

**Проніна О.В.**

## **Проблеми організації раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення**

*Проніна Оксана Володимирівна, кандидат наук з державного управління  
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, Україна*

**Анотація.** У статті пропонуються рекомендації та пропозиції щодо організації раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, обґрунтовано основні причини сучасного стану використання земель.

**Ключові слова:** охорона земель, раціональне використання земель, технологічні карти, проекти землеустрою, відшкодування втрат.

**Вступ.** Забезпечення охорони земель та раціональне їх використання потребують комплексного і зрівноваженого взаємоузгодженого підходу. Проте здійснення земельної реформи призвело до суттєвих структурних зрушень у землекористуванні, але водночас “це відбувалося без врахування соціально-економічних та екологічних чинників... Останніми роками практично не проводяться природоохоронні заходи, що спричинило негативні наслідки в землекористуванні” [7].

Тривале екстенсивне ведення сільськогосподарського виробництва, надмірна сільськогосподарська освоєність і розораність земель, диспропорції в структурі сільськогосподарських, водних і лісових угідь стали основними причинами сучасного стану охорони та використання земель. Проблематика еколого-економічного обґрунтування формування сільськогосподарського землекористування на регіональному рівні в умовах значної парцеляції землеволодіння також залишається дослідженою недостатньо.

**Скорочений опис публікацій по темі.** Питання раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення були і залишаються предметом пильної уваги українських учених. Серед публікацій останніх років варто виділити праці О. О. Бредіхіна, М. С. Богіри, Т. О. Євсюкова, А. Г. Мартина, А. Я. Сохничя, М. Г. Ступеня та інших учених. У них сформульовані основні засади розвитку земельних відносин з урахуванням принципів екологічного землекористування. Оскільки система використання землі перебуває в критичному стані, то складність і багатогранність питань, пов'язаних з реалізацією принципів раціонального землекористування на практиці, зумовлює необхідність подальших досліджень.

**Ціль.** Метою нашого дослідження є вивчення проблем і розробка рекомендацій та пропозицій щодо організації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Власність на землю зобов'язує землекористувача берегти її. Такі правопорушення, як самовільне захоплення та нецільове використання земельних ділянок, зняття родючого шару без дозволу, забруднення земель, непроведення рекультивції земель тощо завдають значних збитків державі та власникам землі, призводять до незворотної втрати землями якості та родючості. Ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування є го-

ловною запорукою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь, забезпечення високої якості довкілля та умов для проживання людей. Вирішення завдання може бути здійснене за рахунок реалізації таких заходів:

- запровадити економічний механізм відповідальності порушників земельного законодавства, затвердити методичку та порядок визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;
- розробити галузеву систему стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, а також запровадити їх у процес розробки документації із землеустрою та при встановленні обмежень у використанні земель;
- запровадити ефективно функціонуючий Державний фонд документації із землеустрою;
- забезпечити обов'язковість розробки та реалізації власниками землі та землекористувачами робочих проектів землеустрою щодо рекультиваци порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, поліпшення сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів;
- проводити періодичний моніторинг земель на основі використання даних дистанційного зондування Землі, створити автоматизовану інформаційну систему для виявлення порушень земельного законодавства і, перш за все, нецільового використання земельних ділянок.

Питання організації землекористування сьогодні є достатньо складним і потребує дещо видозмінених підходів. Насамперед постійна трансформація земель у межах землекористувачів, процеси реструктуризації та модернізації у великих підприємствах, переважно з іноземним капіталом, свідчать про потребу в проведенні землеустрою у значно ширших масштабах. Для цього може бути вибрана територія району або його складової частини, можливо куща. Це потребує зростання адміністративно-територіальних реформ і пов'язано з окремими особливостями землевпорядкування, оскільки в межах населеного пункту ними розпоряджаються місцеві ради, а за його межами – державні адміністрації. На користь такого підходу свідчить організація виробничої, комунальної і соціальної інфраструктур, що часто не вписується в межі землекористування населених пунктів.

Серед пріоритетних завдань у розробці схеми (проєкту) землеустрою сільського адміністративного району, які б забезпечили збалансоване вирішення еко-

номічних та екологічних проблем, виокремлюють два основні:

- 1) визначення напрямів (пріоритетів) територіального розвитку регіону (економічного, природно-заповідного, соціального);
- 2) організація використання земельного фонду відповідно до пріоритетного розвитку регіону (адміністративного району) [6].

