

УДК 332.33:349.4

О. В. Анисенко,
старший викладач кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв
Т. І. Склярук,
член школи молодого вченого кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

КОНСОЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

O. Anysenko,
Senior Lecturer of Land Management Department,
Petro Mohyla Black Sea National University
T. Skliaruk,
member of young scientists school, chair of land resources management,
Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

CONSOLIDATION OF AGRICULTURAL LAND AS A MECHANISM FOR IMPROVING LAND USE MANAGEMENT

У статті досліджено сутність терміну консолідація земель. Обґрунтовано вузький та широкий підходи до розуміння терміну. Зосереджено увагу на консолідації земель сільськогосподарського призначення, що має вирішити проблему роздроблення земель внаслідок їх паювання. Проаналізовано законопроекти, які спрямовані на забезпечення механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення. Встановлено, що процедура консолідації не позбавлена недоліків, які суперечать Конституції України. Як висновок, зазначено, що законодавчі ініціативи мають бути спрямовані не лише на вироблення механізму консолідації, а й на інші заходи, які допоможуть уникати роздроблення земель сільськогосподарського призначення.

In the article, the essence of the term "consolidation of lands" is explored. Substantiated narrow and broad approaches to understanding the term. The focus is on the consolidation of agricultural land, which has to solve the problem of fragmentation of land as a result of their subjugation. The draft laws aimed at providing a mechanism for the consolidation of agricultural lands are analyzed. It was established that the consolidation procedure is not without deficiencies, which are contrary to the Constitution of Ukraine. As a conclusion, it should be noted that legislative initiatives should be aimed not only at developing a consolidation mechanism, but also on other measures that will help to avoid the development of agricultural land.

Ключові слова: земля, консолідація, земельна реформа, консолідація земель, концентрація земель, об'єднання земельних ділянок, управління землекористуванням.

Key words: land, consolidation, land reform, land consolidation, land concentration, land consolidation, land use management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Основним завданням земельної реформи, проголошеної Постановою Верховної Ради України у 1990 році, був перерозподіл земель з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, приватизація земельних ділянок, формування раціонального використання та охорони зе-

мель. Наймасштабнішим етапом земельної реформи було паювання сільськогосподарських угідь колективних сільськогосподарських підприємств з наданням їх членам земельної частки (паю) [3, с. 380—384]. Право на земельну частку, яка в середньому по Україні становить 4,2 га, набули 6,77 мільйонів селян, а це значно менше від розмірів оптимального зем-

лекористування [6, с. 11—13]. Внаслідок чого сільськогосподарські землі України стали надмірно роздробленими. Тому питання консолідації земель сільськогосподарського призначення є актуальним у наш час з точки зору економіки та правового механізму її забезпечення.

Власники земельних часток (паїв), які бажають обробляти їх самостійно, позбавлені можливості використовувати сучасні засоби автоматизації сільського господарства, оскільки доходів від звичайної сільськогосподарської діяльності для цього буде явно недостатньо. Лише укрупнення (консолідація земель) землекористування до економічно обґрунтованих розмірів дозволяє зменшити собівартість сільськогосподарської продукції та підвищити конкурентоспроможність товаровиробників. У більшості випадків консолідація земель — це сукупність дій, які можуть підвищити якість життя і підтримати несільськогосподарські види діяльності, а також підвищити ефективність базового сільського господарства [3, 380—384].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Правові та економічні питання консолідації земель сільськогосподарського призначення досліджувалися плеядою зарубіжних та вітчизняних вчених, а саме: О.А. Домбровської, В.М. Кілочка, П.Ф. Кулинич, О.П. Куцевич, М.І. Максименко, А.Г. Мартина, Р.С. Марусенка, А.М. Мірошніченко, В.В. Носіка, В.І. Семчик, А.В. Ткачук, А.М. Третяка, А.М. Шворака, М.В. Шульги тощо. Вчені зробили вагомий внесок у розвиток цієї теми, але й досі залишаються не достатньо досліджені теоретико-методологічні та методичні засади механізму проведення консолідації сільськогосподарських земель. Наприклад, П.Ф. Кулинич відзначив, проблема роздробленості земель сільськогосподарського призначення може бути успішно вирішена, незважаючи на її "запущеність" через консолідацію сільськогосподарських земель в Україні. Вчений стверджує, що з соціально-економічної та політико-правової точок зору уявляється доцільним започаткувати здійснення в країні програми широкомасштабної консолідації сільськогосподарських земель як наступного етапу земельної реформи та забезпечити цей етап відповідним організаційно-правовим механізмом реалізації. У зв'язку з цим хотілося б побачити в постанові Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 визнання проблеми роздроблення земель

