

Ольга Зигрій,
кандидат економічних наук, доцент
кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Розглянуто актуальні організаційні та правові проблеми використання та охорони земель, зроблено висновки та надано пропозиції щодо удосконалення земельних відносин та системи землекористування.

Ключові слова: організаційно-правове забезпечення, земля, ґрунти, земельні ресурси, природні умови, охорона земель.

Зыгрий О.

Организационно-правовой аспект использования и охраны земель

Рассмотрены актуальные организационные и правовые проблемы использования и охраны земель, сделаны выводы и поданы предложения по усовершенствованию земельных отношений и системы землепользования.

Ключевые слова: организационно-правовое обеспечение, земля, почвы, земельные ресурсы, природные условия, охрана земель.

Zygrii O.

Organizational and legal aspects of using and protection of land

In the work actual organizational and legal problems of use and protection of land are considered, conclusions are drawn and offers on improvement of land relations and land using systems are submitted.

Keywords: organizational and legal support, land, soil, land, natural conditions, land protection.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграції України регулювання земельних відносин виступає ключовим фактором забезпечення результативності впровадження нових форм і методів державного регулювання, які ціленаправлені на досягнення раціонального використання та охорони земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян. Тривалий процес проведення земельної реформи заклав певні організаційно-економічні основи нового ринкового земельного ладу, при цьому не вирішив основних проблем в земельних відносинах, які є доволі складними й динамічними, та поставлених завдань щодо створення системи раціонального використання та охорони земель. Наслідком цього виступають необґрунтовані підходи до реформування земельних відносин та відсутності науково-методологічної платформи земельної політики в Україні. З-за відсутності цілісної земельної політики, ефективного державного регулювання, належної законодавчої бази земельне питання стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до рук ефективних користувачів майже заблоковані. Досі у суспільстві відчувається недосконалість державного регулювання земельних відносин, відсутність їх реформування дедалі глибше загострює природоресурсні проблеми забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів. Відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, законотворчий процес відрізняється розбалансованістю. Законодавча база у сфері правового регулювання земельних відносин проявляється як неузгоджений масив нормативно-правових актів, передусім підзаконного характеру, які не пов'язані між собою та створюють передумови для виникнення численних колізій [17].

Проблематика формування державної політики регулювання земельних відносин, яка спроможна забезпечити ефективне, раціональне землекористування та охорону земель в Україні, потребує нагального розв'язання, зумовлюється актуальністю і це спонукало до вибору теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Впродовж останніх років вітчизняні науковці роблять вагомий внесок у дослідження питань використання і охорони земель. Теоретичні й методичні аспекти раціонального використання та охорони земельних ресурсів в Україні були предметом дослідження багатьох учених, зокрема: Д. Бабміндра, Д. Гнаткович, Д. Добряк, Й. Дорош, В. Другак, В. Горлачук, О. Канаш, В. Кірсанов, О. Ковалів, В. Кулініч, А. Мартин, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Третяк, М. Ступень А. Сохнич та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми правового забезпечення управління в сфері використання та охорони земель досліджувались у працях Д. І. Бабміндра, І. Ю. Банашко,

Є. Галиновської, Ю. Г. Гуцуляка, О. С. Дорош, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошниченко, А. В. Урсу та ін. Втім окремі аспекти наведеної проблематики потребують додаткового дослідження, оскільки військові дії на Сході України, економічна криза в державі, відсутність організаційно-правової стратегії подолання кризових явищ, недостатність науково-методологічних досліджень зазначених проблем суттєво знижують ефективність використання та охорони земель, що вимагає подальшого розвитку та ґрунтового дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) полягає в поглибленому вивченні низки сучасних питань правового регулювання земельних відносин, зокрема тих, що стосуються використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України, виходячи з незамінності землі як природного ресурсу, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави: 2/3 загальної площі сільськогосподарських угідь – це чорноземні ґрунти, які за рівнем природної родючості є найкращими. Чорноземи становлять 8,7% від усіх чорноземів світу.

Україна має унікальний земельноресурсний потенціал і потребує ощадливого, ефективного, раціонального й екологічнобезпечного використання та належної охорони. Україна є однією із найбільших європейських країн, площа якої становить 60354,9 тис. га або 6% території Європи. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – майже 27%. Український показник площі сільськогосподарських угідь з розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, в тому числі 0,7 га рілля (проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га відповідно). Площа найбільш родючих ґрунтів-чорноземів в Україні становить за різними оцінками від 15,6 до 17,4 млн. га [12].

