

Економіко-правові засади РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ



УДК:[332.33:504.062]:349.415

Проаналізовано економіко-правові засади та визначено складові раціонального використання та охорони земель. Розроблено конкретні пропозиції щодо вдосконалення раціонального використання земель у сфері правового забезпечення, а саме: встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок, дотримання норм чинного законодавства, своєчасного проведення природоохоронних заходів.

Ключові слова: раціональне використання, охорона земель, ефективне використання, цільове призначення, оренда.

Один із основних принципів земельного законодавства — забезпечення раціонального використання та охорони земель [1]. Також у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України є раціональне використання природних ресурсів [2]. Тобто, в контексті концепції сталого розвитку економічна, екологічна на соціальна складова повинні забезпечувати раціональне використання земельних ресурсів.

Перш ніж перейти до викладу основного матеріалу щодо економіко-правових засад раціонального використання та охорони земель, вважаємо за необхідне з'ясувати сутність поняття «раціональне використання», оскільки в науковій літературі зустрічається ототожнення цього поняття з «ефективним використанням». Якщо брати до уваги походження терміну «раціональний», то

він означає розумний підхід до створення чогось, тобто той, що зроблений з розумом. А якщо так, то сутність раціонального використання землі й полягає у тому, щоб використовувати земельні ресурси розумно, оскільки земля є вічним ресурсом, який при дбалому ставленні покращує свої якісні характеристики.

Отже, при раціональному використанні землі екологічна складова переважає над економічною. Натомість таке використання передбачає отримання ефекту від використання земельних ресурсів, причому це не завжди сприяє покращенню якісних характеристик земель, і економічна складова в даному випадку буде превалювати над екологічною. Гонитва за високими фінансовими результатами відсуває на другий план питання щодо цільового використання земель, дотримання норм чинного земельного законодавства, застосування системи сівозмін, своєчасного проведення природоохоронних заходів тощо.

Ірина КОШКАЛДА,

доктор економічних наук, завідувач кафедри управління земельними ресурсами та кадастру

Анатолій КОРЕЦЬКИЙ,

кандидат економічних наук, професор кафедри управління земельними ресурсами та кадастру

Харківський національний аграрний університет ім. В.В.Докучаєва

Питання раціонального використання та охорони земель привертало увагу багатьох вчених-дослідників, а саме: Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, Л.М. Новаковського, В. М. Трегбчук, А.М. Третьяка та інших. Однак, ця проблема досі залишається невирішеною, оскільки низка питань знаходиться у площині правового поля. Неузгодженість між собою діючих законодавчих та нормативно-правових актів, значна їх кількість та не до кінця визначений механізм раціонального використання та охорони земель, безвідповідальність господарюючих суб'єктів лише породжує коло проблем, які, на превеликий жаль, спричиняють екологічні загрози.

Метою статті є аналіз економіко-правових засад та розробка пропозицій щодо раціонального використання та охорони земель.

Ефективність використання землі оцінюють за системою економічних показників. Так, в структурі посівних площ Харківщини значну питому вагу займають

зернові культури. Причому в останні роки збільшується площа посіву кукурудзи. Серед технічних культур переважають посіви соняшнику (22,4% в структурі посівних площ), а посіви цукрового буряку зменшуються з кожним роком і за останні двадцять років скоротилися у сім разів. Майже по всіх основних сільськогосподарських культурах урожайність має тенденцію до зростання [3]. Вартісні та натуральні показники ефективності використання сільськогосподарських угідь наведено в таблиці.

Як бачимо, перенасичення сівозмін ґрунтоурійнівними й ґрунтовиснажливими комерційними культурами, скорочення поголів'я тварин та зменшення внесення органічних добрив значною мірою загострюється, оскільки не може позитивно впливати на продуктивність земельних угідь у майбутньому.