сільськогосподарського призначення та основні заходи щодо консолідації земель.

Консолідація земель як один із заходів удосконалення структури землеволодіння, є відносно новим і практично невідпрацьованим поняттям для України. Однак, через великі масштаби роздрібності землекористувань і зростаюче значення сільської місцевості, консолідація земель стає дедалі важливішим елементом стратегій і проектів, спрямованих на підвищення якості життя в сільських районах за допомогою забезпечення ефективнішого управління природними ресурсами й охорону навколишнього середовища, підвищення конкурентоспроможності сільського господарства й стимулювання розвитку сільських районів, створення інфраструктури й надання послуг, створення можливостей працевлаштування й поліпшення побутових умов у сільській місцевості [6, с. 11—13]. Консолідацію земель іноді неправильно розуміють як лише перерозподіл земельних ділянок з метою ліквідації наслідків земельної роздрібності. Насправді ж цей процес пов'язаний з широкими соціально-економічними реформами ще з часів її першого проведення в Західній Європі [4, с. 115].

Консолідація земель — це інтегрована система заходів з організації території землекористувань (землеволодінь) через об'єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земель, а також природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема ірригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базується на засадах раціональності та економічної ефективності. Система управління земельними ресурсами потребує масштабної модернізації та перегляду окремих базових засад, щоб усунути негативи, пов'язані з перерозподілом земельної власності. З метою виявлення резервів удосконалення системи управління, а також "вузьких місць" необхідно проаналізувати інституціонально-правові умови функціонування її основних ланок. Управління у сфері використання та охорони земель слід розглядати як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України. Суб'єктом управління в галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які відповідно до земельного

законодавства здійснюють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони. Важливою складовою системи управління земельними ресурсами є землеустрій — сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і регіональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Мета землеустрою визначається відповідними напрямками його проведення: забезпечення раціонального використання земель; їх охорона; створення сприятливого екологічного середовища; поліпшення природних ландшафтів. Суб'єктами землеустрою є органи державної влади та місцевого самоврядування, юридичні й фізичні особи, які здійснюють землеустрій, землевласники та землекористувачі, а об'єктами — територія України, адміністративно-територіальних утворень або їх частин, землеволодіння та землекористування чи окремі земельні ділянки. А. Новаковський переконаний, що реалізація всього комплексу робіт щодо здійснення землеустрою неможлива через обмеженість коштів [5, с. 15]. Вихід з цієї ситуації він убаचाє в розробці й реалізації Державної програми землеустрою. В умовах широкомасштабного здійснення земельної реформи роль землеустрою у реформованих сільгосп підприємствах зростає. Підтвердженням цього є прийняття Верховною Радою Закону України "Про землеустрій" [1], який забезпечує:

- реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, удосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо;

- надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному й господарському рівнях шляхом установа особливого режиму та умов використання й охорони земель;

- встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-куль-

турного призначення, земельних ділянок власників і землекористувачів;

- прогнозування, планування та організацію раціонального використання й охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

- організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, упровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;

- розробку і здійснення системи заходів щодо землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивуацію порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервацію деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативними явищам;

- організацію території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення;

- отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього складу та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за їх використанням та охороною.

