

УДК 332.3

О. О. Бредіхін,
здобувач, КП “Київський інститут земельних відносин”

АКТУАЛЬНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Проаналізовано ситуацію у галузі здійснення контролю за використанням та охороною земель. Запропоновано заходи з вдосконалення системи контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення.

Analyzed the situation in control over land use and protection. The measures to improve the system of control over the use of agricultural land.

Ключові слова: контроль за використанням та охороною земель, погіршення якості земель, псування земель, агрохімічний паспорт.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У статті 1 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III [6] (далі — ЗКУ) визначено, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Відповідно до статей 91 та 96 ЗКУ як власники земельних ділянок, так і землекористувачі зобов'язані підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі.

Відповідно до статті 35 Закону України “Про охорону земель” від 19.06.2003 № 962-IV, власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності зобов'язані, серед іншого:

— проводити на земельних ділянках господарську діяльність способами, які не завдають шкідливого впливу на стан земель та родючість ґрунтів;

— підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологічно-безпечних технологій обробітки і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо;

— дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів;

— забезпечувати захист земель від ерозії, виснаження, забруднення, засмічення, засолення, осолонцювання, підкислення, перезволоження, підтоплення, заростання бур'янами, чагарниками і дрібноліссям [2].

За даними національної доповіді “Про стан родючості ґрунтів України”, зіставлення гумусованості ґрунтів (основного показника родючості) за часів Докучаєва (1882 р.) з сучасним станом свідчить, що відносні втрати гумусу за цей, майже 120-річний період, досягли 22 % — в Лісостеповій, 19,5% — в Степовій і біля 19 % у

Поліській зонах України. На жаль, процеси дегуміфікації протягом останніх 20 років не зупинилися, а продовжують протікати з достатньо високою інтенсивністю. Кількість земель в Україні, що пошкоджено водною ерозією, досягає 32 % від загальної площі або 13, 3 млн гектар. З них 4,5 млн га із середньо- і сильнозмитими ґрунтами, у тому числі 68 тис. га повністю втратили гумусовий горизонт [1].

Вищенаведені процеси відбуваються, незважаючи на наявність у державі основних законодавчих актів (Земельний кодекс України, Закони України “Про охорону земель”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про землеустрій”, а також ряду постанов Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України), які скеровані на реалізацію положень еколога — безпечного землекористування.

За результатами роботи Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, що діяла у складі Держкомзему з 2003 по 2012 роки, із загальної кількості порушень, що виявлялись, факти псування сільськогосподарських земель склали лише від 1 до 3,5 % (рис. 1). Це в основному порушення пов'язані із засміченням, забрудненням земель відходами та хімічними речовинами. Жодного факту зниження показників родючості ґрунтів інспекцією за вказаний період не виявлено [15].

Однією з основних причин такого стану є те, що за останні 20 років система контролю за використанням та охороною земель була зосереджена на регулюванні земельно-правових відносин, зокрема на правильності: роздержавлення і приватизації земель, паювання земель сільськогосподарських підприємств, зміни цільового призначення окремих категорій земель, видачі правовстановлюючих документів та ін. На даний час держава не має важелів впливу на запобігання процесів деградації основного національного багатства — землі.

Постає питання посилення ролі контролю за землею як об'єктом екологічно-безпечного середовища, запобігання деградаційних процесів, збереженням та відтворенням родючості ґрунтів задля забезпечення продовольчої

