

УДК 332.3:232.7

**УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ПЕРІОД
ВІЛЬНОГО РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО
ПРИЗНАЧЕННЯ**

М. Богіра, к. е. н., доцент

ORCID ID: 0000-0003-0598-2851

Ю. Солярчук, к. е. н., доцент

ORCID ID: 0000-0001-7145-0648

Львівський національний аграрний університет

© М. Богіра, Ю. Солярчук, 2021

<https://doi.org/10.31734/agrarecon2021.03-04.116>

Богіра М., Солярчук Ю. Управління земельними ресурсами в період вільного ринку земель сільськогосподарського призначення

Проаналізовано наслідки структурної перебудови земельних відносин та акцентовано увагу на вдосконаленні управління земельними ресурсами та на стані контролю за використанням і охороною земель в Україні з урахуванням соціально-економічних, природних і особливо екологічних умов, у процесі проведення земельної реформи. Здійснено оцінку проведення державного контролю за використанням та охороною земель, розроблено пропозиції щодо формування умов ефективного, раціонального і екологічнозберігаючого використання земель.

Загострення трансформаційних суперечностей в організації використання земель різних форм власності в Україні під впливом встановлення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення актуалізували необхідність формування нової парадигми суспільного розвитку, в якій завдання досягнення кількісного зростання прибутків від використання земель розглядається паралельно із забезпеченням дотримання екологічних чинників та вдосконалення державного контролю за використанням та охороною земель.

Науковою новизною дослідження є доведення того, що з урахуванням відкриття вільного ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні потрібно повсюдно встановлювати баланс між уповноваженими органами влади і суб'єктами землекористувань на різних ієрархічних рівнях. Розроблено і рекомендовано наукові підходи для впровадження еколого-економічних засад землевпорядного забезпечення, дотримання екологічних норм при використанні земель.

Запропоновано проблеми охорони земель, підвищення родючості ґрунтів та екологічної безпеки сільських територій вирішити приведенням управління земельними ресурсами до європейських стандартів та здійсненням державного контролю, порядок проведення якого розробити і затвердити у законодавчому порядку.

Ключові слова: державний контроль за використанням та охороною земель, земельна реформа, ринок земель, мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, еколого-економічні засади, охорона земель.

Bohira M., Soliarchuk Yu. Land resources management in the period of the free market of agricultural lands

The work analyzes consequences of the structural transformation of land relations and pays great attention to improvement of land management and conditions of control over the land use and protection in Ukraine, taking into account socio-economic, natural and especially environmental conditions in the process of land relations reforming. The research gives assessment of the state control over the use and protection of land, provides proposals concerning formation of the appropriate conditions for the efficient, rational and environmentally friendly land use.

Exacerbation of transformational contradictions in the organization of land use of various forms of ownership in Ukraine under the influence of establishing a full market of agricultural land has highlighted the need for a new paradigm of social development, in which the task of achieving quantitative growth of land use income is considered along with the land use and protection.

The scientific novelty of the article is in justification of the fact, that considering opening of the free market of agricultural lands in Ukraine, it is necessary to set a balance between the authorized bodies and land users at different hierarchical levels. Scientific approaches to introduction of the ecological and economic principles of land surveying supply, following ecological norms while using land, are developed and recommended.

It is proposed to solve the problems of land protection, soil fertility and environmental safety of rural areas by bringing land management to the European standards and taking the state control, along with developing that procedure and approving the appropriate law.

Key words: *state control over land use and protection, land reform, land market, moratorium on sale of agricultural lands, ecological and economic principles, land protection.*

Постановка проблеми. Землевпорядна наука у своєму формуванні має відповідні джерела та етапи еволюції. Охорона земельного фонду у процесі земельної реформи перетворилась на глобальну загальнодержавну проблему, яка значною мірою формує питання екологічної безпеки держави.

