

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В НОВИХ УМОВАХ РИНКОВИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

**О.В. Пінчук, кандидат сільськогосподарських наук.
В.Ф. Пінчук, І.І. Сидоренко.
Чернігівський національний технологічний університет**

© Пінчук, О.В., 2015.
© Пінчук, В.Ф., 2015.
© Сидоренко, І.І., 2015.

Стаття отримана редакцією 17.03.2015 р.

Вступ. Земля завжди була, є і буде залишатися особливим об'єктом суспільних відносин, який характеризується просторовою обмеженістю, провідного ресурсу людського розвитку в сільській місцевості, де вона виступає не лише як просторовий базис, але і як головний засіб виробництва.

Стан земельних ресурсів, тобто сукупний природний ресурс поверхні суші, що є просторовим базисом розселення і господарської діяльності, а також основним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, завжди належатиме до провідних факторів, які впливають на розвиток продуктивних сил держави. У той же час на сучасному етапі можна констатувати, що сформовані в Україні земельні відносини не стільки сприяють, скільки перешкоджають ефективному використанню земельно-ресурсного потенціалу. Отже, тема дослідження в сучасних умовах господарювання є досить актуальною.

Огляд останніх джерел досліджень і публікацій. Дослідженням проблем реформування земельних відносин та управління земельними ресурсами займалися багато науковців, зокрема С.І. Дорогунцов, В.М. Другак, В.М. Кривов, А.Г. Мартин, А.М. Третяк.

У дослідженнях А.М. Третяка [7] поняття «земля» і «територія» в землеустрої тлумачаться різнопланово, зокрема їхню економічну суть інтерпретують у понятті земельно-територіального ресурсу як ресурсу природи.

Поняття та сутність природоохоронного землекористування не можна розглядати окремо від комплексного поняття «земельно-територіальний ресурс», котрий об'єднує у собі визначення терміна «земля» як соціально-економічну суть універсального фактора суспільного виробництва і терміна «територія» як географічну (просторову) категорію.

За визначенням А.М. Третяка [8], під землекористуванням «варто розуміти процес використання людиною (суспільством) інтегрального потенціалу, який включає всі ресурси на відповідній ділянці геопростору, є складовою частиною суспільно-територіального комплексу регіонального рівня».

Разом з тим С.І. Дорогунцов, О.С. Новоторов, Т.С. Ніколаєнко [5] відзначають, що сутність природоохоронного землекористування можна сформулювати як ефективність організації сукупності відповідних видів суспільної життєдіяльності, котрі здійснюються на конкретній території.

Визнаючи науково-практичну цінність розробок провідних фахівців у галузі землевпорядкування, слід зазначити, що проблема реформування земельних відносин та управління земельними ресурсами ще далека від свого розв'язання, що зумовило вибір теми дослідження.

Постановка завдання. Через окремі системні прорахунки авторів земельної реформи, недостатнє ресурсне її забезпечення більшість цілей земельного реформування дотепер залишаються не досягнутими, а запровадження ринкових земельних відносин так і не стало запорукою формування сталого землекористування, зокрема:

- не відбулося вдосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві, натомість здійснено тотальну парцеляцію товарних сільськогосподарських землекористувань, а також фіксацію створеної неефективної системи землеволодіння заборону на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- подальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах відбувається переважно у напрямі приватизації земель територіальних громад, яка нерідко здійснюється в умовах «колективної безвідповідальності» розпорядників землі – органів місцевого самоврядування, що стає причиною безсистемної урбанізації та ускладнення умов для просторового розвитку містобудівних систем;
- законодавчо заблоковано найбільший сегмент ринку земель – ринковий оборот земель сільськогосподарського призначення, які становлять 45,7% від площі держави;
- обмежений характер має кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечне кредитування, що здійснювалося виключно щодо земельних ділянок несільськогосподарського призначення й істотно обмежилось унаслідок фінансово-економічної кризи, яка розпочалася 2008 року;
- зберігається неефективний механізм справляння плати за землю, запроваджений ще у 1992 році, він базується на спрощених підходах до визначення податкової бази та передбачає значну кількість винятків із загального режиму оподаткування, що не дозволяє розглядати земельний податок як повноцінну фінансову основу місцевого самоврядування й регіонального розвитку;
- не здійснюється моніторинг земель, не встановлений порядок ведення державного земельного кадастру, що унеможливує ефективне гарантування прав на землю й дієвий державний контроль за використанням та охороною земель;
- надзвичайно недосконалим залишається землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи, яке звелось до розроблення проектів відведення при наданні земельних ділянок та оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, внаслідок чого практично втрачений науково-технічний потенціал землеустрою, деградувала землевпорядна наука;
- не можна вважати ефективною створену систему державного управління земельними ресурсами, котра приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не розв'язуючи проблеми охорони земель як основного національного багатства;
- масовість порушень земельного законодавства й норм раціонального природокористування свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням та охороною земель;
- залишаються незавершеними нормативно-правова й методична бази розвитку земельних відносин.