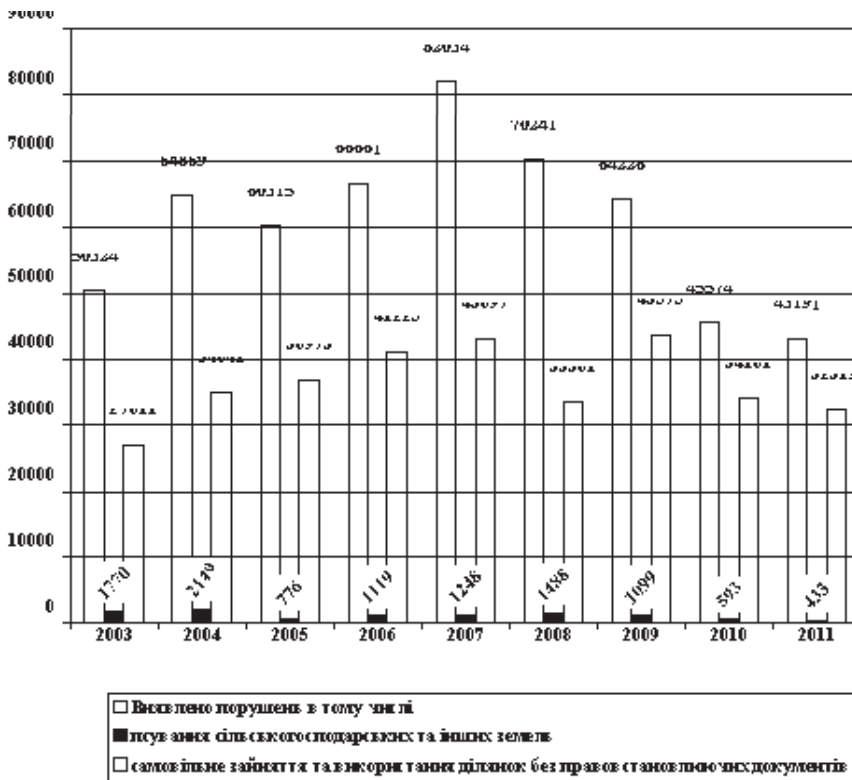


Рис. 1. Діаграма співвідношення виявлених Держземінспекцією фактів псування сільськогосподарських та інших земель до загальної кількості виявлених порушень.

безпеки держави.
АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти регулювання земельних відносин, контролю за використанням та охороною земель є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, таких як Д.І. Бабміндра, С.А. Балюк, І.К. Бистряков, П.П. Борщевський, В.М. Будзьяк, Б.М. Данилишин, Ю.Д. Гуцуляк, В.О. Греков, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, С.І. Дорогунцов, О.С. Дорош, С.А. Диптан, В.М. Заяць, Я.В. Коваль, Д.Ф. Крисанов, А.Г. Мартин, В.М. Месель-Веселяк, В.В. Медведєв, Л.Я. Новаковський, В.В. Носик, Ю.М. Палеха, І.А. Розумний, П.Т. Саблук, А.Я. Сохнич, О.Г. Тараріко, В.М. Трегобчук, А.М. Третяк, Ю.Ю. Туниця, М.М. Федоров, М.А. Хвесик, О.М. Шпичак, А.Д. Юрченко та інших, разом з тим питання здійснення контролю родючості ґрунтів при цьому залишаються неврегульованими. Потребують глибокого вивчення питання методології здійснення контролю, притягнення порушників до відповідальності, визначення заподіяної шкоди, виконання заходів направлених на усунення порушення та запобігання їх скоєнню.

Мета статті — обґрунтування основних напрямів удосконалення системи організації та здійснення контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, з метою подальшого формування ефективної державної політики у галузі земельних відносин.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 459/2011 затверджено положення про Державну

інспекцію сільського господарства України. Відповідно до положення інспекція організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:

— веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;

— виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивациі порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивациі земель;

— дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами;

— дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;

— дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків;

— проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою;

— розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;

— здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами;

— дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

— дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;

— використанням земельних ділянок відповідно до

цільового призначення;

— дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

Таким чином функції, що раніше виконувала Держземінспекція, яка діяла у складі Держкомзему, тепер, у процесі адміністративної реформи, передано до Держсільгоспінспекції — центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Крім функцій, що раніше виконувала Держземінспекція, Держсільгоспінспекція отримала деякі нові повноваження щодо контролю родючості ґрунтів, зокрема:

— за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення;

— своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів.

Положенням, також передбачено, що Держсільгоспінспекція:

— проводить лабораторний аналіз стану забруднення земель, у тому числі радіоактивного, в зонах безпосереднього впливу викидів і скидів підприємствами забруднюючих речовин, а також у разі виникнення аварій та надзвичайних ситуацій;

— надає експертні висновки щодо зміни зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

— видає висновок про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення [12].

Разом з цим, статтю 6 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” встановлено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, визначено лише частину повноважень у галузі охорони земель, що пов’язані зі збереженням родючості ґрунтів, зокрема:

— виконання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням;

— виконання комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування, забруднення, засмічення відходами, заростання бур’янами, чагарниками та дрібноліссям;

— виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов’язаних з порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;

— видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно

до затверджених в установленому законом порядку проектів.

Статтю 10 вищезазначеного закону визначено повноваження державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель та дотриманням вимог законодавства України про охорону земель.

У той же час відповідно до положення про Державну інспекцію сільського господарства України Голова Держсільгоспінспекції України є Головним державним інспектором сільського господарства України, а його перший заступник та заступник — відповідно першим заступником та заступником Головного державного інспектора сільського господарства України.