До основних негативних тенденцій розвитку в сфері раціонального використання та охорони земель також можна віднести: збереження значного рівня їх криміналізації; порушення вимог чинного законодавства України з боку посадових осіб органів місцевої влади та самоврядування при розпорядженні земельними ділянками; використання земельних ділянок без оформлення правовстановлюючих документів тощо.

У сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів однією із основних складових регулювання земельних відносин є встановлення цільового призначення земель, оскільки кожна із категорій має відповідну специфіку її цільового призначення, визначає зміст прав і обов'язків земельних відносин щодо володіння, користування і розпорядження конкретними земельними ділянками тощо. Формування складу земель та їх віднесення до відповідної категорії здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

ВАРТІСНІ ТА НАТУРАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ УГІДЬ В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ У ДИНАМІЦІ*

Рік	Одержано на 100 га с.-г. угідь, тис грн		Одержано на 100 га ріллі, ц			Частка продукції тваринництва в структурі товарної продукції, %
	товарної продукції	прибутку (збитку)	зерна	соняшнику	цукрового буряку	
1998	37,8	-11,6	735,6	113,7	410,2	29,2
1999	46,1	-8,3	718,9	130,1	543,2	26,7
2000	59,2	0,9	648,6	188,6	712,1	23,7
2001	76,9	14,0	1178,5	130,9	723,4	24,7
2002	83,3	7,4	1193,5	170,3	684,5	24,2
2003	92,3	9,2	611,7	185,4	814,9	27,8
2004	124,4	1,9	1293,2	133,9	944,0	24,4
2005	153,7	7,5	1514,9	186,4	855,3	28,7
2006	188,4	1,9	1135,3	252,4	1225,6	26,8
2007	219,8	39,5	1537,4	321,3	787,5	21,6
2008	278,2	23,9	2468,2	373,8	595,9	22,8
2009	318,7	10,5	1638,2	383,2	364,7	23,0
2010	358,0	5,3	762,0	448,0	347,2	23,3
2011	497,7	106,7	1996,0	560,4	631,8	23,4
2012	654,0	122,5	1547,4	563,6	521,7	17,7
2013	639,0	64,8	2217,9	730,4	171,5	22,4

*Розраховано за даними Головного управління статистики в Харківській області.

визначених статтями 122, 149, 150 Земельного кодексу України [1]. Крім того, в процесі використання земельних ділянок у громадян та юридичних осіб виникає необхідність змінювати визначену площу таких ділянок для іншого цільового призначення, що також здійснюється на підставі рішення відповідного органу.

Встановлювати та змінювати цільове призначення мають право зазначені вище органи на підставі визначених для них земельним законодавством повноважень — приймати рішення щодо вилучення (викупу) земельних ділянок, передавати їх у власність або надавати у користування, затверджувати проекти землеустрою й приймати рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення. Аналіз цих повноважень показує, що деякі правові норми земельного законодавства потребують подальшого удосконалення.

Зміст повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо вилучення/надання земельних ділянок у власність або користування показує,

що в основному органи, які мають право приймати рішення щодо надання земельних ділянок відповідним суб'єктам для різних потреб, можуть і вилучати земельні ділянки у попередніх землекористувачів. Це стосується сільських, селищних, міських, районних та обласних рад щодо земель комунальної власності, обласних державних адміністрацій і Кабінету Міністрів України щодо земель державної власності. Але це положення не стосується земель сільськогосподарського призначення. Нормами земельного законодавства передбачено, що вилучати земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні для сільськогосподарського використання, мають право районні державні адміністрації, а розпоряджаються землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо органи земельних ресурсів [4]. Тому в земельному законодавстві необхідно конкретизувати повноваження деяких органів щодо вилучення/надання земельних діля-

нок, зокрема, обласних державних адміністрацій, Кабінету Міністрів України та ін. з метою недопущення порушень у сфері встановлення та зміни цільового призначення земель.