Основний матеріал і результати. Кризовий стан спостерігається щодо використання особливо цінних земель, до яких належать найбільш продуктивні ґрунти (чорноземів нееродованих несолонцюватих на лесових породах; лучно-чорноземних незасолених несолонцюватих суглинкових ґрунтів; темно-сірих опідзолених та чорноземів опідзолених на лесах і глеюватих; бурих гірсько-лісових та дерновобуроземних глибоких і середньоглибоких; дерново-підзолистих суглинкових ґрунтів; торфовищ із глибиною залягання торфу, більшою ніж один метр, та осушених незалежно від глибини; коричневих ґрунтів Південного узбережжя Криму; дернових глибоких ґрунтів Закарпаття), землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів, а також землі природно-заповідного фонду й історико-культурного призначення.

В Україні склалася ситуація, за якої практично неврахована унікальна особливість земельного фонду держави, що характеризується надзвичайно високою біопродуктивністю порівняно з іншими країнами та значним переважанням у його структурі земель із найбільш родючими ґрунтами. Так, за даними науковців Інституту ґрунтознавства й агрохімії УАН головна база виробництва сільськогосподарської продукції розміщена на чорноземах та ґрунтах чорноземного типу – 61,4% площі орних земель. У той же час частка особливо цінних земель, на яких ведеться сільськогосподарське виробництво за даними Держземагентства України становить 11,9 млн га або 19,8% території.

Ці землі відіграють надзвичайну роль у розвитку продуктивних сил в аграрному секторі економіки України, особливо за ринкових умов і з урахуванням загострення продовольчої, енергетичної та екологічної кризи, вони потенційно можуть використовуватися як резерв для одержання стабільних високих урожаїв сільськогосподарських культур.

Рациональне використання особливо цінних земель дозволить збільшити виробництво рослинної органічної речовини за рахунок максимального використання потенціалу клімату та ґрунту з підвищенням коефіцієнта біоконверсії кормів у продукти тваринництва. Натомість залишається значна кількість проблем, що стосуються забезпечення екологічної безпеки при використанні особливо цінних земель.

Перш за все й до цього часу відсутній повноцінний реєстр (кадастр) особливо цінних земель, не складено відповідних кадастрових планів та карт із відображеними на них особливо цінними ґрунтами, землями дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів, природно-заповідного фонду й історико-культурного призначення.

У регіональному відношенні залишається не розв'язаною проблема визначення та використання регіональних особливо цінних ґрунтів, які мають найвищу продуктивність у межах окремих регіонів.

Відсутність належного державного контролю призводить до значних втрат особливо цінних ґрунтів в урбанізаційних процесах, на які припадає значна частка продуктивного потенціалу сільськогосподарських угідь.

Залишаються не визначеними на місцевості межі переважної більшості об'єктів природно-заповідного фонду, що унеможлиблює повноцінне їх збереження як каркаса екологічної стійкості територій. При цьому за останні десятиріччя вдвічі збільшено площі заповідників, національних природних парків, але загальна площа земель природно-заповідного фонду залишається недостатньою та не відповідає вимогам Європейського Союзу до формування екомережі.

Не розв'язаною залишається і проблема охорони особливо цінних земель історико-культурного призначення. Вона, головним чином, полягає у тому, що межі цих земельних ділянок та їх охоронних зон переважно не закріплені на місцевості.

Ураховуючи специфічні екологічні й економічні особливості цих земель, доцільно встановити диференційований підхід до справляння земельного податку за використання особливо цінних земель. У такому контексті необхідно переглянути нормативну грошову оцінку особливо цінних земель і здійснити заходи щодо суттєвої диференціації розмірів земельного податку та орендної плати за використання цих земель.