Особливого значення набуває дотримання нормативів щодо інтенсифікації використання земель сільськогосподарського призначення. Це насамперед стосується обмеження вирощування окремих (особливо технічних) культур, застосування окремих технологій та окремих технологічних операцій. Ці показники повинні знайти відображення в технологічних картах вирощування окремих культур. Особливо проблемним є використання орендованих земель великими сільськогосподарськими підприємствами, які в дуже інтенсивний спосіб використовують орендовані землі. Рациональне використання земель може бути забезпечене лише за умови розробки проекту землеустрою. Це вимагає відповідної послідовності його реалізації, зокрема “створення ерозійно стійкого каркасу агроландшафту, який повинен забезпечити підтримання агроєкосистеми в стійкому стані за рахунок здійснення спеціальних природоохоронних заходів і впровадження технологій, а також регулювання господарських чинників. Основою сучасного землеустрою має стати ландшафтна структуризація сільськогосподарських територій з детальною характеристикою рельєфу, якості ґрунтів, мікрокліматичного режиму тощо”. Такий підхід дозволить рационально використовувати кожен земельну ділянку, визначити структуру та обсяги відповідних інвестицій. Тому цілком можна погодитися з думкою, що нині одним із найактуальніших завдань у сфері землекористування є дослідження та узаконення методологічних основ інвестиційної діяльності з метою підвищення ефективності використання та охорони земель сільськогосподарських підприємств через формування інвестиційної привабливості землекористування та вдосконалення цього процесу через проекти землеустрою [6].

Безперечно, у кожному господарстві повинен бути проект землевпорядкування, як основний документ, що регламентує використання земель. Саме він є необхідним для формування виробничої програми господарства, його ресурсного потенціалу та побудови стратегії його розвитку. Для забезпечення відповідної економічної ефективності та екологічної стабільності доцільною є розробка науково-технічної землевпорядної документації, яка, на думку А. Тихонова і В. Феденко, повинна передбачати:

- рациональне економічне використання земельної ділянки;
- поліпшення екологічного стану ґрунту території підприємства;
- технологічні карти вирощування сільськогосподарських культур;
- забезпечення сільськогосподарського підприємства робочою силою;
- графічні матеріали щодо рационального використання землекористування сільськогосподарських підприємств, його науково обґрунтованого землеустрою;
- проектування сівозмін на засадах контурно-меліоративної організації території [7].

Відповідно до статті 55 Закону України “Про охорону земель”, прийнятого 19 червня 2003 року, фінансування заходів з охорони земель і ґрунтів здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, зокрема за рахунок коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат з сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, від плати за землю, а також коштів землевласників, землекористувачів та інших джерел, не заборонених законом [3]. Фактично складається так, що основним джерелом фінансування заходів з охорони земель є плата за втрату угідь, а інші статті надходжень практично не реалізуються.

Згідно зі статтею 207 Земельного кодексу України до втрат сільсько-господарського і лісгосподарського виробництв належать втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Такому порядку вилучення коштів підлягають втрати сільськогосподарських угідь (рілля, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ), лісових земель і чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) землі для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом, та втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршення якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон [2].

Статтею 209 Земельного кодексу України кошти на відшкодування втрат, пов'язаних із вилученням угідь, зараховуються на спеціальні рахунки відповідних місцевих рад у таких розмірах: Автономній Республіці Крим, обласним радам – 25%, районним радам – 15%, міським, сільським, селищним радам – 60%.

Передусім ми вважаємо таку структуру розподілу недостатньо обґрунтованою. По-перше, оскільки основну втрату несуть саме сільські громади, то, очевидно, саме їм належить найбільша компенсація, яка може бути використана як на природоохоронні заходи, так і на соціально-економічні потреби. По-друге, землі сільських громад найбільше вписуються в масштаб територіального району, що, як зазначено, потребує розробки єдиного проекту землеустрою на рівні району. Саме тому вважаємо за необхідне змінити структуру відрахувань з розглядуваного джерела на користь районних рад, що може, з одного боку, стимулювати їх до прискорення процесів реформування земельних відносин, а з другого – забезпечувати дотримання встановлених норм і нормативів у використанні земель.

