

Ольга В. Ільчак
**СИСТЕМА КОНТРОЛЮ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО
ПРИЗНАЧЕННЯ**

У статті розглянуто проблеми контролю використання земель в сільському господарстві в умовах інтенсивного землекористування. Досліджено сучасний стан сільськогосподарського землекористування та виявлено його основні проблеми. Запропоновано трирівневу систему контролю за використанням земель в сільському господарстві. Особливу увагу приділено превентивним заходам контролю та запобігання зловживанням у сільськогосподарському землекористуванні.

Ключові слова: господарський контроль; сільське господарство; землекористування; превентивні заходи.

Рис. 2. Літ. 12.

Ольга В. Ільчак
**СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСЬКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ**

В статье рассмотрены проблемы контроля использования земель в сельском хозяйстве в условиях интенсивного земледелия. Исследовано современное состояние сельскохозяйственного землепользования и выявлены его основные проблемы. Предложена трехуровневая система контроля за использованием земель в сельском хозяйстве. Особое внимание уделено превентивным мерам контроля и предотвращения злоупотреблений в сельскохозяйственном землепользовании.

Ключевые слова: хозяйственный контроль; сельское хозяйство; землепользование; превентивные меры.

Olga V. Ilchak¹
AGRICULTURAL LAND USE CONTROL SYSTEM

The article studies the control of land use in agriculture under the conditions of intensive farming. The current state of agricultural land use is investigated and its central problems are described. A three-tier system of land use control in agriculture is offered. Particular attention is paid to preventive control measures and abuse prevention in the agricultural land use.

Keywords: economic control; agriculture; land use; preventive measures.

Постановка проблеми. Для забезпечення достатньої ефективності використання земель в сільському господарстві необхідно особливу увагу приділяти заходам контролю. Насамперед слід провести аналіз системи господарювання та визначити її слабкі місця. Після їх детального аналізу слід максимально усунути їх.

За даними дослідження [5], обсяги гумусу земель в Україні за останні 130 років знизилися. Втрати гумусу склали в лісостеповій зоні 22%, 19,5% в степу та 19% в зоні Полісся. В Україні 32% земельних площ так чи інакше зазнають впливу водної ерозії, що складає 13,3 млн га. З них 4,5 млн га піддаються сильній водній ерозії, 68 тис. га повністю втратили гумусовий горизонт. Такі негативні тенденції потребують вжиття негайних заходів для збереження та відновлення родючості земель.

Можна констатувати, що система управління землями в Україні лише формується, все ще залишається незавершеною земельна реформа, не сфор-

¹ National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

мовано ринок сільськогосподарських земель. Так само залишаються відкритими питання обліку та контролю земель. Разом з тим, земельні ресурси України надзвичайно багаті. Україна володіє четвертою частиною світових запасів чорнозему. І це може стати серйозною конкурентною перевагою України в міжнародних відносинах. Тому наукові дослідження щодо контролю земельних ресурсів сільського господарства України надзвичайно актуальні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові основи бухгалтерського обліку і господарського контролю земельних ресурсів в сільському господарстві досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені: О.О. Бредіхін [5], В.М. Жук [6], Н.М. Малюга [7], А.М. Третяк [10] та інші. Вони обґрунтовували теоретичні та методичні основи обліку і контролю земель сільськогосподарського призначення та землекористування, їх визнання, оцінку, відображення в системі обліку, основні принципи системи контролю земель сільськогосподарського призначення, його напрями, механізми, методи, організаційні форми. Однак питання контролю земель сільськогосподарського призначення в умовах трансформації земельних відносин та інтеграційних процесів залишилися поза увагою науковців.

Метою дослідження є наукове обґрунтування розвитку системи контролю землекористування в сільському господарстві на принципах екологічної безпеки для збереження та відновлення основного національного багатства країни – землі.

Основні результати дослідження. Земельний кодекс України [1] визначає, що реалізація громадянами права власності на землю не повинно шкодити інтересам суспільства, правам інших громадян. Крім того, встановлено, що власники зобов'язані дбати про свої земельні ділянки, сприяти підвищенню їх родючості, зберігати їх природні властивості та піклуватися про екологічну безпеку загалом.

Ці ж положення закріплені в Законі України «Про охорону земель» [3]. Крім того, цей закон зобов'язує власників та землекористувачів проводити протиерозійні заходи, вести сільське господарство таким чином, щоб мінімізувати ризики ерозії, забруднення, виснаження, не завдавати шкоди природному середовищу. Однак, незважаючи на спрямованість законодавства України на екологічно безпечне використання земель в сільському господарстві, збереження та підвищення їх родючості, негативні тенденції в землекористуванні, як ми зазначали вище, зберігаються.