У цілому, слід констатувати, що проведена в державі земельна реформа мала своїм головним наслідком соціалізацію землі – її перерозподіл між населенням. При цьому при проведенні реформи було знехтувано значенням землі як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил та базисного компонента довкілля, що в сучасних умовах стало причиною виникнення низки кризових явищ економічного й екологічного характеру у землекористуванні, можливість усунення яких істотно ускладнюється відносинами власності.

Сталий розвиток продуктивних сил за таких умов стримується незадовільним станом земельних відносин, що вимагає від управлінців, науковців та фахівців переосмислення цілей та завдань земельної реформи та вжиття заходів щодо гармонізації економічного, екологічного й соціального напрямів оптимізації використання земельного-ресурсного потенціалу України.

У загальному розумінні оптимізація (від лат. *optimus* – найкращий) – це процес надання будь-чому найвигідніших характеристик, співвідношень. Таким чином, оптимізацію землекористування можна визначити як процес установаження такої структури земельних угідь, що буде найбільшою мірою адекватна нашим уявленням про ефективне використання земель. При цьому слід ураховувати той факт, що земельні ресурси можна розглядати з кількох позицій: по-перше, як природне середовище існування; по-друге, як виробничий ресурс; по-третє, як соціальну категорію. Відповідно кожній з цих позицій властива власна система цінностей, що має бути врахована при оптимізації структури земельного фонду. Таким чином, наукове визначення поняття «оптимальність землекористування» має триєдину формулу, в якій повинні гармонійно поєднуватися екологічний, економічний та соціальний напрями оптимізації, а нехтування хоча б одним з них фактично може призвести до порушення стабільності землекористування.

Екологічну складову оптимізації землекористування, на нашу думку, можна визначити як усвідомлену необхідність збереження і розумного використання землі – основного природного

ресурсу та базисного компонента довкілля. Головними шляхами досягнення її цілей у першу чергу є збереження, відновлення й розширення територій із природними біоценотичними комплексами, по-друге, мінімізація (в т.ч. через нормування) антропогенного (головним чином, виробничого) навантаження на інші землі.

Економічну оптимальність землекористування можна схарактеризувати через систему інтересів сільськогосподарських товаровиробників, що експлуатують земельні ресурси як засіб виробництва. Мотив їх діяльності стійко спрямований на отримання максимального доходу, причому як у безпосередньо грошовій формі, так і як відносного процента на інвестований капітал. Відповідно зацікавленість господарюючих суб'єктів пов'язується, головним чином, із подальшою інтенсифікацією та пошуком резервів для збільшення прибутковості сільськогосподарського виробництва. Основний напрям економічної оптимізації землекористування, таким чином, слід визначити як використання земель саме в тих угіддях, де вони будуть приносити найбільший дохід. Це досягається за рахунок найбільш повного використання природної родючості ґрунтів, взаємоузгодження структури земельних угідь із виробничими планами підприємств тощо.

Соціальну оптимальність землекористування можна інтерпретувати через адекватність характеру використання земель, стану суспільної свідомості й її системі суспільних (громадських) потреб. Так, до головних інтересів суспільства в галузі використання земельних ресурсів належать, по-перше, збільшення валової продукції сільського господарства; по-друге, збільшення фіскальних платежів за використання земель (земельного податку) з метою подальшого їх перерозподілу на суспільні потреби; по-третє, забезпечення екологічно сприятливих для проживання людей територіальних умов тощо.

Таким чином, описані напрями оптимізації землекористування мають досить розгалужену структуру, і досягнення окремих її цілей подекуди потребує застосування протилежних за змістом заходів (наприклад, мета економічної оптимізації полягає в найбільш повній експлуатації корисних властивостей землі, в той час як метою екологічної оптимізації є мінімізація антропогенного впливу). Це зайвий раз доводить складність та неоднозначність можливих шляхів оптимізації земельного фонду, що обумовлює необхідність глибокого наукового осмислення такої проблематики з подальшим розробленням методологічних підходів до комплексної оптимізації землекористування.

