

УДК 332.363

С. А. Харківський
здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Інституту права
Приватного вищого навчального закладу
«Міжнародний університет бізнесу і права»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Видається актуальним проаналізувати дослідження науковців про поняття, сутність і особливості деградації земель сільськогосподарського призначення як одного із земельних правопорушень, визначити можливі організаційно-правові форми запобігання цього правопорушення, виявити специфіку правового статусу основних суб'єктів його здійснення. Усе це викликає необхідність проведення комплексного аналізу правового забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення.

Питанням еколого-економічної ефективності використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах трансформації земельних відносин присвячені роботи таких вітчизняних учених: Ю.С. Шемшученко, В.І. Андрейцева, В.Л. Мунтяна, П.Ф. Кулинич, А.П. Гетьмана, В.К. Попова, М.В. Шульги, Ю.О. Вовка, Н.І. Титової, О.О. Погрібного.

Метою статті є дослідження проблем раціонального використання земель та їх правової охорони, а також аналіз адміністративно-правового механізму раціонального використання земельних ресурсів.

Важливим є дослідження заходів щодо збереження якісного стану земельних ресурсів, підвищення правової відповідальності землекористувачів та осіб, які надають право користування землею.

Механізмом адміністративно-правового регулювання земельних відносин вважаємо систему заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, установлення соціально справедливих платежів на землю, економічне стимулювання раціонального й ефективного землекористування, введення економічних санкцій за нераціональне використання та погіршення екологічного стану земельних ділянок, а також на захист земель сільськогосподарського призначення від виснаження, зниження родючості ґрунтів [2, с. 45].

Принципами цього механізму вважають такі:

- вибір критерію показника для грошової оцінки сільськогосподарських земель;
- опрацювання підходів і критеріїв стосовно визначення розмірів земельного податку;

- впровадження державного регулювання земельного обігу та законодавче врегулювання ринку земель;

- застосування економічного стимулювання за раціональне використання земель;

- уведення економічних санкцій за порушення законодавства щодо використання земель.

Площа сільськогосподарських угідь України, за даними Держземагенства, становить 41 569,4 тис. га, з них 32 478,4 тис. га (78%) – рілля, 2 409,8 тис. га (5,7%) – сіножаті, 5 489,7 тис. га (13,1%) – пасовища, 898 тис. га (2,1%) – багаторічні насадження, 320,8 тис. га (0,7%) – перелоги. Загалом земельний фонд України становить 60,4 млн га.

Фактична розораність території України становить 53,8%, чого немає в жодній країні світу. У США, наприклад, цей показник становить 27%, у Франції – 42%, у Німеччині – 33%. У середньому на одного жителя України припадає 71 га ріллі.

Надмірне розширення площі ріллі, зокрема на схилах, призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів і водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екосферу.

До найбільш істотних факторів, що впливають на зниження продуктивності земельних ресурсів, належать водна та вітрова ерозії тощо.

Вплив цих факторів має досить суперечливий характер. У ньому наявні як позитивні, так і негативні тенденції. З одного боку, вдосконалення технологій і наростання виробництва сприяють повнішому задоволенню потреб людей, збільшенню виробництва продуктів харчування. З іншого – безсистемне та безгосподарне використання землі призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення, втрату грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками.

Критеріями економічного стимулювання власників землі та землекористувачів є відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Головними принципами економічного стимулювання є:

- здійснення стимулювання за результатами впроваджених заходів щодо підвищення родючості ґрунтів та охорони земель;

– стимулювання залежно від обсягів і результатів реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання земель, об'єктивності визначення розмірів стимулів залежно від кадастрової оцінки земель.