Центральною причиною, що викликала подібну ситуацію в сільськогосподарському землекористуванні, є те, що за часів незалежності системи контролю використання земель в сільському господарстві були спрямовані, перш за все, на забезпечення та запобігання порушенням у земельно-правових відносинах, таких як приватизація земель, розпаювання, зміна цільового призначення, передача у користування, тоді як екологічна безпека землекористування у більшості випадків залишалася поза увагою як держави, так і громадськості.

Система контролю земель сільського господарства повинна відповідати вимогам максимальної простоти, прозорості, доступності, очевидності [7].

При побудові системи контролю земель сільського господарства слід неодмінно враховувати, що земля виступає одночасно предметом і засобом

праці [10], а також територіальним базисом виробництва, що зумовлює її особливу роль.

Доцільною вважаємо впровадження трірівневої системи контролю за наявністю та використанням земель сільськогосподарського призначення (рис. 1).

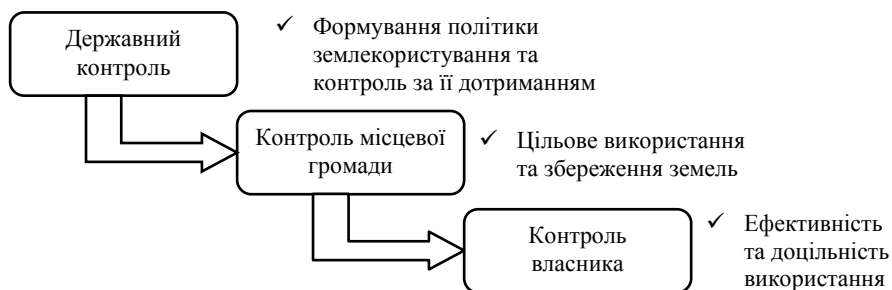


Рис. 1. Рівні контролю використання земель сільськогосподарського призначення, авторська розробка

На державному рівні здійснюється контроль за відповідністю землекористування законодавчим нормам та збереженням його у правовому полі. Головна роль в контролі використання земель сільського господарства належить Державному агентству земельних ресурсів України та Державній сільськогосподарській інспекції України.

До напрямів діяльності Державного агентства земельних ресурсів України належить [8]:

- ліцензування та сертифікація у сфері землекористування;
- регулювання ринку земель;
- грошова оцінка земельних ділянок;
- геодезія та картографія земель;
- ведення кадастру та реєстрація земель та правовідносин у сфері землекористування;
- експертиза землевпорядної документації;
- забезпечення землеустрою та охорони земель;
- надання адміністративних послуг землекористувачам;
- реалізація інтересів України у використанні земель на міжнародному рівні;
- реформування земельних відносин в Україні;
- внесення законотворчих ініціатив у сфері земельного права;
- розпорядження сільськогосподарськими землями, які перебувають у державній власності.

Функції Державної інспекції сільського господарства полягають в державному нагляді за землями, що використовуються в сільському господарстві всіх категорій, форм власності щодо дотримання земельного законодавства, охорони і поліпшення земель [6]. Зокрема, до функцій Держсільгоспінспекції належить:

- забезпечення державного обліку земель та їх реєстрації, перевірка достовірності інформації про наявність та використання таких земель;

- спостереження за виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву (гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших) та сприяння своєчасному проведенню їх рекультивації в обсягах, передбачених проектами;

- моніторинг дотримання земельного законодавства при отриманні прав власності на землі згідно угод купівлі-продажу, обміну, дарування, застави та інших;

- забезпечення дотримання органами державної влади, а також місцевого самоврядування, юридичними особами та громадянами норм законодавства щодо землі та визначення порядку отримання і реалізації прав на земельні ділянки;

- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо використання протиерозійних, гідротехнічних споруд, за збереженістю захисних насаджень і непорушністю межових знаків;

- сприяння землеустрою, виконанню заходів відповідно до проектів землеустрою, в т.ч. моніторинг виконання власником та користувачами землі заходів, передбачених проектами землеустрою;

- нагляд за встановленням, проектуванням, спорудженням та введенням в експлуатацію об'єктів, які можуть мати негативний вплив на стан і родючість земельних ділянок;

- сприяння заходам відповідно до проектів землеустрою, які передбачають захист земельних ділянок від дії водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що погіршують природний стан та родючість земельних ділянок, запобігання псуванню земельних ділянок їх власниками та користувачами, зокрема, забрудненню хімічними та радіоактивними відходами, стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, забур'янення, заліснення;

- контроль за дотриманням строків вчасного повернення власникам земель, з тимчасово зміненим цільовим призначенням та приведенням їх до стану, який придатний для використання за основним призначенням;

- організація дотримання порядку визначення та відшкодування втрат, понесених суб'єктами діяльності в сільському та лісовому господарстві;

- моніторинг цільового використання земель їх власниками та землекористувачами;

- контроль за дотриманням вимог земельного законодавства суб'єктами земельного права щодо передачі земельних ділянок у власність та користування, змін їх цільового призначення, купівлі та продажу та інших операцій, пов'язаних з реалізацією прав власності на землю.