До загальних принципів оптимізації використання земель слід, безумовно, віднести:

- а) системність, що полягає в єдності й логічній послідовності методологічних підходів;
- б) географічну детермінованість, яка реалізується у максимальному врахуванні регіональних природно-кліматичних, господарських, соціальних та інших умов;
- в) ієрархічність, що передбачає послідовну підготовку проектних рішень від загальнодержавного до регіонального і локального рівнів.

Одним з базових завдань при розробленні системи заходів щодо оптимізації землекористування стає детальний та всебічний аналіз існуючого використання земель. Важливо в першу чергу виокремити найбільш нагальні (головним чином, екологічні) проблеми й визначити склад та зміст невідкладних заходів щодо їх уникнення.

Ураховуючи те, що сучасна структура земельного фонду України фактично була сформована в радянський період під впливом політики екстенсивного розвитку сільського господарства, землекористування нині зазнає надмірного антропогенного впливу, який виражається в перевищенні допустимих показників його сільськогосподарської освоєності та незбалансованості структури земельних угідь. Порушення екологічно допустимих співвідношень площ ріллі, природних кормових, водно-болотних і лісових угідь негативно відбилося на стійкості агроландшафту.

У цих умовах оптимізація землекористування може бути виконана за такою схемою у три етапи:

- 1) дослідження сучасного стану землекористування;
- 2) екологічна оптимізація структури землекористування (консервація деградованих та малопродуктивних земель);
- 3) економічна оптимізація структури сільськогосподарського землекористування.

Багатьма дослідниками показано, що дослідження сучасного стану земельних ресурсів території є основою для комплексного наукового аналізу характеру використання земель, основних тенденцій землекористування. На цьому етапі, на нашу думку, мають узагальнюватися матеріали державного земельного кадастру, вивчатися літературні джерела,

матеріали ґрунтових та інших обмежень земельного фонду. Аналізуються облікові дані щодо економічних результатів використання земель. Кліматичні характеристики території доцільно також опрацювати на основі даних просторових точок відбору зразків, які є найближчими до відповідних метеостанцій, або на основі передбачення за методом Вороного (полігонів Тіссена).