Розподіл земель на земельні частки (паї) призвів до порушення організації території сільськогосподарських організацій, зокрема сівозмін, посилення процесів змиву ґрунту, деградації ґрунтового покриву. Істотне зменшення внесення у ґрунти органічних і мінеральних добрив посилили процес деґуміфікації, зниження природної родючості. Останніми роками практично не проводилися природоохоронні заходи, що спричинило негативні наслідки в землекористуванні. Однією з причин такого становища є відсутність методології економічного регулювання та активного механізму раціонального природокористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні підходи до управління земельними ресурсами і контроль за їхнім використанням, проблеми запобігання небезпечним екологічним наслідкам нераціонального використання земель сільськогосподарського призначення вивчають фахівці в галузі землеустрою і аграрної економіки, зокрема: Г.Д. Гуцуляк, Д.І. Добряк, А.М. Мартин, Л.Я. Новаковський, В.В. Снітинський, А.М. Третяк, М.І. Шквір та ін.

Зокрема, академік НААН В.В. Снітинський зазначає, що володіючи значною

часткою світових чорноземів, і сьогодні наша країна має високий потенціал розвитку сільського господарства, про що свідчать вагомі показники розвитку аграрного сектору вітчизняної економіки. Однак, попри незаперечні здобутки, простежуються негативні тенденції, які знижують конкурентоспроможність держави та погіршують якість життя у самій країні: зростають ціни на продукти харчування, занепадають сільські території, зменшується кількість людей, які там проживають і працюють, екстенсивне монокультурне рослинництво в потужних агрохолдингах виснажує українські ґрунти, унеможливує ефективну роботу дрібних і середніх фермерських господарств (Снітинський, 2017).

Завдяки працям перелічених авторів напрацьовано системний підхід та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення управління земельними ресурсами та здійснення контролю за їх використанням, передусім земель сільськогосподарського призначення територіальних громад.

Постановка завдання. Завдання нашого дослідження – обґрунтувати як один із напрямів удосконалення управління земельними ресурсами підходи щодо формування відповідальності органів управління земельними ресурсами стосовно здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на всіх рівнях розробленням проєктів землеустрою.

Методика дослідження та матеріали. В основу методики нашого дослідження покладено системний аналіз – сукупність

методологічних засобів дослідження складних процесів, що дають змогу передбачити розвиток усієї системи загалом і використовувати одержані результати для підготовки та обґрунтування організаційних, технологічних та інших рішень. Опрацьовано вітчизняні нормативні акти та наукові праці вчених з проблематики управління земельними ресурсами, що дало змогу ідентифікувати інституційні прогалини в забезпеченні цього управління.

Виклад основного матеріалу. У статті 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003) зазначено, що одним із основних завдань державного контролю за використанням та охороною земель є забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України, та запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення. Однак сьогодні ця норма закону практично не виконується.

Проведення в Україні земельної реформи і впровадження ринкових механізмів регулювання земельних відносин зумовили потребу удосконалювати управління земельними ресурсами та формування дієвого контролю за використанням та охороною земель. Без нього неможливо вважати цілісним і логічно завершеним процес реформування земельних відносин, створення передумов для організації та функціонування ринку земель в Україні.

Верховна Рада України 31 березня 2020 року прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». Законом пропонується визначити особливості правового регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на основі ринкових механізмів переходу прав на земельні ділянки, зокрема з 01.07.2021 року скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності, визна-

чається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни і особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року (Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, 2020).

На сьогодні є проблема світової пандемії коронавірусу. Ніхто не може спрогнозувати, на який період призупинився активний розвиток економіки, і як ця ситуація вплине на розвиток економіки в цілому, зокрема на аграрний сектор. Зрозуміло лише, що світова економічна криза позначиться і на економічному розвитку України.

