УДК [332.234.4:631.1](477)

Макеева Л.Н.,

аспирант кафедры государственного управления и земельного кадастра
Классического приватного университета (Украина, г. Запорожье)

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье раскрыты особенности и специфичность категории земель сельскохозяйственного назначения и аргументирована их приоритетность перед другими категориями земельного фонда. Акцентировано внимание на вопросах охраны земель от негативных последствий, вызванных реформированием земельных отношений. Предложены мероприятия по обеспечению государственного действенного механизма эффективного и рационального использования земель.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения; государственное управление; земельные отношения; земельная реформа, охрана земель; рациональное использование.

Введение. Земельные отношения как составная часть производственных отношений занимают особое место в общественном производстве и требуют целенаправленной координации действий, направленных на развитие форм собственности на землю, форм хозяйствования на ней и способов использования земли во всех отраслях экономики. То есть использование земли, а в широком смысле земельных ресурсов требует целенаправленного управления. Кроме того, в Украине управление земельными ресурсами является ключевой проблемой земельной реформы, которая до сих пор не нашла окончательного решения, что, в свою очередь, связано с решением вопроса о путях эффективного использования земельных ресурсов.

Среди категорий земельного фонда Украины особое место занимают земли сельскохозяйственного назначения, которые являются «золотым» фондом государства. Они формируют продовольственную безопасность страны, дают сырье для промышленности. Поэтому к системе управления

этими землями должны предъявляться вполне высокие требования. Управляя землями сельскохозяйственного назначения, нужно исходить из того, что согласно действующему земельному законодательству эти земли передаются в собственность и предоставляются в пользование. Такая концепция использования земель сельскохозяйственного назначения соответствует государственной политике, поскольку создание различных форм хозяйствования на земле должно обеспечить развитие экономики страны, ее стабильность и безопасность. Именно развитие аграрной сферы экономики обеспечит продовольственную и экономическую независимость Украины. Следовательно, система управления землями сельскохозяйственного назначения является составной частью земельной политики в условиях осуществления аграрной реформы.

Многие ученые подчеркивают, что на современном этапе развития аграрного производства возникает необходимость разработки мер эффективного использования сельскохозяйственных угодий при сохранении качества природной среды. Изучение особенностей использования земель сельскохозяйственного назначения и понимание принципов их использования помогут обеспечить выполнение эффективных мер, направленных на охрану этих земель. Порядок и условия использования земель сельскохозяйственного назначения исследовали такие ученые, как Д.И. Бабминдра, М.В. Болдуев, В.В. Горлачук, Д.С. Добряк, И.М. Дорош, В.А. Ильяшенко, М.А. Латинин, Т.М. Лозинская, А.Г. Мордвинов, А.Я. Сохнич, А.М. Третьяк, А.И. Шапоренко и другие. Углубленное изучение принципов использования земель сельскохозяйственного назначения и государственное управление ими обеспечат максимальный учет всех особенностей данной категории для рационального использования и охраны земель.

На сегодня с учетом реформирования земельных отношений в аграрном секторе экономики Украины возникла принципиально новая система отношений земельной собственности, основу которой составляют отношения частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Земли сельскохозяйственного назначения являются уникальным природным ресурсом, основой экономического развития государства и материального благосостояния народа Украины. Использование земель сельскохозяйственного назначения состоит в правовом регулировании общественных земельных отношений на основе учета особенностей этих земель, обеспечивающем интересы субъектов этих отношений. Земля кроме ее традиционных свойств (средство производства, территориальный базис, природное тело и др.) стала объектом правоотношений [2].

Согласно ст. 22 Земельного кодекса Украины землями сельскохозяйственного назначения являются земли, предоставленные для производства сельскохозяйственной продукции, осуществления сельскохозяйственной научно-исследовательской и учебной деятельности, размещения соответствующей производственной инфраструктуры или предназначенные для этих целей [4]. Действующее земельное законодательство базируется на приоритете развития земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения на сегодняшний день являются основной категорией земельного фонда Украины.