За роки проведення земельної реформи значні зміни відбулися у структурі земельного фонду України за основними видами угідь та за основними землекористувачами та власниками землі. Площа сільськогосподарських земель зменшилася від 42,0 млн. га у 1990 р. до 41,5 млн. га станом на 01.01.2015 р., тобто на 518,6 тис. га [12, с. 28]. Інше джерело повідомляє, що у 2015 р. зменшення відбулося на 5100 га та станом на 01.01.2016 р. склало 42726,4 тис. га проти 42731,5 тис. га на аналогічну дату 2015 р. [9].

Територія України характеризується надзвичайно високим показником сільськогосподарської освоєності, що значно перевищує екологічно обґрунтовані межі. На сьогодні спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів, зокрема зменшуються запаси гумусу, вміст поживних речовин, тривають процеси підкислення, засолення ґрунтів та ерозії, що зумовлює деградацію і опустелювання ґрунтового покриву. Земельні частки (паї), які здані в оренду обробляються як єдині масиви, меж ділянок не існує, польових шляхів для доступу до конкретних ділянок також не організовано.

Така господарська освоєність земельного фонду без належних заходів щодо його охорони і відтворення як виробничого ресурсу та важливої складової навколишнього природного середовища призвела до прогресуючої деградації земель.

Суттєві проблеми виникають при проведенні реформи з охороною земельного фонду. У процесі перерозподілу земель порушено сівозміни, подрібнено земельні масиви сільськогосподарських угідь, втрачено рубезжі та елементи контурно-меліоративної організації території. Велике занепокоєння викликає той факт, що нові агроформування, створені на засадах орендних відносин, все ще практикують короткострокову оренду, яка зумовлює виснаження родючості ґрунтів, погіршує якісний стан земель. Право селян розпоряджатися своєю власністю обмежується мораторієм на продаж власних земельних ділянок.

Заслуговує на увагу доповідь академіка Я. М. Гадзало, де проаналізовано негативні наслідки тривалого мораторію запровадження ринку обігу земель та наголошено на важливості створення правової бази для побудови ефективної системи земельного іпотечного кредитування та розвитку інвестування, спрямованих на підтримку дрібного і середнього виробника, а також на забезпечення жорсткого державного контролю за збереженням земель, відновлення їх родючості. На цей час родючість ґрунтів експлуатуються іншими особами, тобто не власниками земельних ділянок, тому основне завдання земельної реформи – це раціональне використання та охорона земель, яке реалізується надто повільно.

Слід зауважити, що у сьогоднішніх умовах не застосовуються проекти землеустрою з контурно-меліоративною організацією території. Це призводить до масового порушення сівозмін, ґрунтозахисних систем землеробства.

Основні принципи раціонального використання й охорони земельних ресурсів, що являються фундаментом ефективної земельної політики та без яких неможливі трансформаційні процеси, відображені в Законі України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. У Законі зазначено, що землекористувачі та власники землі, суб'єкти земельних прав зобов'язуються ефективно використовувати землю за її цільо-

вим призначенням, сприяти підвищенню родючості ґрантів, застосовувати природоохоронні технології виробництва, не допускати погіршення екологічної ситуації на території внаслідок виробничо-господарської діяльності. Однак останнім часом не в повній мірі виконуються положення ст. 166 Земельного кодексу України та Закону України «Про охорону земель» щодо рекультивациі порушених земель.

Одним із головних елементів використання й охорони земель є розробка робочих проектів землеустрою, впровадження яких має забезпечити поліпшення стану земель всіх категорій й природного довкілля, врегулювати господарську та інші види діяльності у сфері збереження й раціонального використання земель. Слід зауважити, що землевпорядні роботи зводяться лише до розробки проектів відведення земельних ділянок та підготовки документів, які посвідчують права на них. Переважна частина земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення взагалі не забезпечена відповідною документацією стосовно встановлення меж. Слід рахувати, що при складанні проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін й впорядкування угідь, оптимізація земельних угідь має передбачати розвиток природних територій в агроландшафтах як продовження екологічної мережі на відповідній території шляхом збільшення площі екологостабілізуючих угідь.