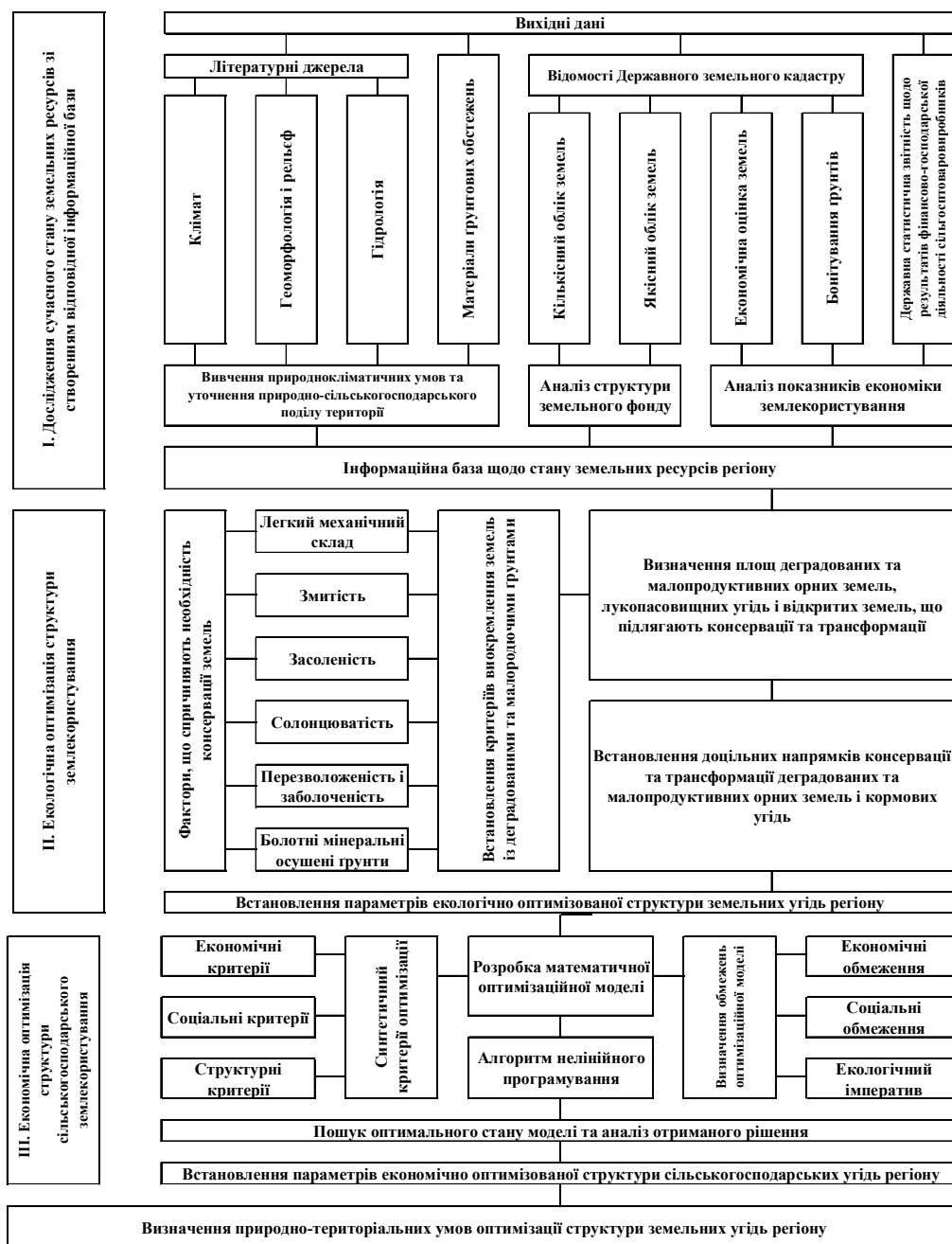


Рис. 1. Економічна оптимізація структури земельних угідь

При екологічній оптимізації на базі критеріїв деградованості в обов'язковому порядку слід запроєктувати вилючення з інтенсивного використання землі, які за своїми модальними властивостями не можуть забезпечувати стійкість агроєкосистем. Економічна оптимізація матиме на меті визначення на основі показників продуктивності ґрунтів такої структури сільськогосподарських угідь, у котрій гармонізовано будуть досягатися висока продуктивність, дохідність та рентабельність сільського господарства.

Під екологічною оптимізацією структури земельних угідь слід розуміти консервацію земель із деградованими та малородючими ґрунтами, інтенсивне сільськогосподарське

використання яких є екологічно небезпечним і призводить до поглиблення негативних процесів. Вона передбачає реалізацію таких заходів: консервацію деградованих і малородючих ґрунтів орних земель та трансформацію деградованих лукопасовищних угідь на засадах екологічно доцільного використання.

Економічна оптимізація структури земельних угідь, на відміну від екологічної, має спиратися на систему показників, які характеризують продуктивні, а не природно-екологічні властивості землі. Економічна недосконалість структури сільськогосподарських угідь, як правило, обумовлена залученням до обороту значних площ малопродуктивних земель, котрі важким тягарем лежать на суб'єктах господарювання. Вкладання матеріалів, праці та фінансів на цих землях дають низьку віддачу, що не компенсує затрат.

Конкретний напрям економічної оптимізації землекористування визначається обраним критерієм оптимальності. Цей показник є функціональною залежністю, аргументами котрої є дані про розподіл ґрунтових відмін за сільськогосподарськими угіддями й матриця економічних показників, що характеризують економічну ефективність використання ґрунтових відмін.

Критерії економічної оптимальності землекористування можна розподілити на декілька груп:

- а) за економічною ефективністю виробництва – максимізація доходу від виробництва сільськогосподарської продукції, рентабельності виробництва;
- б) за сукупним економічним ефектом виробництва – максимізація валової продукції сільського господарства;
- в) нормуючі – валова продукція сільського господарства в розрахунку на одиницю залученої до обороту площі земельних угідь.

На практиці завдання економічної оптимізації землекористування може бути найбільш ефективно розв'язано через математичне програмування. У цьому випадку критерій економічної оптимальності розглядається як цільова функція, що має досягнути екстремального значення, а дані про розподіл виділених груп ґрунтів за земельними угіддями – як її аргументи. Відповідним чином формуються господарські, соціальні й екологічні обмеження щодо основних показників майбутньої структури земельних угідь та її економічних характеристик. Саму процедуру економічної оптимізації доцільно виконувати із застосуванням комп'ютерної техніки і спеціалізованого математичного програмного забезпечення. Розрахунки слід виконувати на базі заздалегідь визначеної екологічно доцільної структури сільськогосподарських угідь з метою забезпечення єдності та послідовності проектних рішень.