Земля в сельскохозяйственном производстве является незаменимым фактором, имеет ряд особенностей, среди которых чаще всего выделяют: ограниченность (неизменность количества), невозможность перемещения, практическую неисчерпаемость производительной силы. Земли сельскохозяйственного назначения не случайно занимают приоритетное место среди выделенных в законодательстве девяти категорий земельного фонда. В отличие от других категорий земель, которые используются в основном как пространственно-операционный базис, земли сельскохозяйственного назначения выступают основным средством производства продуктов питания, кормов для животных и сырья для различных отраслей промышленности [6]. Этот факт является главной особенностью указанной категории земель, для которой установлен особый правовой режим, характеризующийся таким использовани-

ем земель сельскохозяйственного назначения, при котором обеспечивается охрана земель, повышение плодородия почв, недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота.

Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима имеют тройную правовую характеристику:

— часть земельного фонда, на которую распространяется общий правовой режим использования земель;

— категория земельного фонда, на которую распространяются правила особого правового режима использования, связанного со спецификой категории;

— как сельскохозяйственное угодье, на которое распространяется действие норм земельного, финансового, хозяйственного и других отраслей права.

Особенностью земель сельскохозяйственного назначения является также то, что не всякие земли подлежат сельскохозяйственному использованию, а лишь пригодны для этих целей, и не всякие пригодные для сельскохозяйственных нужд земли могут использоваться как земли сельскохозяйственного назначения. Так, например, в заповедных зонах не может осуществляться товарная сельскохозяйственная деятельность [5].

Кроме того, действующее законодательство позволяет осуществлять возмещение убытков собственникам земли и землепользователям, причиненных изъятием, ограничением их прав как субъектов хозяйствования, ухудшением качества земель или приведением их в непригодность для использования по целевому назначению в результате негативного воздействия, вызванного другой стороной. На наш взгляд, в новых организационно-правовых формах хозяйствования государственный механизм управления землями сельскохозяйственного назначения должен предусматривать освобождение от возмещения утрат сельскохозяйственных и лесохозяйственных угодий в случаях использования этих земель для строительства учреждений здравоохранения, культуры, организации природно-заповедного фонда и т.п.

Преобразования, которые произошли в экономике Украины и, в частности, в сельскохозяйственном землепользовании, существенно изменили правовые и организационно-территориальные формы землепользования, особенно в сельском хозяйстве, формы собственности на землю и другие средства производства, земельные отношения во всех отраслях экономики, эффективность использования земельных и других ресурсов. В результате реформирования земельных отношений увеличилось количество землевладельцев и землепользователей с 0,8 млн. до более 23 млн., нарушились границы, площади, организация территории землевладений и землепользований, организация территории.

На территории бывших коллективных сельскохозяйственных предприятий появилось много посторонних землевладений и землепользований. Кроме того, в рамках сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств появились большие площади земель, требующих особого режима и условий использования, имеющих ограничения (обременения). В зависимости от района размещения сельскохозяйственных предприятий доля таких земель в Украине составляет от 15 до 50% их площади и более. Земельная реформа привела к возникновению недостатков землевладения и землепользования: дальноземелья, чересполосицы, вклинивания, вкрапления, неправильного размещения границ и тому подобного.

За годы реформы ухудшилось проведение мероприятий по повышению плодородия почв и охране земель, сельская инфраструктура находится в неудовлетворительном состоянии, на землях сельскохозяйственных предприятий произошли значительные организационно-хозяйственные и организационно-территориальные изменения, не согласованные с организацией территорий. Учитывая негативные последствия в землепользованиях, вызванных бесхозяйственным использованием земли, государственными программами по использованию земель нужно предусмотреть конкретные действенные меры по реабилитации деградированных и малопродуктивных земель. При этом экономически выгодной может

стать консервации земель, что предусматривает прекращение хозяйственного использования таких земель путем их залужения или залесения. В результате этого агроландшафты и окружающая среда в целом становятся более привлекательными, ослабляются противоречия в цепи «человек — природа» [2].