Ефективна система управління земельними ресурсами гарантує право власності та його захист, підтримує стягнення податку на землю і нерухомість, забезпечує гарантії кредиту, розвиває земельні ринки і здійснює їх моніторинг, захищає земельні ресурси й підтримує моніторинг навколишнього природного середовища, сприяє землеустрою державних земель, зменшує кількість спорів, сприяє земельній реформі в сільській місцевості, покращує міське планування і розвиток інфраструктури, а також забезпечує статистичні дані, які допомагають здійснювати хороше управління на високому рівні. Вона повинна бути помірною за вартістю і відкритою для кожного, задовольняючи потреби всіх її користувачів, а також стабільною.

Головна умова ефективної земельної політики полягає в тому, що вона має запропонувати практичну і послідовну сукупність правил, інституцій та інструментів, що розглядаються як справедливі, законні та прийнятні для різних зацікавлених суспільних груп. У схемі землеустрою комплексно і взаємопов'язано з достатньою повнотою деталізації необхідно вирішити основні проблеми, зв'язані з використанням земель усіх категорій і їх перерозподілом, адаптацією сільськогосподарського і несільськогосподарського виробництва до сучасних земельних відносин та ринкових умов, визначенням категорій земель для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, розвитку агропромислового комплексу, лісового господарства, розширення меж населених пунктів, промисловості, транспорту, природоохоронних заходів та інших потреб району в цілому. За кордоном, зокрема, у Франції, Німеччині, Швейцарії, Китаї, США, Швеції система планування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. У системі землевпорядної документації схема землеустрою повинна бути передплановим та передпроектним документом і техніко-економічною основою для міжгалузевого перерозподілу земель. Основне її завдання при цьому — забезпечити комплексне і взаємозв'язане вирішення всіх проектних заходів на території району. В умовах соціально-економічних перетворень, зміні форм власності головним завданням схеми землеустрою району є виявлення найбільш ефективних, екологічно безпечних і соціально орієнтованих напрямів використання земельних ресурсів, створення умов для науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування багатокладної економіки. Схема землеустрою району розробляється на перспективу не менше ніж 10 років із виділенням першої черги [5, с. 24]. Через кожні п'ять років до схеми при необхідності вносять уточнення та доповнення, які стали актуальними на даний час. Консолідацію земель можна проводити такими способами [2, с. 235—240]:

— обмін земельними ділянками чи їх частинами. Одним із найпоширеніших і найпростіших способів консолідації земель є добровільний обмін земельними ділянками з метою такої просторової організації території землекористування (компактності), що задовольнятиме потреби землекористувачів і сприятиме ефективнішому використанню земельних ресурсів. При цьому розрізняють обмін рівновеликих і рівноцінних ділянок землі та обмін нерівновеликих і нерівноцін-

них ділянок між господарствами із грошовою компенсацією;

— оренда. Сучасна технологія обробітку потребує великих площ. У теперішніх умовах функцію об'єднання земель виконує оренда, яка дає змогу фермерам розширювати свої володіння і підвищувати вихід продукції як для збуту на ринку, так і для власного споживання. Вона приваблює людей тим, що не потребує вкладення великих фінансових засобів, дозволяючи фермерам інвестувати гроші в техніку та ін. фактори виробництва. Передача земель в оренду здебільшого залежить від розмірів земельної ділянки. Невеликі земельні ділянки власники обробляють самостійно. Більші площі потребують використання необхідного устаткування. Відсутність техніки і змушує власників таких земельних ділянок здавати їх в оренду. Таким чином, в орендні відносини залучаються переважно середні за розміром земельні наділи-частки. Орендар, поєднуючи невеликі за величиною ділянки в одне ціле, створює необхідні умови для їх використання;

— купівля-продаж. Ефективний перерозподіл і консолідація земель неможливі без функціонування повноцінного ринку земель, зокрема сільськогосподарських. В Україні поки що не створені умови для повноцінного ринку сільськогосподарських земель, зокрема у законодавчому плані: Закони України "Про ринок земель", "Про ринок сільськогосподарських земель" ще досі не прийняті. На розвиток ринкового обігу земельних ділянок негативно впливає мораторій на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення через укладення певних цивільно-правових угод. Таким чином, купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення в нашій державі перебуває на початковому етапі, насамперед через недосконалість правових механізмів. Але варто зауважити, що саме консолідація земель слугує своєрідним стимулом ринку земель у країнах з перехідною економікою.