Висновки. Таким чином, за запропонованою схемою, на основі агровиробничого групування ґрунтів й природно-сільськогосподарського районування, шляхом послідовного проведення екологічної та економічної оптимізації, стає можливим визначення територіальних умов, що забезпечують використання земель в еколого-безпечному режимі з максимальним урахуванням господарських потреб суб'єктів господарювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – С. 27.
2. Закон України «Про охорону земель» //ВВР. – 2003. – № 89. – С. 349.
3. Другак В.М. Теоретичні та методологічні основи економіки землекористування / В.М. Другак 2-ге вид. змін і доп. – Тернопіль, 2010. – С. 7.
4. Економіка сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія, практика: дис. докт. екон. наук / В.М. Другак – К, 2011. – 461 с.
5. Дорогунцов С.І. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу України і проблеми забезпечення його ефективного використання / С.І. Дорогунцов, О.С. Новоторов, Т.С. Ніколаєнко; наукова доповідь. НАН України. – К., РВПС України, - К.: 1999. – 82 с.
6. Третяк А.М. Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучасному етапі / А.М. Третяк // Землепорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 12 – 21.
7. Третяк А.М. Законодавчо-нормативні проблеми земельних економічних відносин прав власності та прав користування землею в Україні / А.М. Третяк, В.М. Другак // Земельне право України: теорія і практика. – 2009. – № 10. – С. 7 – 10.

8. Третяк А.М. Законодавчо-нормативні проблеми земельних економічних відносин прав власності та прав користування землею в Україні / А.М. Третяк, В.М. Другак // Земельне право України: теорія і практика. – 2009. – № 12. – с. 3 – 11.

9. Третяк В. Поняття та сутність природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин / В. Третяк, Ю. Лобуцько // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 3. – С. 29 – 33.

УДК 631.4:631.11

Пінчук Олександр Віталійович, кандидат сільськогосподарських наук, доцент кафедри геодезії, картографії та землеустрою. Чернігівський національний технологічний університет. **Пінчук Валентина Федорівна**, старший викладач філії Московського державного машинобудівельного університету в м. Чернігові. **Сидоренко Ірина Іванівна** старший викладач. Чернігівський національний технологічний університет. **Реформування земельних відносин та управління землекористуванням в нових умовах ринкових перетворень.** Розглянуто проблеми реформування земельних відносин в Україні. Обґрунтовано необхідність упровадження сталого землекористування в сучасних умовах господарювання. Визначено перспективи реалізації земельних відносин обов'язкової накопичувальної системи.

Ключові слова: сільське господарство, земельна реформа, землеустрій.

УДК 631.4:631.11

Пинчук Александр Витальевич, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры геодезии, картографии и землеустройства. Черниговский национальный технологический университет. **Пинчук Валентина Федоровна**, старший преподаватель филиала Московского государственного машиностроительного университета в г. Чернигове. **Сидоренко Ирина Ивановна**, старший преподаватель. Черниговский национальный технологический университет. **Реформирование земельных отношений и управление землепользованием в новых условиях рыночных преобразований.** Рассмотрена проблема реформирования земельных отношений в Украине. Обоснована необходимость внедрения стабильного землепользования в современных условиях хозяйствования. Определены перспективы реализации земельных отношений обязательной накопительной системы.

Ключевые слова: сельское хозяйство, земельная реформа, землеустройство.

UDC 631.4:631.11

O.V. Pinchuk, PhD, Associate Professor, Department of Geodesy, Cartography and Land Management, Chernihiv National University of Technology. **V.F. Pinchuk**, senior lecturer, Moscow State Engineering University Branch in Chernihiv. **I.I. Sydorenko**, senior lecturer, Chernihiv National University of Technology. **Land relations and land management reforming under new conditions of market changes.** Problems of the land relations reforming in Ukraine have been studied. The necessity of introducing the stable land use in modern conditions of managing is substantiated. The realization prospects of land relations under the obligatory accumulative system are defined.

Keywords: agriculture, land reform, land management.