Визначене Конституцією України положення про те, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави, в першу чергу, стосується земель сільськогосподарського призначення, оскільки ці землі є найціннішими, еталонними ґрунтами, які становлять майже 70% території держави. Вони є основним та незамінним засобом виробництва сільськогосподарської продукції і безпосередньо підпорядковані принципу раціонального їх використання й охорони [5]. Але схваленою Концепцією боротьби з деградацією земель та опустелюванням встановлено, що внаслідок деградації земель протягом 1986-2010 років вміст гумусу зменшився на 0,22% і становить 3,14%. За цей період втрати гумусу в орному шарі становили 5500 кг на гектар. Щороку з урожаєм сільськогосподарських культур з кожного гектара безповоротно відчужуються 77-135 поживних речовин (азот, фосфор, калій) [6]. Крім того, Концепцією визначено, що така проблема зумовлена:

- *необґрунтовано високим рівнем передусім сільськогосподарського освоєння території та незбалансованим співвідношенням між земельними угіддями;*
- *порушенням науково обґрунтованих принципів землекористування, у тому числі недотриманням сівозмін, зменшенням обсягу внесення агрохімікатів, передусім добрив, включаючи органічні;*
- *незадовільним станом забезпечення землеустрою, в тому числі розроблення документації в галузі охорони земель та здійснення передбачених нею заходів, а також недостатнім обсягом наповнення відомостями системи Державного земельного кадастру та іншими умовами.*

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, регулювання земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру. Тому цей орган виконавчої влади має відповідні завдання, які безпосередньо сприятимуть раціональному використанню та охороні земель.

Держгеокадастр і його територіальні органи в процесі розроблення і внесення пропозицій щодо розпорядження землями державної і комунальної власності, встановленні меж адміністративно-територіальних одиниць можуть вносити відповідні рекомендації з метою реалізації Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням. Зокрема, при наданні земельних ділянок державної власності сільськогосподарського призначення органами Держгеокадастру громадянам і юридичним особам за результатом проведених землевпорядних, ґрунтових та інших обмежень необхідно вносити пропозиції щодо:

- *напрямів господарської діяльності з метою удосконалення структури земельних угідь і забезпечення екологічної безпеки;*
- *збільшення площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ), лісів, ползахисних лісових смуг та інших захисних насаджень відповідно до науково обґрунтованих показників з урахуванням регіональних особливостей та природно-кліматичних умов;*
- *зменшення площі орних земель за рахунок ерозійно-небезпечних, деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь;*
- *удосконалення економічних механізмів стимулювання землевласників і землекористувачів для провадження екологічно збалансованої діяльності, збереження ґрунтів та відтворення їх родючості.*

У Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням зазначено, що найбільш масштабними деградаційними процесами є водна і вітрова ерозія ґрунтів, яка спостерігається на близько 57% території країни. Крім того, за різними критеріями забруднено близько 20 відсотків українських земель, внаслідок гірничодобувної та інших видів діяльності порушено більш як 150 тисяч гектарів земель. Відповідно до вимог земельного законодавства порушені землі підлягають їх рекультивуації, яка включає комплекс організаційних, технічних і біотехнічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та їх продуктивності. Техногенно забруднені землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання якісної продукції, підлягають вилученню із сільськогосподарського обігу. Крім того, деградовані і малопродуктивні землі, які є екологічно небезпечними та економічно неефективними, підлягають консервації шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення.

Оскільки здійснення таких заходів вимагає додаткових коштів від громадян та юридичних осіб, які є власниками і землекористувачами земельних ділянок, Земельним кодексом України (ст. 205) передбачено економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель [1]. Зокрема, власники землі і землекористувачі можуть звільнитися від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами. Також вони можуть отримувати компенсацію з бюджетних коштів при зниженні доходів суб'єктів господарювання внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Змінами і доповненнями, внесеними до Податкового кодексу України, визначені земельні ділянки, які не підлягають оподаткуванню земельним податком. Зокрема, це землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння, і земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодкових насаджень [7].