Другий рівень контролю – контроль місцевої громади або самоврядний контроль, забезпечує непорушність меж земельних ділянок, їх цільове використання, збереження та відновлення ґрунтів. Державний та самоврядний контроль за використанням сільськогосподарських земель мають спільне походження та спільну мету – охорону земель та дотримання законів при їх

використанні, однак виражають різні групи інтересів: державний – народу загалом, самоврядний – конкретної територіальної громади.

Земельним кодексом України [1] самоврядний контроль покладено на сільські, селищні, міські та обласні ради, що також закріплено в Законі України «Про охорону земель» [3]. Однак, якщо Земельний кодекс України [1] вважає самоврядний контроль сільськогосподарських земель окремим видом контролю, то Закон України «Про місцеве самоврядування» [2] вважає його делегованими повноваженнями центральних органів державної влади, до компетенції яких входить забезпечення сільськогосподарського землекористування. Тобто самостійних повноважень щодо контролю сільськогосподарських земель органи місцевого самоврядування не мають, а лише наділені окремими повноваженнями, які дають їм змогу здійснювати опосередкований контроль використання земель в межах належних їм територій. Окремі аспекти контролю використання земель належать до компетенції місцевих рад: часткове регулювання земельних відносин у межах наданих повноважень; встановлення ставок земельного податку та пільг щодо земельного податку на землі, які знаходяться у межах територіальних громад; видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та скасування їх дії; віднесення окремих територій або об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; погодження розміщення на території належній до управління відповідного органу місцевого самоврядування об'єктів, що можуть мати негативний екологічний вплив; затвердження планів забудови населеного пункту та відповідної документації [4]. Районні та обласні ради безпосереднього контролю за використанням сільськогосподарських земель не здійснюють, вирішуючи лише загальні питання земельних відносин на належних їм територіях [9]. На основі проведеного дослідження можна визначити, що основні функції в контролі земель відіграють центральні органи державної влади, тоді як самоврядний контроль залишається поза увагою.

Найглибшим та всеохоплюючим має бути базовий рівень контролю – контроль з боку власника. Головним предметом контролю використання земель для власника є ефективність, яка включає в себе велику кількість аспектів: родючість ґрунту, витрати на 1 га площі, затрати праці, збереження земель для майбутнього використання [11].

Специфічною рисою України є те, що більшість сільськогосподарських підприємств використовують землі на правах оренди через дію мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а основними орендодавцями є фізичні особи – власники землі. Хоча законодавство України захищають права власників на землю, фактично орендодавці не мають реальних механізмів здійснення контролю за використанням їх земельної ділянки орендарем. Крім того, землекористувачі не завжди зацікавлені в охороні земельних ділянок, збереженні їх природних властивостей. Найчастіше підприємство-орендар є монополістом в конкретній сільській місцевості, а утримувати та обробляти земельну ділянку самостійно орендодавці найчастіше не в змозі. Виникає ситуація, коли власники землі фактично не можуть контролювати її використання. Отже, нині гостро постає питання розробки механізмів контролю землі її власниками.

Під час процедури контролю земельних відносин визначається кількість та вартість сільськогосподарських угідь, відображених бухгалтерському обліку та фінансовій звітності, і які перебувають у власності підприємства, а також земель, на які підприємство має права постійного користування або використовує на правах оренди [12]. Власні земельні ділянки відображаються у складі основних засобів, права постійного користування землями – у складі нематеріальних активів, орендовані ділянки – на позабалансових рахунках (рис. 2).

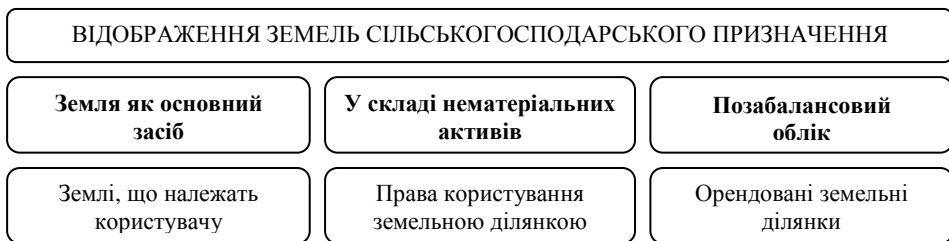


Рис. 2. Ієрархія відображення земельних ділянок в обліку, авторська розробка

На кожен орендовану земельну ділянку повинен бути укладений договір, який регулює правовідносини між орендарем та орендодавцем. Обсяг, форма і терміни виплати орендної плати встановлюються за домовленістю сторін. Також у договорі повинні вказуватись умови, на яких орендар може використовувати земельну ділянку. Доцільним є внесення вимог щодо збереження ґрунтів, дотримання сівозміни, заборони використання технологій та засобів, що можуть нанести шкоду земельній ділянці, визначення штрафних санкцій у разі недотримання вказаних вимог.