Керівники територіальних органів Держсільгоспінспекції України є Головними державними інспекторами сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі, а їх перші заступники та заступники — відповідно першими заступниками та заступниками Головних державних інспекторів сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі.

Керівники структурних підрозділів Держсільгоспінспекції України, на яких покладено повноваження щодо виконання інспекційних функцій, є одночасно старшими державними інспекторами сільського господарства України.

Головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють державний нагляд (контроль), є одночасно державними інспекторами сільського господарства України [12].

Згідно статті 238-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) встановлено, що від імені органів державного контролю за використанням та охороною земель розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення (статті 52 — 53-5, 54 — 56 та 188-5 цього Кодексу) мають право Головний державний інспектор сільського господарства України та його заступники, головні державні інспектори сільського господарства Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів та їх заступники, старші державні інспектори та державні інспектори сільського господарства відповідних територій.

Водночас статтю 242-1 КУпАП передбачено, що органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України (Держекоінспекція України) теж розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52—53-4, 54—55 цього кодексу [7].

Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України вона здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель лише щодо:

— консервації деградованих і малопродуктивних земель;

— збереження водно-болотних угідь;

— виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок;

— здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;

— додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;

— додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель;

— встановлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також щодо додержання режиму використання їх територій;

— ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду [13].

Також, відповідно до статей 9, 12 ЗКУ та статті 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до повноважень міських, в т.ч. Київської та Севастопольської, сільських, селищних рад віднесено здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності [4]. Разом з цим, до повноважень адміністративних комісій, що утворюються відповідними органами місцевого самоврядування, відповідно до ст. 215 КУпАП, не віднесено розгляд справ про притягнення до відповідальності порушників земельного законодавства за статтями 52 — 535, 54 — 56 цього Кодексу [7]. Таким чином органи місцевого самоврядування фактично позбавлені важелів впливу на порушників земельного законодавства на землях комунальної власності.

Аналіз свідчить про наявність певної неконкретності функцій та дублювання повноважень органів виконавчої влади у галузі здійснення контролю за використанням та охороною земель. Так, інспектори Держекоінспекції, маючи тільки окремі повноваження щодо контролю за використанням та охороною земель, наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, не пов’язані з природоохоронним законодавством (самовільне зайняття, не цільове використання земельних ділянок та ін.). В той же час, незважаючи, що функції щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель покладено на таку кількість органів влади, про контроль якості використання сільськогосподарських земель взагалі не здійснюється.

Законом України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19.06.2003 № 963-IV [3] виділяється такий вид правопорушень, як псування земель, — порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість. Відповідно до статті 1 цього закону псування земель має наступні визначення, а саме — це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, по-

годжених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість.

Статтю 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [7] (далі — КУАП) визначено, що псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а також нежиття заходів по боротьбі з бур’янами тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, громадян — суб’єктів підприємницької діяльності — від п’ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кримінальним кодексом України, зокрема статтю 239, встановлено наступне.

1. Забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров’я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров’я людей чи довкілля, — караються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Ті самі діяння, що спричинили загибель людей, їх масове захворювання або інші тяжкі наслідки, — караються обмеженням волі на строк від двох до п’яти років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого [8].

Згідно статті 56 Закону України “Про охорону земель” встановлено, що відповідальність за порушення законодавства України про охорону земель несуть юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель згідно із законом. Застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам. Шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягає відшкодуванню в повному обсязі [2].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. N 1279 “Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню”, втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, спричинені обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням якості земель, зумовленим впливом діяльності підприємств, установ і організацій, визначаються за формулою:

$$P_v = (1-K) \times N_v \times P_d,$$

де P_v — розмір втрат, тис. гривень;

K — коефіцієнт зниження продуктивності угіддя;

Нв — середній розмір втрат з розрахунку на 1 гектар;

Пд — площа ділянки, гектарів [10].

Таким чином, у державі встановлений певний механізм визначення порушень, притягнення порушників до відповідальності та компенсації витрат, спричинених погіршенням якості сільськогосподарських земель, тобто їх родючості.