В значительной степени проблема сохранения и повышения плодородия земель решается на уровне государственного управления использованием и охраной земель. Это управление осуществляется специально уполномоченными государственными органами (Министерством охраны окружающей природной среды Украины, Министерством аграрной политики Украины, Государственным агентством Украины по земельным ресурсам и др.), основными функциями которых являются: учет, планирование, распределение и перераспределение земель; регулирование порядка эксплуатации земель; контроль и правовое обеспечение использования земель; охрана земель.

Земельным законодательством Украины установлены виды земель сельскохозяйственного назначения, которые полностью исключаются из гражданского оборота и не могут быть объектами права частной собственности. К таким землям, согласно статьям 170 и 172 Земельного кодекса Украины, относятся техногенно-загрязненные земли сельскохозяйственного назначения, на которых не обеспечивается получение продукции, соответствующей установленным требованиям, а также деградированные и малопродуктивные земли, которые изымаются из гражданского оборота. Таким образом, анализируя категорию земель сельскохозяйственного назначения, необходимо учитывать их особенности и проводить специальный порядок использования этих земель, установленный законодательством для наиболее ценной категории земельного фонда Украины.

На наш взгляд, основными причинами ухудшения качественного состояния земель является бесхозяйственное отношение к земле, длительное отсутствие реального собственника, ошибочная стратегия максимального привлечения земель к возделыванию, несовершенные техника и технология обработки земли и производства сельскохозяйственной продукции, невзвешенная ценовая политика, несоблюдение научно обоснованных систем ведения земледелия и, в частности, повсеместное несоблюдение севооборотов, внесения недостатка органических удобрений, низкий научно-технический уровень проектирования, строительства и эксплуатации мелиоративных систем, несовершенная система использования и внесения минеральных удобрений и невыполнение природоохранных, комплексно-мелиоративных, противоэрозионных и других мероприятий. Ухудшение качественного состояния земли вызывает необходимость рационального использования и особой охраны. Целенаправленное управление земельными ресурсами должно быть обязательным, если общество хочет обеспечить рациональное использование и всестороннюю охрану земель.

Несмотря на то, что реформирование земельных отношений в Украине продолжается более 20 лет, до сих пор не в полной мере решена одна из его основных заданий — обеспечение рационального, экологобезопасного, эффективного использования и всесторонней охраны земельных ресурсов, а это соответственно требует налаживания действенной системы государственного управления и регулирования земельных отношений. Проблемы управления землями сельскохозяйственного назначения следует считать чрезвычайно актуальными и требующими безотлагательного решения. Следовательно, одним из ключевых направлений формирования национальной программы экономического развития страны является разработка и реализация идеологии государственной земельной политики, обеспечивающей повышение эффективности управления земельными ресурсами, рациональное использование земель [1].

Одной из особенностей земель сельскохозяйственного назначения является предусмотренный законодательством их приоритет перед другими целевыми категориями земельного фонда. На государственном уровне планируется ряд меро-

приятий, направленных на рациональное использование земель, сохранение и приумножение ресурсного потенциала земли как средства производства. Законодательным актом, определяющим правовые, экономические и социальные основы охраны земель, является Закон Украины «Об охране земель», согласно которому охрана земель это — система правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предупреждение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд, защиту от вредного антропогенного воздействия, воспроизводство и повышение плодородия почв, повышение продуктивности земель лесного фонда, обеспечение особого режима использования земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения [3].

Охране подлежат все земли независимо от их назначения, формы собственности и хозяйствования. Задачами охраны земель являются обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности природных и приобретенных качеств земли. Главной заботой должна быть охрана ценных плодородных сельскохозяйственных угодий. Для нужд промышленности и строительства разрешается отводить земли худшего качества. Пахотные и другие ценные для сельского хозяйства угодья могут изыматься только в исключительных случаях, когда отсутствуют другие варианты отвода [6].

