, визначить площі земель, які є економічно неефективними та екологічно небезпечними [4, с. 10]	3. Підприємство з досить низькими еколого-економічними показниками втрачає можливість підвищувати завдяки впровадженню на його території проекту землеустрою.
4. Підприємство може зазнати потенційних втрат від запровадження проекту землеустрою на його території (особливо в перші роки його дії), адже проект сівозміни не завжди збігається з бізнес планами підприємства і в проекті можуть бути запроваджені такі дії, як виведення з обробітку малопродуктивних земель, висів культур, які є менш виснажливими для ґрунту, а їх вартість на ринку сільськогосподарської продукції менша ніж культур, що висівали на цій території раніше. І хоча в теоретичному плані підприємство повинно отримати проект, що вигідний для нього як в економічному, так і в екологічному плані, на практиці проєктанти та замовники проекту стикаються з низкою подібних проблем. До того ж, нині державою не передбачені дотації підприємству за заходи з покращення земель.	4. Підприємство діє відповідно до затвердженого бізнес-плану, висаджує культури, затверджені в сівозміні. Це не завдає економічних збитків для підприємства і забезпечує стабільний прибуток. Але в такому разі існує загроза зниження прибутку в майбутньому, адже якщо сільськогосподарські культури висівати з порушенням норм, то в подальшому це призведе до зниження родючості ґрунтів і зменшення урожайності сільськогосподарських культур.

Систему штрафів і перевірок контролюючими органами нині можна назвати не ефективною, про що свідчить мала кількість проектів землеустрою та умови, в які потрапить підприємство в разі впровадження проекту землеустрою. Відповідно до повноважень, передбачених ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Державна інспекція сільського господарства здійснює контроль за використанням та охороною земель. Одним із найпріоритетніших напрямів є контроль за використанням земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, санкцією за відсутність проекту землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, є накладання штрафу на громадян у сумі 850–1700 грн і на посадових осіб 5100–8500 грн. Однак на даний час процедура притягнення порушників до адміністративної відповідальності до кінця не врегульована. Таким чином, щоб усунути виявлені порушення, державні інспектори видають відповідні приписи. Кількість випадків накладання штрафних санкцій за відсутності проектів землеустрою по Україні дуже мала, що провокує сільськогосподарські підприємства не поспішати із замовленням таких проектів.

Тому до низки організаційно-правових механізмів, які заважають впровадженню проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, потрібно додати недосконалість контролюючої системи.

Для виправлення недоліків контролюючої системи необхідно кардинально змінити вимоги щодо розроблення проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Для початку потрібно переглянути необхідність примусового «нав'язування» проектів землеустрою для сільськогосподарських товаровиробників. Головною метою проекту землеустрою є дотримання науково обґрунтованих сівозмін, які забезпечуватимуть збереження і відтворення родючості ґрунтів. Але не кожне господарство практикує висівання монокультур. Певна частина з них веде досить екологічно безпечне сільськогосподарське виробництво. Замовлення проектів землеустрою для господарств цього типу стане лише додатковим джерелом витрат для них. Державна інспекція сільського господарства повинна насамперед контролювати не впровадження проектів землеустрою на територіях аграрних підприємств, а якісний стан земельних ділянок, які перебувають у власності чи користуванні підприємства. Якщо результати перевірки стану земель підприємства виявляться негативними, то слід дати рекомендації щодо подальшого використання їх та усунення проблем землекористування. У такому випадку впровадження проектів землеустрою стане дієвим інструментом виправлення недоліків у землекористуванні. Контроль за використанням земель сільськогосподарського призначення, в тому числі за погіршенням земель у зв'язку з недотриманням раціональних сівозмін, повинен здійснюватися за загальною схемою по всьому аграрному підприємству (рис. 2).