Разом з цим, слід зауважити, що застосування процедури нарахування втрат сільськогосподарського виробництва, спричинених погіршенням якості земель, на практиці ускладнюється у зв'язку з відсутністю затверджених, в установленому порядку, критеріїв оцінки якості земель і застосування коефіцієнта зниження продуктивності угіддя унеможливлено. Порядок визначення коефіцієнта зниження продуктивності угіддя наразі є предметом досліджень окремих науковців у галузі екології природокористування. Крім того, вищезгаданою Постановою передбачено, що територіальні органи Держкомзему в 5-денний строк з моменту затвердження розрахунку розміру втрат, які підлягають відшкодуванню, надсилають копію затвердженого розрахунку до відповідного територіального органу Держсільгоспінспекції для здійснення контролю за своєчасним відшкодуванням втрат. Таким чином, встановлено, що один державний орган забезпечує розрахунок та затвердження розмірів втрат, а інший — їх відшкодування. Це зрозуміло, коли йдеться про нарахування втрат при вилученні сільськогосподарських земель для несільськогосподарських потреб. Виникає питання щодо порядку нарахування втрат сільськогосподарського виробництва за фактом виявлення погіршення якості земель.

Зазначений аналіз свідчить, що на даний час законодавством України до кінця не врегульовано питання виконання функцій та повноважень щодо здійснення державного нагляду (контролю) за збереженням родючості ґрунтів.

Розглядаючи питання юридичної відповідальності за шкоду, заподіяну землям сільськогосподарського призначення та іншим природним ресурсам, за видами правопорушень, то серед земельних правопорушень, внаслідок яких завдається шкода землям сільськогосподарського призначення, Земельний кодекс називає:

- псування сільськогосподарських угідь, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;

- невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;

- порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

- не проведення рекультивації порушених земель;

- знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень і невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого

шару ґрунту.

Цей перелік порушень не є вичерпним, і відповідальність може бути встановлена і за інші правопорушення. Зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики 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" від 25 липня 2007 р. № 963 визначено порядок нарахування заподіяної шкоди внаслідок самовільного зайняття, нецільового використання земельної ділянки та зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу [11].

Відповідно до ст. 211 ЗКУ громадяни та юридичні особи, винні в порушеннях земельного законодавства, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність [6].

Законодавство не розкриває поняття "псування землі" і не розмежує його з поняттям "зниження" родючості землі. Відповідальність за заподіяну шкоду повинна відрізнятися залежно від того, якою мірою постраждала земельна ділянка. Розмір майнової відповідальності обов'язково має відповідати розміру заподіяної шкоди. Від виду заподіяної шкоди слід поставити в залежність питання щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності.

На думку автора, псуванням слід вважати приведення землі в такий стан, коли вона втрачає остаточно деякі свої важливі властивості і вже не може використовуватися так високоефективно, як раніше, а при погіршенні — попередній стан земельної ділянки практично можна відновити.

Залежно від виду заподіяної земельній ділянці шкоди, від її розміру та обсягів і має визначатися контролюючими органами вид юридичної відповідальності і її конкретний зміст.

Нині єдиним джерелом інформації про стан земельної ділянки щодо основних екологічних показників є агрохімічний паспорт земельної ділянки.

Агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення, згідно ст. 1 Закону "Про державний контроль за використанням та охороною земель, — це обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами. Метою такої паспортизації є здійснення контролю за динамікою родючості ґрунтів шляхом систематичного їх обстеження[3].

Статтю 37 Закону України "Про охорону земель" дані агрохімічної паспортизації земель використовуються у процесі регулювання земельних відносин, зокрема при:

- передачі у власність або надання в користування, у тому числі в оренду, земельної ділянки;

- зміні власника земельної ділянки або землекористувача;

- проведенні грошової оцінки земель;

- визначенні розміру плати за землю;

- здійсненні контролю за станом родючості ґрунтів

[2].

Статтю 4 Закону України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” передбачено запровадження ефективної системи охорони родючості ґрунтів, проведення суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [5].

Наказом Мінагрополітики України від 11.10.2011 № 536 “Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки” затверджено порядок ведення агрохімічного паспорта поля та затверджено типову форму цього паспорта [9].

Завданням агрохімічної паспортизації сільськогосподарських угідь є визначення умов для раціонального використання мінеральних, органічних добрив, пестицидів у господарствах всіх форм власності на землю, збереження від забруднення та відтворення родючості ґрунтів, охорони рослинного і тваринного світу, водних ресурсів.

Агрохімічне обстеження ґрунтів проводиться через 5 років і є обов’язковим для всіх землевласників.

Показники в паспорті поновлюються через кожні 5 років. Висновки про зміну показників подаються до органів державної виконавчої влади для відповідного реагування. Наявність паспорта є обов’язковою при передачі земельних ділянок у власність, наданні їх у користування, визначенні розміру земельного податку.