Існує й достатньо інших проблем. Зокрема, О. Бредіхін особливу увагу звертає на такі: “...несвоєчасна сплата втрат землевласниками та землекористувачами; використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва до місцевих рад не за ці-

льовим призначенням; неможливість використання коштів через відсутність відповідних програм та проєктів землеустрою” [1].

Для встановлення суми відшкодування за втрати, заподіяні самовільним зайняттям земельних ділянок, нецільове використання їх, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, розроблена і затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2007р. № 963 відповідна методика. До речі, окремі розрахунки показують, що загальна сума щорічної шкоди, завданої порушенням земельного законодавства, складає близько 4 млрд грн [2].

Для регіону проблемним є використання коштів відшкодування за втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, оскільки вони мають цільове призначення. Вважаємо, що ці кошти можуть бути використані й на інші цілі, пов’язані зі зрівноваженим розвитком сільських регіонів (територій). Натомість на охорону земель можуть бути спрямовані кошти від плати за землю. Законодавством передбачено, що ці кошти надходять до місцевих бюджетів і повинні використовуватися лише для фінансування заходів з охорони земель, підвищення їх родючості, здійснення землеустрою, ведення державного земельного кадастру, економічного стимулювання власників землі і землекористувачів та інших заходів, пов’язаних із збереженням раціонального використання земельних ресурсів [4].

Цілком можна погодитися з думкою, що “розмір оплати за природні і трудові ресурси і штрафів за їх погіршення повинен покривати шкоду від їх деградації і витрати на їх повне або до нормативно прийнятого рівня відновлення з розрахунком поступового підвищення, а не зниження цих нормативів. Одержані кошти необхідно вкладати для досягнення корисного ефекту саме в тих регіонах (природних системах), де відбулося порушення, а додатково в місцях рекреації населення і на утворення резервного фонду підтримання екологічної рівноваги” [4]. Разом з тим, автор вважає, що система оплати і штрафів повинна певною мірою стимулювати раціональне використання земель.

Як вдало підкреслюють А. Мартин та Т. Євсюков, проблема в тому, що більшість нормативів у галузі використання земель та охорони природи розроблялася ще в 60-80-х роках минулого століття на основі досягнень науки радянського періоду [3]. Важливим є перегляд існуючих нормативів і розробка нових стандартів, але обов’язково з урахуванням міжнародних. Існуюча система нормативів у галузі охорони земель характеризується безсистемністю, розпорошеністю та фрагментарністю. Тому дуже актуальною є розробка Держземагентством України Концепції нормування і стандартизації в галузі охорони земель [3]. Такі нормативи повинні, на нашу думку, враховувати і регіональні особливості в землекористуванні.

У землеволодінні і використанні земель нагромадилося багато інших проблем, які значно погіршують ці процеси. Особливу увагу доцільно звернути на розміри землекористувань. Відповідно до існуючого законодавства площу особистих селянських господарств обмежено до 2 га, а загальну площу землі в

приватній власності – до 100 га. Якщо певною мірою можна погодитися з другим, оскільки тут очевидним є дотримання принципу соціальної справедливості, то аж ніяк не доречним виглядає обмеження розмірів особистого селянського господарства. Такі обмеження не сприяють ні ефективному використанню ресурсів праці селянської сім’ї, ні залученню сільськогосподарської техніки, оскільки коротка довжина гону і мала площа окремих ділянок збільшують експлуатаційні витрати. Це значно гальмує й розвиток малих підприємницьких структур на селі, консолідацію земельних ділянок. На протипагу цьому і підозрілою є ситуація, коли орендується земля на 50 років, а окремі крупні фінансові групи – підприємства мають у своєму користуванні десятки тисяч гектарів орних земель, які обробляються вахтовим методом з використанням переважно хімічних засобів живлення і захисту рослин, без збагачення органічного складу ґрунтів. Крім того, це зовсім не сприяє розвитку сільських територій, а через інтенсивний спосіб обробітку посилює процеси безробіття на селі, гальмуючи його соціально-культурний розвиток.

Суттєвою причиною нераціонального використання земель, безперечно, є неповне і неоднакове використання земельних наділів (паїв). Основними причинами цього М. Ступень і М. Богіра вважають:

- 1) нездатність власників паїв через відсутність відповідної матеріально-технічної бази і коштів обробляти свою землю;
- 2) допущені помилки при розподілі земельних масивів на земельні паї 5 органами місцевого самоврядування та при складанні проєктів роздержавлення і приватизації землі приватними організаціями [6].