Головними проблемами, що гальмують реформування земельних відносин, є:

- незабезпеченість встановлення меж в натурі земель природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, прибережних захисних смуг;
- невідповідність фінансового забезпечення з реалізації заходів земельної реформи;
- недостатнє залучення інвестицій й впровадження прогресивних технологій;
- недостатній контроль за підготовкою й прийняттям рішень у відповідності до чинного законодавства;
- недостатній рівень співпраці між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в плані забезпечення ефективного та діючого контролю за раціональним використанням й охороною земель.

Реформування земельних відносин проходить під впливом факторів недосконалості чинного в державі законодавства, а саме: недосконалість державної статистичної звітності; неузгодженість законодавчої й нормативної бази; відсутність державних програм щодо регулювання земельних відносин й охорони земель. Нечітко сформованою є нормативно-правова база щодо використання й оренди землі. Не відповідають якості перетворень елементи земельної реформи: розвиток земельних відносин відображається лише у розпаюванні й виділенні земель у натурі. Останнім часом спостерігається протилежна тенденція – це об'єднання земельних часток (паїв). Деякі категорії земель взагалі не охоплені земельною реформою (близько 10,5 млн. га земель лісового, 2,5 млн. га водного фонду). Поширюються випадки незаконного надання земельних ділянок у власність й користування відповідними державними органами [15, с. 155].

Президент Національної академії аграрних наук України Ярослав Гадзало слушно відзначив, що усі ініціативи щодо запуску ринку землі в Україні мають бути оформлені у вигляді єдиного блоку поправок до Земельного кодексу України, а не у вигляді розрізнених законів [16].

Ринок землі потребує здійснення заходів з використанням правових й економічних важелів регулювання ринкових земельних відносин, що проводяться на засадах поєднання суспільних та приватних інтересів, законності та прозорості проведення земельної реформи. Цінність землі має підвищуватися економічними методами, а саме шляхом пільгового кредитування, диференціювання земельного податку тощо.

Враховуючи вищезазначене, слід звернути увагу на те, що комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості осіб, у збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, використанні земель, здійсненні заходів захисту земельних ресурсів від впливу негативних наслідків господарської діяльності людини у правовій доктрині виділяється як економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель. У ст. 205 Земельного кодексу України зазначається зміст економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель та відзначається, що:

а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [8].

Закріплені норми визначають регулювання суспільних відносин, які мають місце в процесі виконання комплексу економічних заходів, які покликані забезпечити збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних й набутих якостей земель. Як подає зазначене нижче джерело, застосування економічних важелів впливу на поведінку юридичних та фізичних осіб як суб'єктів земельних правовідносин спрямоване насамперед на позитивне виконання ними обов'язків власників землі й землекористувачів щодо підвищення родючості ґрунтів та збереження корисних властивостей землі, закріплених у статтях 91, 96, 166–168 ЗК України [13].

В той же час органи державної влади та місцевого самоврядування повинні забезпечити створення таких економіко-правових умов, які б заохочували власників землі та землекористувачів добровільно брати участь у виконанні заходів, пов'язаних з раціональним використанням та охороною земель. Ст. 205 ЗКУ надає право громадянам та юридичним особам на податкові та кредитні пільги, виділення їм коштів державного або місцевого бюджету, звільнення їх від плати за земельні ділянки, компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів.

Однак існують певні проблеми щодо окремих норм цієї статті, оскільки підстави та порядок проведення економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель у чинному законодавстві України недостатньо врегульовані.

Згідно з Податковим Кодексом України, більшість податків і зборів сплачуються на регіональному рівні. Проте не можуть забезпечити фінансової автономії місцевого самоврядування, оскільки акумулюються на державному рівні. З цього випливає, що органи місцевого самоврядування не в змозі в повному обсязі вирішувати економічні, соціальні та інші проблеми місцевого значення. Доцільно було б розширити повноваження органів місцевого самоврядування та впровадити дієві механізми, які б дозволили збільшити надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Крім того, перешкодою для розвитку підсистеми оподаткування місцевими податками і зборами є численні прогалини та колізії в податковому законодавстві.