Допоки навколо ринку землі метушня і політичні розбірки, українська економіка ще може не відчувати тривожних сигналів про кризу. Однак, щойно настрої зміняться, не буде ні програм МВФ, ні підтримки ЄС чи Світового Банку, чи задумуються зарубіжні інвестори про доцільність інвестувати в українську економіку? В економіці країни можуть відбутися непередбачувані речі.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (2020) зовсім нічого не сказано про нові підходи до управління земельними ресурсами і про державний контроль за використанням та охороною земель. Це нагадує поспішність, яку в нашій державі було допущено на початковій стадії Земельної реформи, що призвело до помилок при розподілі земельних масивів на земельні частки (паї) органами місцевого самоврядування і до помилок при складанні проєктів роздержавлення і приватизації землі проєктними організаціями.

Враховуючи те, що сьогодні Україна перебуває на шляху до євроінтеграції, то й підходи до організації використання сільськогосподарських земель мають відповідати європейським стандартам. Насамперед необхідно враховувати екологічні аспекти. Крім того, потрібно вилучити із сільськогосподарського обробітку земельні ділянки, які

використовують із порушенням чинного земельного законодавства, та землі, які не обробляються і є розсадниками бур'янів. Інакше кажучи, навести лад у використанні невитребуваних земельних часток (паїв), паїв померлих громадян, спадкоємці яких не переоформляють права власності, а також землі під проєктними дорогами, лісосмугами і деякі інші безгосподарні землі. Ці землі розташовані в земельних масивах і здебільшого використовуються без правовстановлювальних документів. Вигоду й прибутки від використання цих земель одержують лише незаконні землекористувачі (Богіра, 2017).

Особливо негативний вплив на розвиток та функціонування села й добробут селян сьогодні має зайняття основного місця у структурі сільськогосподарського виробництва агрохолдингів, діяльність яких відбувається на землях, які перебувають в оренді. Основна мета агрохолдингів полягає в одержанні максимального прибутку, чого вони досягають переважно за рахунок вирощування без дотримання елементарних сівозмін, зернових та технічних культур, які швидко виснажують ґрунти. Не беруть агрохолдинги жодної участі в розвитку села, практично не створюють робочих місць для селян, податки сплачують за місцем реєстрації, а це, як правило, обласні центри (Богіра, 2017).

Останніми роками спостерігається зменшення уваги до екологічних чинників у землеробстві. В аграрному секторі сьогодні ми бачимо повне нехтування впровадженням сталих сівозмін. І науковці, і практики перестали не тільки займатися сівозміними, а й говорити про них. На це є кілька причин: різні за обсягом площі полів і форми господарювання, обмежена кількість культур, які вирощуються в Україні, тощо. Найбільш згубною є довгограюча двопільна сівозмінна з озимих пшениці або ячменю та соняшника чи ріпаку, а найгірше – то є стерня по стерні. Відмова від сівозмін спричинює також прискорення нагромадження патогенних грибків, бактерій, заселення ґрунту шкідниками, резистентність бур'янів до гербіцидів, що

призводить до передчасного ненормованого вихолощення поживних елементів з ґрунту.

Перехід до ринкових відносин, зміна форм власності потребують нових підходів до розробки шляхів збереження, відтворення й підвищення родючості ґрунтів. Нині землевласники повинні орієнтуватися на соціальні умови, враховуючи екологічні наслідки свого господарювання, та виконувати вимоги щодо захисту наданих їм в оренду ґрунтів від деградації, забезпечувати відтворення їхньої родючості (Дребот та Височанська, 2015).

Родючість ґрунту – це, звичайно, гумус. Гумусу в наших ґрунтах має бути на рівні 3,2–4,5 % для Півдня та 5,0–7,0 % для Заходу й Центру України. Наразі дійсний показник коливається від 1,8 до 2,4 %. Такі дані оприлюднила докторка біологічних наук, ст. н. с., завідувача відділом фітопатології та ентомології Селекційно-генетичного інституту – НЦСС Ольга Бабаянц. «Сплинуть 5–6 років (можливо й раніше), коли ми будемо пожинати плоди нашої убогості мозку у вигляді повної деградації орного шару, що призведе до різкого зниження кількості врожаю та погіршення його якості будь-якої культури», – вважає фахівець (Бабаянц, 2019).