Наразі у державі це єдиний механізм, який може бути застосований при здійсненні контролю за дотриманням землевласниками і землекористувачами земельного законодавства щодо збереження родючості ґрунтів.

Зважаючи на таке значення агрохімічного паспорта земельної ділянки, логічним кроком повинно стати внесення до земельного законодавства змін щодо встановлення відповідного статусу агрохімічного паспорта як додатка до правовстановлюючого документа на земельну ділянку сільськогосподарського призначення.

На фоні вищезазначених проблем, особливої уваги заслуговує досвід Німеччини, де за рахунок коштів Євросоюзу з метою дотримання ними екологічно-безпечного землекористування запроваджено механізм охорони земель, в першу чергу, за рахунок дотримання фермерами правил “доброї сільськогосподарської практики” та природоохоронних зобов’язань перед Європейським Союзом.

“Добра сільськогосподарська практика” передбачає, що кожний фермер при веденні господарства обов’язково повинен:

- враховувати регіональні природно-кліматичні умови, у тому числі типи ґрунтів, на яких вирощуються сільськогосподарські культури;

- зберігати і покращувати структурний склад ґрунту;

- запобігати ущільненню ґрунту за рахунок раціонального використання технічних засобів виробництва;

- зберігати стан природного ландшафту та природних умов проживання диких тварин і птахів на оброблюваній території;

- запобігати водній та вітровій ерозії ґрунту;

- охороняти і нарощувати біологічну активність ґрунту, наявні в ньому живі організми;

- зберігати і покращувати вміст гумусу відповідно до визначеного регіонального показника (використання поживних решток, побічної продукції, безвідвальний обробіток ґрунту тощо).

Фермери, які погоджуються дотримуватися правил “доброї сільськогосподарської практики”, щорічно отримують за рахунок коштів Євросоюзу виплати на розвиток сільськогосподарського виробництва. На ці цілі, наприклад, на території федеральної землі Гессен передбачено прямих платежів у розмірі 240 млн євро, які виплачуються фермерам спеціалізованим банком (фінансовим розпорядником) через Баварську базу даних про фермерів за їх заявами. До заяви на отримання дотації фермери подають заповнену анкету, у якій детально зазначають наявність у їх власності чи користуванні земельних угідь, сільськогосподарської техніки, сільськогосподарських тварин, які перебувають на обліку та внесені до централізованої бази їх обліку, а також інформацію про наявність інших матеріально-технічних засобів та майна, що перебувають у їх власності чи користуванні та використовуються для ведення виключно аграрного виробництва. Також до заяви на отримання виплати фермери додають агрохімічний паспорт полів, які використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції та детальний звіт за минулий рік про стан ведення товарного виробництва.

Перед призначенням фермерам виплат спеціалізований банк (фінансовий розпорядник) за допомогою центральної технічної служби контролю перевіряє 5% поданих заяв на достовірність зазначеної у них інформації та приймає рішення про призначення виплат на розвиток сільськогосподарського виробництва.

Контроль здійснюється за європейською системою здійснення консультаційних та контрольних заходів “Cross Compliance” в частині дотримання сільськогосподарськими виробниками вимог природоохоронного законодавства Європейського Союзу, а також федеральних стандартів із цих питань.

У разі виявлення під час проведення перевірки фактів недотримання фермерами вимог “доброї сільськогосподарської практики” контролюючим органом оцінюється ступінь шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу (водним та земельним ресурсам) внаслідок його вчинення. За результатами оцінки виявленого порушення фермеру надаються консультаційні рекомендації щодо усунення недоліків (заходи адміністративного впливу та фінансові санкції не застосовуються), і тільки у разі невиконання сільгоспвиробником, у встановлені контролюючим органом терміни, рекомендацій щодо усунення порушення, до нього можуть бути застосовані за рекомендацією контролюючого органу фінансові санкції у вигляді зменшення розміру виплат на розвиток аграрного виробництва [14].

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

На даний час у державі контроль за станом родючості ґрунтів не здійснюється, виконуються лише функції з моніторингу ґрунтів на основі аналізу даних агрохімічної паспортизації земель, що проводиться Державним технологічним центром охорони родючості

грунтів (Центрдержродючість) та його територіальними підрозділами в областях.

У правовому полі держави створено певні передумови запровадження контролю за родючістю ґрунтів. Водночас потребують суттєвих вдосконалень законодавчі та нормативні документи, що визначають порядок здійснення контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарських земель.