Важливим серед основних принципів правового забезпечення раціонального використання й охорони земель є платність землекористування суб'єктів земельних правовідносин. У земельному праві плата за землю розглядається як метод регулювання земельних відносин з боку органів державної влади й місцевого самоврядування, як обов'язок власників землі та землекористувачів, як основне джерело надходжень до державного та місцевих бюджетів з метою централізації коштів для фінансування програм і проєктів щодо поліпшення якісного стану продуктивних земель та їх охорони від негативного антропогенного впливу [13]. Також виступає самостійним правовим інститутом із закріпленими в чинному законодавстві України сукупністю правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають між власниками землі й землекористувачами. На органи державної влади й місцевого самоврядування покладено обов'язок визначати розмір і порядок плати за використання земельними ресурсами, подальше використання коштів, які надходять від плати за землю, відповідальність суб'єктів плати за землю, контроль за правильністю обчислення та справляння земельного податку й орендної плати.

Принцип платності використання землі для всіх власників землі й землекористувачів є обов'язковим та встановлюється ст. 206 ЗКУ. Друга частина цієї статті встановлює, що плата за землю відбувається відповідно до закону. Проте не є виключенням регулювання плати за землю, яке не може здійснюватися іншими законодавчими чи нормативно-правовими актами та рішенням органів державної влади й місцевого самоврядування, які прийняті у межах їх компетенції. Законодавством також передбачено пільги щодо сплати податків за землю.

Крім Земельного кодексу, плата за землю регулюється розділом XIII Податкового кодексу України та Бюджетним кодексом України, законами України «Про оренду землі», «Про місцеве самоврядування в Україні», про Державний бюджет на поточний рік та іншими. Із внесенням змін до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» в частині плати за землю передбачено наступні умови:

– ставка податку за земельні ділянки, нормативно грошова оцінка яких проведена, встановлюється у розмірі не більше 3% від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь та земель загального користування – не більше 1% від їх нормативної грошової оцінки;

– коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та перелогів) за 2015 р. становив 1,2, а для земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення становить 1,433;

– підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди земельної ділянки. Орендна плата встановлюється при умові, що річна сума платежу не може бути меншою 3% нормативної грошової оцінки; не перевищувати 12% нормативної грошової оцінки; може перевищувати граничний розмір орендної плати у разі визначення орендаря на конкурентних засадах [13].

Висновки з цього дослідження. Підсумовуючи все вище викладене, слід наголосити, що земельне законодавство намагається забезпечити раціональне використання та охорону земель шляхом закріплення особливостей їх правового режиму. Цей режим як результат правового регулювання суспільних земельних відносин з урахуванням природних і соціальних особливостей земель має забезпечувати не тільки інтереси суб'єктів відповідних відносин, а й спеціальний порядок використання земель. Адже створення ринку землі сприятиме стабільності надходження коштів від продажу на земельних торгах у формі аукціону, прямого продажу та податку на землю. Отримання цього доходу дасть змогу спрямовувати кошти на здійснення програм соціально-економічного розвитку, розширити базу оподаткування та збільшити фінансування соціальних потреб.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про Державний земельний кадастр» № 3613-VI від 07.07.2011 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» № 963-IV від 19.06.2003 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
3. Закон України «Про землеустрій» № 858 від 22.05.2003 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
4. Закон України «Про охорону земель» № 962 від 19.06.2003 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
6. Закон України «Про оцінку земель» № 1378-IV від 11.12.2003 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.
7. Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» № 1808-IV від 17.09.2004 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1808-15>.
8. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Інфографіка: Зміни в структурі земельного фонду України за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/infohrafika-zminy-v-strukturii-zemelnoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik/>.
10. Конституція України № 254к/96 від 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
11. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
12. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л. Я. Новаковського. – К. : Аграр. наука, 2015. – 48 с.
13. Огляд земельного законодавства / Земельний портал України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zem.ua/uk/44-oglyad-zemelnoho-zakonodavstva/2075-zemelnij-kodeks-ukrajini-stattya-205-206>.
14. Податковий кодекс України / Відомості Верховної Ради України, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
15. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
16. Пропозиція – Головний журнал з питань агробізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://propozitsiya.com/ua/parlamentski-sluhannya-shchodo-obigu-zemel-silgosppryznachennya>.
17. Титаренко Т. Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т. Г. Титаренко. – Чернігів, 2016. – с. 252.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2017.