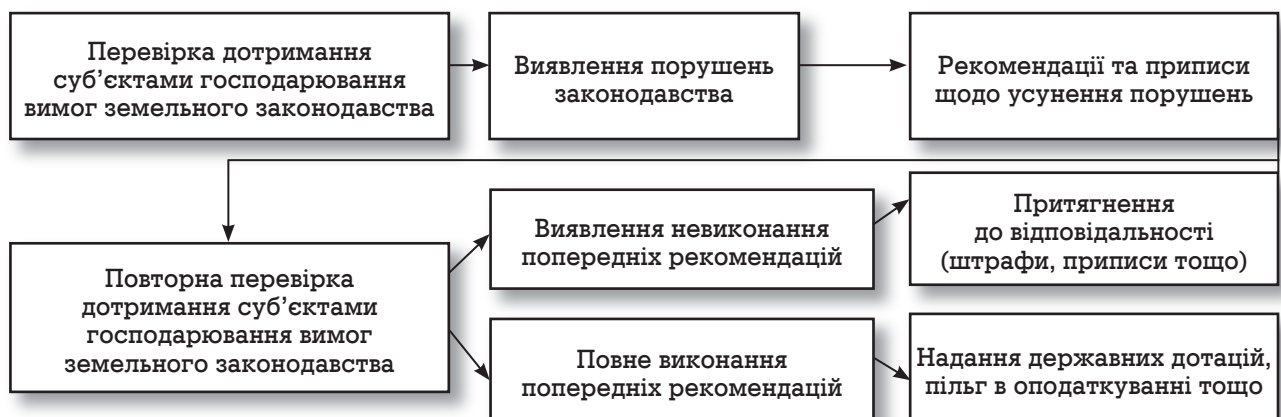


Рис. 2. Схема перевірки дотримання вимог земельного законодавства аграрними підприємствами

Ця схема не відображає повної картини процедури перевірки аграрних підприємств і потребує подальшого удосконалення. Та варто ще раз підкреслити, що для збільшення кількості впроваджених проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, слід підприємству, у якого немає такого проекту, чітко й обґрунтовано пояснити про необхідність замовити його. Тільки після перевірки підприємства працівниками державної інспекції сільського господарства та надання ними кваліфікаційних порад щодо оптимального використання земель можна вимагати від сільськогосподарського товаровиробника впровадження проектів землеустрою.

### ВИСНОВКИ

Статистичне дослідження процесу створення проектів землеустрою та укладання договорів на їхнє розроблення на регіональному рівні показало, що їхня кількість в окремих областях, як і по Україні в цілому, збільшуватиметься дуже повільно. Кореляційна залежність між пасивними та активними заходами з прискорення впровадження проектів свідчить про їхню низьку ефективність. Без подолання організаційно-правових проблем, які стосуються розроблення та впровадження проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, активність створення цього виду документації із землеустрою не зможе зрости. До того ж потрібно переглянути вимоги щодо обов'язкового впровадження проектів землеустрою

та вдосконалити систему контролю за дотриманням вимог земельного законодавства аграрними підприємствами. Це дасть змогу переконати керівників цих підприємств у важливості й необхідності впровадження проектів землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь території їхніх аграрних підприємств.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Атаманюк О.П.* Стан та проблеми впровадження проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь / О.П. Атаманюк // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*, 2013. — № 4. — С. 9–13.
2. *Мартин А.Г.* Сутність проектних рішень у сучасній документації із землеустрою / А.Г. Мартин // *Землеустрій і кадастр*. — 2010. — № 4. — С. 30–38.
3. *Молостов А.С.* Элементы вариационной статистики / А.С. Молостов — К.: Урожай, 1964. — 171 с.
4. *Бердніков Є.С.* Стан та цілі розробки проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь / Є.С. Бердніков // *Землевпорядний вісник*, 2012. — № 11. — С. 9–13.
5. *Венецкий И.Г.* Основные математико-статистические понятия и формулы в экономическом анализе / И.Г. Венецкий, В.И. Венецкая. — Справочник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Статистика, 1979. — 447 с.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження родючості ґрунтів» № 858 — IV від 04.06.2009 // *Відомості ВРУ*. — 2009. — № 47–48. — 719 с.