Наведені заходи економічного стимулювання охорони сільськогосподарських земель, визначені Податковим кодексом України, можуть тільки частково сприяти виконанню робіт з охорони земель. Тому на законодавчому рівні необхідно врегулювати питання щодо надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти природоохоронні заходи, передбачені загальнодержавними регіональними програмами раціонального використання і охорони земель.

Аналіз використання та охорони сільськогосподарських земель України показує, що сільськогосподарське виробництво ведеться переважно на умовах їх оренди на площі 17,4 млн гектарів. Оренда як особлива форма реалізації права власності і господарського використання землі займає важливе місце в системі земельних відносин. Проте низка питань залишається невирішеними, а деякі правові, економічні, соціальні та інші положення сучасних земельно-орендних відносин носять дискусійний характер і потребують подальшого доопрацювання. У першу чергу, потребують вирішення питання оптимі-

зації строків оренди землі з урахуванням конкретного сільськогосподарського виробництва, розмірів і основи нарахування орендної плати тощо.

За даними Держземагенства, на початок 2014 року терміном на 1-5 років було укладено 41,8 відсотка договорів оренди і на 6-10 і більше років — 58,2 відсотка від загальної кількості договорів, укладених між власниками земельних ділянок і орендарями [8]. Наведені дані показують, що значна кількість договорів укладаються на короткі строки від 1 до 5 років. Тому такі господарства для збільшення своїх прибутків вирощують, у деяких випадках, таку культуру як соняшник та інші по декілька років поспіль, чим порушують норми законодавства щодо дотримання екологічної безпеки землекористування та збереження родючості ґрунтів.

Питання строків оренди сільськогосподарських земель повинні бути врегульовані на законодавчому рівні. Законом України «Про оренду землі» визначено, що при передачі в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням періоду ротатії основної сівозміни згідно з проектами землеустрою [9]. Обов'язковість землеустрою передбачена в Законі України «Про землеустрій», в якому визначено, що землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі розробки документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель [10]. А заходи, передбачені затвердженими в установленому порядку проектами землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, у тому числі орендарями. Проекти ж землеуст-

рою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, розробляються з метою організації сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь і землекористувань для ефективного ведення виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів.

У Типовому договорі оренди землі визначається якісна характеристика земельних ділянок окремих категорій за їх складом та видами угідь, які передаються в оренду. Така характеристика для окремих земель явно недостатня. Її необхідно доповнити у випадках, коли в оренду надаються сільськогосподарські угіддя, такими показниками, як запаси гумусу, кількість натрію, калію, фосфору, кислотність тощо. Це давало б можливість контролюючим органам з охорони земель притягати до адміністративної відповідальності орендарів за такі порушення, як самовільне відхилення від проектів землеустрою або за їх відсутність, невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, псування сільськогосподарських угідь тощо.

Загострення екологічної проблеми зумовлене, зокрема, не збалансованим співвідношенням орних земель, природних сіножатей, пасовищ і лісів. У Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні зазначено, що погіршення ефективності захисту орних земель захисними лісовими насадженнями лінійного типу зумовлене недостатньою їх загальною площею, зменшенням обсягу створення нових лісових насаджень, зменшенням площі захисних насаджень лінійного типу внаслідок неправомірної господарської діяльності [10].

Внаслідок проведених робіт з паювання сільськогосподарських

угідь та створення нових суб'єктів господарювання ринкового типу захисні лісові насадження лінійного типу використовуються сільськогосподарськими підприємствами без відповідної правової бази, що і призвело до скорочення їх площі і погіршення якісного стану. Тому для вирішення даної проблеми в земельному, лісовому, природоохоронному та інших законодавствах

необхідно визначити правові норми, якими буде встановлено зміст правового режиму лісових насаджень лінійного типу, форми і види права власності на ці землі, компетенції відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження такими угіддями, відповідальність за неефективне землекористування тощо.