У наш час оренда земель є основною формою консолідації земельних наділів у користуванні новими суб'єктами господарювання — орендарями у вигляді товариств з обмеженою відповідальністю, асоціацій селянських господарств, виробничих кооперативів, акціонерних товариств та індивідуальних підприємств селян-лідерів [4, с. 205]. Сьогодні в нашій державі постала проблема фрагментації та роздрібності земель: внаслідок масової приватизації земель і реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств з'явилося більше

шести мільйонів власників ділянок землі розміром в 1—4 га. Крім того, тут є ще один негативний момент: ця невелика власність селянина розділена ще на кілька ділянок, що розміщені на різних полях.

Отже, узагальнення сутності консолідації земель дозволяє зробити висновок, що головною метою консолідації земельних паїв є об'єднання, злиття земельних ділянок. Це дії зі знищення багатосмужжя, ліквідації черезсмужжя у землеустрої з метою зменшення недоліків землеволодіння та зведення великої кількості дрібних ділянок, які належали різним землевласникам, у великі ділянки, які розташовувалися в одному місці. Проаналізувавши розміри земель сільськогосподарських підприємств на основі консолідації, було сформовано концептуальні підходи до визначення раціональних розмірів земель сільськогосподарських підприємств, а саме: стратегічні пріоритети екологізації землекористування, які базуються на застосуванні природозберігаючих та природо-відтворюючих заходів.

Література:

1. Закон України "Про землеустрій" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15/ed2010-1008>

2. Нестеренко Г.Б. Консолідація земель як один із заходів удосконалення структури землеволодіння / Г.Б. Нестеренко, Г.І. Красовська // Науковий вісник НЛТУ України. — 2011. — Вип. 21.1 — С. 235—240.

3. Рудень О.В. Консолідація земель сільськогосподарського призначення — нові пропозиції законодавця // "Молодий вчений". — Серпень 2017. — № 8 (48). — С. 380—384.

4. Ткачук Л.В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: монографія / Л.В. Ткачук. — Львів: Вид-во Львівського НАУ, 2009. — 249 с.

5. Шворак А.М. Консолідація земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. д. е. н. — К., 2016. — 39 с.

6. Шворак А.М. Теоретичні засади консолідації земель: зміст, мета, завдання, принципи // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 4. — С. 11—13.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Management", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15/ed20101008> (Accessed 20 April).

2. Nesterenko, H.B. (2011), "Consolidation of land as one of the measures to improve the structure of land holdings", *Naukovyj visnyk NLTU Ukrainy*, vol. 21.1, pp. 235—240.

3. Ruden', O.V. (2017), "Consolidation of agricultural land — new legislative proposals", *Molodyj vchenyj*, vol. 8 (48), pp. 380—384.

4. Tkachuk, L.V. (2009), *Konsolidatsiia zemel': efektyvne vykorystannia ta okhrona v umovakh transformatsii zemel'nykh vidnosyn* [Consolidation of land: effective use and protection in the context of transformation of land relations], *Vydvo L'viv's'koho NAU, Lviv, Ukraine*.

5. Shvorak, A.M. (2016), "Consolidation of agricultural lands", Ph.D. Thesis, Economy, Kyiv, Ukraine.

6. Shvorak, A.M. (2008), "Theoretical principles of land consolidation: content, purpose, objectives, principles", *Zemleustrii i kadastr*, vol. 4, pp. 11—13.

Стаття надійшла до редакції 26.04.2018 р.

ІНВЕСТИЦІЇ:

ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

www.investplan.com.ua



Передплатний індекс: 23892

Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