Висновки. Проаналізувавши контрольні функції, закріплені за основними державними органами у сфері землекористування, можемо дійти висновку, що частина повноважень органів дублюється, тоді як деякі аспекти залишилися неохопленими взагалі, зокрема щодо розподілу земель під час приватизації між зацікавленими сторонами. Крім того, недостатньо ефективно діє механізм контролю за збереженням земель, не ведеться достатньо повно моніторинг якості ґрунтів, не достатньо ефективно налагоджена робота з масового бонітування ґрунтів, первісного оцінювання земельних ділянок та регулярно цього перегляду. У той же час, саме оцінка земельних ділянок, яка б враховувала різні аспекти вартості ділянки – якість, кількість гумусу, розміщення, контури, цільове призначення, – є одним з головних показників, що використовуються в бухгалтерському обліку та господарському контролі. Остаточо не сформовано порядок контролю за збереженням родючості та охороною земель. Також варто відмітити забюрократизованість державного контролю у сфері землекористування. Для проведення будь-якої операції із земельною ділянкою при зверненні до органів державної влади, за оцінками експертів, необхідно витратити від 10 робочих днів до кількох місяців на оформлення значного переліку документів. Такий підхід значно знижує ділову активність та ускладнює реалізацію прав власників та землекористувачів.

На нашу думку, саме самоврядний контроль може забезпечити максимальну ефективність виконання поставлених завдань, оскільки враховує інтереси як громади, так і власників, а також держави. В Україні існує проблема організації та нормативно-правового забезпечення самоврядного контролю використання земель сільськогосподарського призначення, зокрема, прийняття положення про місцевий контроль використання сільськогосподарських земель, визначення змісту та порядку здійснення контрольних процедур, залучення до здійснення контролю громадських організацій та різних зацікавлених громадян та їх об'єднань.

Контроль з боку власника зосереджується на ефективності використання та збереженні земель. Хоча законодавство України захищають права власників на землю, фактично орендодавці не мають реальних механізмів здійснення контролю за використанням їх земельної ділянки орендарем. Крім того, землекористувачі не завжди зацікавлені в охороні земельних ділянок, збереженні їх природних властивостей. Найчастіше підприємство-орендар є монополістом в конкретній сільській місцевості, а утримувати та обробляти земельну ділянку самостійно орендодавці не в змозі. Таким чином, виникає ситуація, коли власники землі фактично не можуть контролювати її використання. Отже, нині гостро постає питання розробки механізмів контролю землі її власниками.

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-14 зі змінами і допов. від 11.02.2015 // zakon.rada.gov.ua.
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-вр зі змінами і допов. від 05.03.2015 // zakon.rada.gov.ua.
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV зі змінами і допов. від 09.12.2012 // zakon.rada.gov.ua.
4. *Баєрій І.* Самоврядний контроль за використанням та охороною земель в Україні // Юридичний журнал. – 2010. – №8. – С. 15–21.
5. *Бредіхін О.О.* Актуальні організаційно-економічні проблеми здійснення державного нагляду (контролю) сільськогосподарських земель // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – №14. – С. 50–56.
6. *Жук В.М.* Інституціональна теорія у вирішенні проблем обліково-інформаційного забезпечення агропромислового виробництва // Інституціональні засади трансформації в аграрній сфері: Збірник матеріалів тринадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 20–21.06.2011) / Редкол. П.Т. Саблук та ін. – К.: ННІ «Інститут аграрної економіки», 2011. – С. 54–60.
7. *Малюга Н.М., Замула І.В.* Земля в системі бухгалтерського обліку: визнання, оцінка, методика відображення // Бухгалтерський облік і аудит. – 2008. – №6. – С. 15–21.
8. Напрями діяльності Державного агентства земельних ресурсів України // dazru.gov.ua.
9. *Третяк А.М.* Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування: Монографія. – Львів: СПОЛОМ, 2011. – 520 с.
10. *Хемрасв Ш.М., Резнік О.М.* Державний контроль за використанням та охороною земель в Україні // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 5–7.06.2014) / Ред.кол.: В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М. Бурбіка; За ред.: В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. – Суми: СумДУ, 2014. – С. 94–97.
11. *Ярмиш О., Гуржій Т.* Правове забезпечення земельної реформи в Україні // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2014. – №1. – С. 83–92.
12. *Lee, P.N., Lund, C.* (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies*, 38(4): 667–681.

Стаття надійшла до редакції 1.04.2015.