Економічне стимулювання за раціональне використання земель здійснюється такими шляхами:

– повної або часткової компенсації витрат, спрямованих на поліпшення якості ґрунтів;

– зниження ставок земельного податку на землі, що знаходяться у приватній власності громадян або користуванні господарств;

– тимчасового звільнення від плати за земельні ділянки, на яких проведено заходи щодо поліпшення якості ґрунтів та охорони земель за власний рахунок;

– звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стані сільськогосподарського освоєння;

– надання пільгових кредитів і цільових субсидій;

– безоплатної передачі господарствам техніки, добрив, транспортних засобів та інших матеріальних цінностей;

– часткової компенсації зниження доходів у результаті консервації еродованих і забруднених ділянок не з вини суб'єктів господарювання.

Виснаження земель, а часто їх цілковите вилучення із сільськогосподарського обігу, відбувається внаслідок заростання їх чагарниками, засипання піском, нераціонального використання хімікатів, порушення агротехніки, неправильного розорювання схилів тощо. Унаслідок екстенсивного розвитку сільського господарства, водних і хімічних меліорацій відбувається інтенсивний розвиток ерозійних процесів, ущільнення орного шару ґрунту, зниження його родючості, ослаблення стійкості природних ландшафтів України. Сучасний стан ґрунтового покриву досяг критичного рівня і перебуває на межі виснаження. Це зумовлено тривалим екстенсивним використанням земельних угідь і особливо ріллі, що не компенсувалося відповідними заходами з відтворення родючості ґрунтів, посиленням процесів деградації ґрунтового покриву, що зумовлено техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб.

Із загальної площі ріллі частка деградованої (внаслідок водної та вітрової ерозії) та малопродуктивної, використання якої є економічно неефективним та екологічно небезпечним, становить 1 447,9 тис. га (4,4%). У складі еродованих земель значну частину становлять землі із сильно- та середньозмитими ґрунтами.

На якісному стані земельних ресурсів позначаються також інші негативні фактори (засоленість, перезволоженість, солонцюватість тощо). Зокре-

ма, середньо- і сильносолонцюваті ґрунти займають площу 0,5 млн га, а засолені – 1,7 млн га сільськогосподарських угідь. Крім того, 1,9 млн га сільськогосподарських угідь становлять перезволожені землі, а 4,4 млн га сільськогосподарських угідь – землі з підвищеною кислотністю.

Зазначені негативні наслідки неефективного та безгосподарського використання основного багатства країни – землі – свідчать про необхідність вирішення еколого-економічних проблем у землекористуванні [2, с. 45].

Одним із напрямків механізму вирішення проблеми є землеустрій – сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, та які здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів», який набрав чинності 9 серпня 2010 року. Цим Законом передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених і затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель.

Використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Із 1 січня 2015 року вимоги щодо використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва згідно з розробленими та затвердженими в установленому порядку проектами землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, поширюються лише на тих землевласників і землекористувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва площею понад 100 га.

Нині близько 20 тис. землевласників та землекористувачів використовують сільськогосподарські угіддя для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, загальна площа яких

перевищує 100 га. Із них 253 землевласники (землекористувачі) мають проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, та ще понад 1 000 землевласників (землекористувачів) замовили виготовлення таких проектів.

Еколого-економічному обґрунтуванню сівозміни має передувати комплекс організаційно-виробничих заходів щодо впорядкування угідь. У результаті сільськогосподарській товаровиробник має одержати проект, який забезпечить раціональне й ефективне використання усіх земель, створить сприятливі умови для підвищення продуктивності праці, мінімізації капіталовкладень, урегулює питання призупинення ерозійних процесів, визначить площі земель, використання яких є економічно неефективним та екологічно небезпечним.

Крім того, під час складання сівозмін необхідно враховувати нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах.

Правову охорону земель не можна розглядати лише в плані боротьби з конкретними, уже вчиненими правопорушеннями. Вона починається не із застосування норм права на вчинене правопорушення у цій сфері суспільних відносин, а з розробки та прийняття нормативно-правових актів, направлених на охорону земель. Поняття охорони не вичерпується відповідальністю, притягнення до відповідальності – це лише частина великої проблеми охорони земель. Також вона досягається не тільки за допомогою санкцій, а й за допомогою матеріальних стимулів [3].