З метою організації дієвого контролю за використанням та охороною земель, на етапі запровадження ринку земель у державі, слід здійснити наступні заходи організаційного характеру шляхом внесення відповідних змін до законодавства, а саме:

— розмежувати повноваження між відомствами та органами влади щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель (державний, самоврядний, громадський);

— визначити статус громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель (призначення, повноваження і т.д.);

— встановити адміністративну відповідальність землевласників і землекористувачів за зниження показників родючості ґрунтів;

— надати агрохімічному паспорту земельної ділянки статус додатку до правостановлюючого документа на землі сільськогосподарського призначення;

— ініціювати створення розгалуженої системи ліцензованих лабораторій різних форм власності по дослідженню показників стану ґрунтів;

— зобов'язати землевласників і землекористувачів представляти до органів, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель, раз на 5 років, агрохімічні паспорти земельних ділянок на підставі проведених досліджень незалежними лабораторіями;

— встановити критерії оцінки погіршення якості ґрунтів та методологію здійснення контролю показників родючості ґрунтів;

— затвердити методика визначення заподіяної шкоди у зв'язку зі зниженням показників родючості ґрунтів.

Запровадження зазначених вдосконалень нормативно — правової бази та вжиття організаційних заходів дозволить створити економічні важелі впливу на стан збереження та відтворення якісних характеристик основного національного багатства нашої держави — землі.

Література:

1. Балюк С.А., Медведєв В.В., Тараріко О.Г., Греков В.О., Балаєв А.Д.: Національна доповідь “Про стан родючості ґрунтів України”. — К., 2010. — 111 с.

2. Закон України “Про охорону земель”: Прийнятий 19.06.2003 № 962-IV // Офіційний вісник України. — 01.08.2003. — № 29. — С. 9. — Ст. 1431. — код акту 25799/2003.

3. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19.06.2003 № 963-IV // Офіційний вісник України. — 01.08.2003. — № 29. — С. 29. — Ст. 1432. — Код акту 25800/2003.

4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — С. 20. — Код акту 1051/1997.

5. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” від 18.10.2005 № 2982-IV // Офіційний вісник України. — 23.11.2005. — № 45. — С. 11. — Ст. 2826. — Код акту 34299/2005.

6. Земельний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 25.10.2001 № 2768-III // Офіційний вісник України. — 30.11.2001. — № 46. — С. 1. — Ст. 2038. — Код акту 20473/2001.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Прийнятий Верховною Радою УРСР 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 18.12.1984. — № 51. — Ст. 1122.

8. Кримінальний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний вісник України. — 08.06.2001. — № 21. — С. 1. — Ст. 920. — Код акту 18825/2001.

9. Наказ Мінагрополітики України “Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки” від 11.10.2011 № 536 // Офіційний вісник України. — 10.01.2012. — № 102. — С. 95. — Ст. 3764. — Код акту 59887/2011.

10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики 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” від 25.07.2007 № 963 // Офіційний вісник України. — 06.08.2007. — № 55. — С. 31. — Ст. 2221. — Код акту 40547/2007.

11. Постанова Кабінету Міністрів України “Пророзміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню”: Прийнята Кабінетом Міністрів України 17.11.1997 № 1279 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 47. — С. 40. — Код акту 4355/1997.

12. Положення про Державну інспекцію сільськогосподарства України: Затверджено Указом Президента України 13.04.2011 № 459/2011 // Офіційний вісник України. — 26.04.2011. — № 29. — С. 302. — Ст. 1265. — Код акту 56058/2011.

13. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указом Президента України 13.04.2011 № 454/2011 // Офіційний вісник України. — 26.04.2011. — № 29. — С. 272. — Ст. — 1260. — Код акту 56053/2011.

14. Веб-джерело — офіційний сайт Державної інспекції сільськогосподарства України: http://www.disgu.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=90:rezolyuciya-uchasnykiv-panelnoyidiskusii-&catid=42:mizhnarodna-vystavka-agro-2011&Itemid=44

15. Веб-джерело — офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/category?cat_id=37208

16. Даниленко А.С., Горлачук В.В., Янчук В.П. та ін. Управління відтворенням і збереженням родючості ґрунту у контексті сталого розвитку природокористування. — Миколаїв: Іліон, 2004 — С. 11.

17. Кулаковський Ю.П., Шквир М.І. Самоврядний контроль землекористування — Київ: Урожай, 2007 —