Внедрение экологических требований в земельные отношения позволяет обеспечить применение природоохранных технологий производства, осуществление комплексных мер по охране земель от негативных природных и антропогенных процессов, таких как эрозия, засоление, заболачивание, размещение, строительство, эксплуатация объектов, которые негативно влияют на состояние земель и приводят к их загрязнению химическими радиоактивными, бактериальными и паразито-бактериальными веществами. В ряде случаев применяют такое средство восстановления плодородия, как консервация земель, т.е. выведение их из оборота. Такая мера часто применяется для сильно эродированных, переувлажненных, засушливых, засоленных и малопродуктивных земель. При решении этого вопроса должны быть разработаны условия передачи земель на консервацию собственниками и арендаторами, рассчитанный для них размер компенсации за потери урожая, определены их права и обязанности относительно законсервированных земель. В бюджете проведения консервации земель необходимо предусмотреть возможность консервации и водных источников, прибрежных территорий, порядок использования недр на законсервированных землях.

На сегодня результаты деятельности по управлению земельными ресурсами в существенной степени характеризуются проведением первого этапа земельных преобразований. Их можно оценивать как принципиальные, глубинные, радикальные и т.д.. Так, в частности, ликвидирована монополия государственной собственности на землю, реорганизованы колхозы и совхозы, созданы фермерские хозяйства, сформированы личные крестьянские хозяйства, приусадебные участки и другие мероприятия. Вместе с тем экономический потенциал земельных преобразований не реализован. Механизм управления землепользованием не сформирован, система рыночного землепользования не завершена, старая система землепользования разрушена, сотни тысяч гектаров земли выведены из сельскохозяйственного использования и деградируют.

Вывод. Одной из особенностей государственного управления земельными ресурсами в Украине является организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Для введения действенного государственного механизма по эффективному и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения нужно обеспечить:

— формирование оптимального баланса земель сельскохозяйственного назначения с учетом необходимости обеспечения планомерного развития агропромышленного комплекса, повыше-

ния инвестиционной привлекательности сельскохозяйственного производства и формирования экономически устойчивых предприятий АПК;

– разработка порядка привлечения земель сельскохозяйственного назначения в гражданско-правовой оборот на регулируемых государством инвестиционных условиях, которые учитывают требования целевого рационального использования земель, реализации бизнес-планов развития сельскохозяйственного производства, формирования материальной и социальной инфраструктуры на селе, а также те, которые бы определяли формы государственной поддержки инвесторов и контроля за их деятельностью.

Кроме этого возникает необходимость постоянного совершенствования законодательной базы относительно использования земель сельскохозяйственного назначения, разработки государственных мер по охране земель сельскохозяйственного использования, внедрения экономического механизма стимулирования повышения плодородия почв, проведения инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения с целью выявления бесхозяйственного использования земель.

Библиографический список

1. Варламов А.А. Земельный кадастр: В 6 т. Т. 1. Теоретические основы государственного земельного кадастра. – М.: КолосС, 2007. – 383 с.

2. Горлачук В.В. Управление земельными ресурсами. Николаев. – Изд-во МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.

3. Закон Украины "Про охрану земель" от 19.06.2003 р. Ведомости Верховной Рады Украины, 2003. № 39.

4. Земельный кодекс Украины. Ведомости Верховной Рады Украины, 2002. № 3–4. ст. 27.

5. Третяк А.М., Дорош О.С. Управление земельными ресурсами. Винница: Новая книга, 2006. – 360 с.

6. Шеремет А.П. Земельное право Украины: Учебное пособие. К.: Центр учебной литературы, 2005. – 632 с.

Makeeva L.N., e-mail: makeeva_2009@mail.ru
Post-graduate student of public administration and land registry of the Classic Private University (Ukraine, Zaporozh'e)

FEATURES OF STATE MANAGEMENT OF THE USE OF AGRICULTURAL LAND IN UKRAINE

In the article the characteristics and specificity of the category of agricultural land are revealed and their priority over other categories of land resources is argued. Special attention is paid to the issues of land protection from the negative effects caused by the reform of land relations. The measures to ensure the effective state mechanism for effective and efficient land use are offered.

Key words: agricultural land; governance; land relations, land reform, land protection, rational use.