Перша причина пов’язана з відсутністю коштів, передусім власних, у селян, рівень доходів яких завжди був низьким. Це не дало змоги зробити відповідні інвестиції в сільське господарство. Проблема особливо загострилася в період ринкової кризи. Однак певною мірою вона може бути розв’язана за рахунок нетрадиційних джерел надходження коштів – надходження від заробітчанства.

Друга значна причина – відсутність відповідної інфраструктури. Саме це не дозволило забезпечити виконання сільськогосподарських робіт машинами і механізмами за і так слабкої бази сільського господарства, забезпечити виробників матеріальними ресурсами та налагодити процеси збуту сільськогосподарської продукції.

**Висновки.** Забезпечення охорони земель і раціональне їх використання потребують комплексного і зрівноваженого взаємоузгодженого підходу. Передусім необхідна чітка узгодженість питань землекористування на всіх рівнях – від місцевого до державного, врахування інтересів як окремих громадян, громад, так і суспільства загалом. Необхідна розробка відповідної державної стратегії у сфері охорони і раціонального використання земель, узгодженої зі стратегіями регіональних відповідних програм і планів, з урахуванням першочерговості заходів та концентрації об’єктів. Обов’язковими є дії на розробку для кожної адміністративно-територіальної одиниці схем землеустрою, а для землевласників і землекористувачів – проєктів землеустрою.

## ЛІТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Бредіхін О. Економічні проблеми охорони земель в Україні / О. Бредіхін // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 5. – С. 37 - 40.  
*Bredikhin A. The economic problems of land in Ukraine / O. Bredikhin // Land management Gazette. - 2007. - № 5. - S. 37 - 40.*
2. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / [за ред. В. І. Семчика]. – К. : Ін-Юре, 2003. – 676 с.  
*The Land Code of Ukraine : scientific-practical . Comment / [ed. VI Semchuka ]. - K.: In- Ure , 2003. - 676 p.*
3. Мартин А. Г. Сучасний стан та пропозиції щодо нормування в галузі охорони земель в Україні / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 1. – С. 21-27.  
*Martin AG Current status and proposals for norms in the field of land in Ukraine / AG Martin , T. Onkar // Land management and cadastre. - 2008. - № 1. - P. 21-27 .*
4. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 349.  
*On Land Protection Law of Ukraine of 19.06.2003 № 962 -IV // Supreme Council of Ukraine . - 2003. - № 39. - S. 349.*
5. Сохнич А. Екологічна політика: алгоритм практичних рішень / А. Сохнич // Вісник Львівського державного аграрного університету : землевпорядкування і земельний кадастр. – 2002. – № 2. – С. 189-194.  
*Sokhnych A. Environmental policy : an algorithm for practical solutions / A. Sokhnych // Bulletin of the Lviv State Agrarian University: Land Management and Land Cadastre . - 2002. - № 2. - P. 189-194 .*
6. Ступень М. Шляхи вдосконалення раціонального використання земель сільгосппризначення на прикладі Львівської області / М. Ступень, М. Богіра // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 5. – С. 34-35.  
*The degree of M. Ways of improving the rational use of agricultural land as an example of Lviv region / M. Degree, M. Bohira // Land management Gazette. - 2007. - № 5. - P. 34-35*
7. Тихонов А. Т. Наукові підходи до землеустрійного проектування агроформувань на засадах сталого розвитку землекористування / А. Т. Тихонов, В. П. Феденко // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 4. – С. 23-26.  
*Tikhonov T. scientific approach to designing zemleustriynoho agricultural enterprises based on the sustainable development of land use / T. Tikhonov, VP Fedenko // Land management Gazette. - 2002. - № 4. - P. 23-26*

### **Pronina O.V. The problem of rational use and protection of agricultural land**

**Abstract.** The article offers advice and suggestions on the organization of rational use and protection of agricultural land, the major causes of the current state of land use.

**Keywords:** land protection, rational land use and engineering maps, land use projects, punitive damages.

### **Пронина О.В. Проблемы организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.**

**Аннотация.** В статье предлагаются рекомендации и предложения по организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, обоснованы основные причины современного состояния использования земель.

**Ключевые слова:** охрана земель, рациональное использование земель, технологические карты, проекты землеустройства, возмещение потерь.