ВИСНОВКИ

На сьогодні не можна вважати використання земель, особливо сільськогосподарського призначення, раціональним, оскільки низка проблемних питань пов'язана із недосконалістю законодавчого та нормативно-правового забезпечення, а також неузгодженістю роботи органів управління у сфері земельних відносин. Тому авторами статті подано пропозиції, які сприятимуть раціональному використанню та охороні земель.

Відповідно до правових норм слід конкретизувати повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань вилучення і надання земельних ділянок у власність або у користування з метою недопущення порушень законодавства у цій сфері.

Органи земельних ресурсів відповідно до визначених законодавством повноважень зобов'язані вносити пропозиції щодо раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель з питань: удосконалення структури земельних угідь, зменшення площі орних земель за рахунок деградованих, малопродуктивних та ін., напрямів рекультивації порушених земель, угідь, які підлягають консервації.

З метою економічного стимулювання громадян та юридичних осіб, які за власні кошти здійснюють заходи з питань раціонального використання та охорони земель, Податковим кодексом України необхідно розширити відповідні податкові і кредитні пільги.

Земельним та іншим законодавством врегулювати деякі питання використання земель на умовах оренди. В договорах оренди сільськогосподарських угідь необхідно визначити мінімальні терміни оренди, якісний стан ґрунтів та заходи з його поліпшення, а також порядок використання лісових насаджень, водних та інших об'єктів.

ЕКОНОМИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

**Кошкалда І.
Корецький А.**

Проанализированы экономико-правовые основы и определены составляющие рационального использования и охраны земель. Разработаны конкретные предложения по усовершенствованию рационального использования земель в сфере правового обеспечения, а именно: установление и изменение целевого назначения земельных участков, соблюдение норм действующего законодательства, своевременное проведение природоохранных мероприятий.

Ключевые слова: рациональное использование, охран земель, эффективное использование, целевое назначение, аренда.

Кошкалда Ирина Виталиевна, заведующая кафедрой управления земельными ресурсами и кадастра, Харьковский национальный аграрный университет им.В.В.Докучаева.

Корецкий Анатолий Васильевич, профессор кафедры управления земельными ресурсами и кадастра, Харьковский национальный аграрный университет им. В. В. Докучаева.

THE ECONOMICAL-LEGAL FUNDAMENTALS OF RATIONAL USE AND LAND PROTECTION

**Koshkalda I.
Koretskyi A.**

The economical-legal fundamentals has been analyzed and content of rational land use and protection has been determined. The concrete propositions as for the maintenance of rational land use in legal application context has been produced, such as: the determination and changes of land plots purpose, the fulfillment of current legal norms, modern use of nature-protective works.

Key words: rational use, protection of lands, effective use, purpose aim, leasehold.

Koshkalda Iryna, chair of land management and cadastre of Kharkiv State Agrarian University named after V.V.Dokuchayev.

Koretskyi Anatoliy, professor of land management and cadastre of Kharkiv State Agrarian University named after V.V.Dokuchayev.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — С.1. — Ст.2038.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
3. Сільське господарство Харківської області: статистичний збірник. — Х., 2014. — 124с.
4. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15 // Землевпорядний вісник. — 2015. — № 2. — С.60-64.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. -№ 30. — Ст.141.
6. Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014р. № 1024-р // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 201.
7. Податковий кодекс України: Закон України «Про внесення змін і доповнень до Податкового кодексу України» від 28 груд. 2014р. № 71-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 7-8. — Ст.55.
8. Солов'яненко Н. Розвиток орендних земельних відносин в Україні / Ніна Солов'яненко // Землевпорядний вісник. — 2014. — № 11. — С.32-35.
9. Про оренду землі: Закон України від 6 жовт. 1998 р. №1211- IV // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 46-47. — Ст.280.
10. Про землеустрій: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 25. — С.122. — Ст.1178.
11. Про схвалення Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 вер. 2013 р. № 725-р // Урядовий кур'єр. — 2013. — №189.