Для досягнення повсюдного ведення землеробства з дотриманням екологічних нормативів необхідно формувати у землевласників і землекористувачів необхідні знання і потребу ведення землеробства з урахуванням наукових підходів і використовувати досвід аграріїв розвинутих європейських держав. Аграрій повинен діяти за принципом: скільки за час вегетації культури забрав від землі поживних речовин, повертай рівно стільки та плюсує десять відсотків з наступною культурою.

Тому гостро стоїть питання: чи буде держава здійснювати контроль за використанням та охороною земель? Чи передасть ці функції лише територіальним громадам та органам місцевої влади і місцевого самоврядування? Є боязнь того, що територіальні громади та органи місцевої влади і місцевого самоврядування не зможуть фахово здійснювати контроль за використанням та охороною

земель, ба більше, враховуючи ситуацію з корупцією у структурах держгеокадастру і органах місцевої влади, імовірно, порушення земельного законодавства можуть допускати і самі територіальні громади та органи місцевої влади і місцевого самоврядування, а це в підсумку призведе до втрат сільськогосподарських земель та значних збитків у сільськогосподарському виробництві.

Для Української держави здійснення державного контролю за використанням і охороною земель сільськогосподарського призначення в територіальних громадах є відносно новим і не до кінця відпрацьованим. Спеціальної державної політики щодо вдосконалення чи зміни підходів до здійснення державного контролю за використанням і охороною земель сільськогосподарського призначення в територіальних громадах немає, але така стратегія вже на часі. Як і створення теорії й законодавчої бази для нових державних земельних відносин. Цього вимагає ситуація, яка склалася в державі щодо використання та охорони земель.

Щодо стану дотримання земельного законодавства в Україні можна дійти висновку лише за один тиждень заходів державного контролю за використанням та охороною земель, здійсненого Управлінням контролю за використанням та охороною земель, які діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях.

У період з 13 по 17 січня 2020 року Управління контролю за використанням та охороною земель, які діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях, вжило 210 заходів державного контролю за використанням та охороною земель (порівняно з попереднім тижнем – +109, +108 %), за результатами яких виявлено 136 порушень земельного законодавства.

За вказаний період нараховано шкоду, заподіяну внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу загальною сумою 496 877 грн (-1 244 174 грн, -71%).

До органів прокуратури, органів судового слідства направлено 24 (порівняно з попереднім тижнем +17, +243%) матеріали про порушення вимог законодавства, зокрема з ознаками злочинів (Державна служба України, 2021).

Не краща ситуація і з державним контролем за використанням земель державної форми власності. За роки мораторію на продаж сільськогосподарських земель деякі політики і бізнесмени вкрали у держави землю площею як майже два півострови Крим. Про це сказав Президент України Володимир Зеленський під час виступу на Всеукраїнському форумі «Україна 30. Земля» (За роки мораторію у держави вкрали..., 2021).

31 січня 2018 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 60-р «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність територіальних громад» (Питання передачі земельних ділянок, 2018) суттєво ускладнив державний контроль за використанням і охороною земель, особливо земель сільськогосподарського призначення. На будь-якому етапі розвитку суспільства будь-яка держава докладає всіх зусиль, щоб не втратити контролю щодо раціонального використання земель. З огляду на це, виникає запитання: хто в Україні відповідатиме за ефективне використання земель і яким чином? (Bohira, Stupen, Taratula, 2019).

Після зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення ситуація може значно погіршитися, тож підприємства різних видів і форм власності агропромислового комплексу опиняться у нерівних умовах діяльності та стимулювання. Купивши землю, її власники намагатимуться якомога швидше повернути затрати на купівлю, тож дбатимуть лише про необхідний рівень доходів, забувши про охорону земель і довкілля.