Раціональному використанню й охороні земель сприятиме закріплення у земельному законодавстві порядок розгляду і затвердження землеупорядних проектів та інших матеріалів з питань землеустрою. Розробники проектів землеустрою несуть відповідно до чинного законодавства відповідальність за достовірність, якість і безпеку заходів, передбачених проектами землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Авторський нагляд за виконанням цих проектів здійснюється виконавцем і передбачає перевірку повноти та якості виконання заходів, окремих рішень, передбачених документацією, а також вимог нормативно-правових актів [1].

Дослідивши усі матеріали, можемо зробити певні висновки з дослідження.

1. Органічний взаємозв'язок охорони земель і законності суттєво підвищує теоретичне та практичне значення проблем законності у сфері земельних відносин. Правова охорона земель сприяє

зміцненню земельного ладу України. Спільність завдань охорони земель і законності підсилює охорону земель, адже порушення або невиконання законодавчих актів із цього питання розглядається як порушення законності.

Спільність завдань охорони земель і законності виявляється також і в єдності гарантій – економічних, політичних, ідеологічних і юридичних.

2. Серед усіх ґрунтів України найпоширенішими є чорноземи, які мають найвищу господарську цінність. Основними заходами, спрямованими на охорону і підвищення родючості цих ґрунтів, є раціональні засоби обробки, накопичення вологи, внесення обґрунтованих доз добрив, поліпшення структури посівних площ, запобігання ерозії та боротьба з нею.

3. Охороні та раціональному використанню земель значною мірою покликані сприяти «Ґрунтові карти», які є в усіх господарствах України. Вони мають стати дієвим документом, тоді науковий підхід до землеробства застосовуватиметься не лише в масштабі держави, а й безпосередньо на кожному сільськогосподарському підприємстві та в організації, у кожному фермерському господарстві. Також про необхідність наукового підходу до забезпечення охорони земель нагадує використання в землеробстві мінеральних добрив. Пори те, що це робиться вже понад півтора століття, проблема оптимізації системи використання ґрунтів розроблена недостатньо.

Література

1. Дрогунцов С.І., Новоторов О.С., Ніколаєнко Т.С. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу України і проблеми забезпечення його ефективного використання. К.: НАН України, РВПС України, 2009. 82 с.
2. Кулик В.М. Попередні підсумки та прогноз соціально-економічних і екологічних результатів земельної реформи. Землепорядний вісник. 2007. № 1. С. 45–50
3. Педак І.С. Еколого-економічний механізм раціонального використання земельних ресурсів. Держава та регіони. 2015. №1. С. 112–115.

Анотація

Харківський С. А. Адміністративно-правовий механізм раціонального використання земельних ресурсів. – Стаття.

У статті досліджується адміністративно-правовий стан в аспекті земельних ресурсів України та проблема погіршення якісного стану земель, нераціонального їх використання. Запропоновані напрямки адміністративно-правового механізму ефективного використання земель та їх правової охорони.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правовий аспект, охорона земель, земельні ресурси, економічна безпека, ефективність.

Аннотация

Харьковский С. А. Административно-правовой механизм рационального использования земельных ресурсов. – Статья.

В статье исследуется административно-правовое состояние в аспекте земельных ресурсов Украины и проблема ухудшения состояния качества земель, нерационального их использования. Предложены направления административно-правового механизма эффективного использования земель и их правовой охраны.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, административно-правовой аспект, охрана

земель, земельные ресурсы, экономическая безопасность, эффективность.

Summary

Kharkivskiy S. A. Administrative-legal mechanism of rational use of land resources. – Article.

The article analyzes the state of the administrative-legal aspect of land resources of Ukraine and the problem of deterioration of the quality of land, irrational use of land. Proposed directions of the administrative-legal mechanism of effective use of lands and their legal protection.

Key words: administrative-legal mechanism, administrative-legal aspect, land protection, land resources, economic safety, efficiency.