Для підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, розвитку соціальної сфери територіальних громад потрібно об'єднати зусилля всіх: територіальних громад, бізнесових агроструктур, пред-

ставників інших організацій, які працюють на землях територіальних громад. У час проведення реформ держава має активніше застосовувати свою регулятивну та контрольну функції і всі наявні важелі в управлінні сільськими територіями, передусім удосконалюючи контроль за використанням земель та управління земельними ресурсами.

Висновки. Необхідно в законодавчому порядку встановити порядок і розробити механізми вдосконалення управління земельними ресурсами, здійснення контролю за використанням та охороною земель власниками земельних ділянок, землекористувачів і орендаторів за належне виконанням заходів із захисту земель від псування та деградації.

Крім того, потрібно спрямувати всі зусилля на вирішення питань забезпечення охорони земель, підвищення родючості ґрунтів та екологічної безпеки сільських територій через дієвий державний контроль,

порядок здійснення якого необхідно розробити і затвердити у законодавчому порядку, встановивши обов'язковим до виконання для всіх землевласників і землекористувачів. Зрозуміло одне: відновлення та раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу для задоволення різноманітних потреб суспільства, гарантування екологічно безпечних умов для життєдіяльності людини – запорука стійкого соціально-економічного розвитку Української держави.

Необхідно підвищувати відповідальність органів управління земельними ресурсами щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на всіх рівнях, а не лише на рівні територіальних громад, а насамперед на державному, за раціональне використання і збереження сільськогосподарських угідь та своєчасне вживання заходів з відновлення родючості ґрунтів, попередження їхньої деградації, а за потреби – консервації деградованих земель.

СПИСОК ПОСИЛАНЬ

Bohira, M., Stupen, N. and Taratula, R., 2019. The problems of land reform incompleteness in Ukraine. *Scientific Papers: Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 19 (1), p. 85–90.

Бабаянц, О., 2019. Невідворотність кліматичних змін... і не лише. Застереження аграріям на 2019–2020 рр. *AgroONE*, 47 [online] Доступно: <https://www.agroone.info/publication/nevidvorotnist-klimatichnih-zmin-i-ne-lishe-zasterezhennja-agrarijam-na-2019-20-rr/> [Дата звернення 02 липня 2021].

Богіра, М. С., 2017. Шляхи збереження українського села в умовах «холдинізації» сільськогосподарського виробництва. *Вісник Львівського національного аграрного університету: економіка АПК*, 24(2), с. 109–114.

Богіра, М., 2017. Вплив ринкової економіки на раціональне використання земель. *Збалансоване природокористування*, 1, с. 88–91.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, 2021. Результати здійснення державного контролю у сфері використання та охорони земель [online]. Доступно: <https://land.gov.ua/rezultaty-zdiisnennia-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-vykorystannia-ta-okhorony-zemel-2/> [Дата звернення 02 липня 2021].

Дребот, О. та Височанська, М., 2015. Аналіз сучасного стану використання земель аграрними підприємствами Рівненської області. *Економіст*, 8, с. 15–18.

За роки мораторію у державі вкralи землі площею майже як два Крими – Зеленський. UNN, 24 травня 2021 [online]. Доступно: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1930039-za-roki-moratoriyu-u-derzhavi-vkrali-zemli-ploscheyu-mayzhe-yak-dva-krimi-zelenskiy> [Дата звернення 02 липня 2021].

Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету

Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. [online] Доступно: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1> [Дата звернення 02 липня 2021].

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX [online] Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> [Дата звернення 02 липня 2021].

Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV із змінами і доповненнями [online]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> [Дата звернення 02 липня 2021].

Снітинський, В. В., 2017. Завдання та перспективи інноваційного розвитку вищої аграрної освіти України. *Теорія і практика розвитку агропромислового комплексу та сільських територій: матеріали XVIII Міжнар. наук.-практ. форуму, присвяченого пам'яті інженера Ярослава Зайшилого, 20–22 вересня 2017 р.* Львів: Ліга-Прес.

Стаття надійшла 27.07.2021

