

*Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., с.д., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0001-5666-9350,*

Кашталян Т.М., здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor of Science degree in Public Administration,
Senior Researcher, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,
Kashtalyan T., PhD Student, Training Research and Production Centre of National
University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: СВІТОВИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS: GLOBAL AND DOMESTIC EXPERIENCE

Визначено особливості реалізації державного регулювання земельних відносин у різних країнах світу. Виявлено перспективні напрямки впровадження позитивного закордонного досвіду державного регулювання у сфері використання земельних ресурсів на вітчизняних теренах, зокрема з позиції реалізації державного контролю та моніторингу.

***Ключові слова:** державне регулювання, державний контроль за використанням та охороною земель, земельні відносини, земельні ресурси, землекористування, органи державної влади, моніторинг.*

The peculiarities of the implementation of state regulation of land relations in different countries of the world have been determined. Prospective directions for the implementation of positive foreign experience of state regulation in the field of land resource use on domestic territory have been identified, in particular from the standpoint of implementation of state control and monitoring.

***Keywords:** state regulation, state control over land use and protection, land relations, land resources, land use, state authorities, monitoring.*

Постановка проблеми. Сьогодні правовий режим землекористування включає не тільки право власників землі або землекористувачів спрямовувати корисні властивості землі для задоволення власних потреб, а й необхідність належної охорони земельних ресурсів, що є одним з найголовніших завдань будь-якої держави. Посилення антропогенного та техногенне навантаження на земельні ресурси істотно знижує їхню якість, актуалізуючи у свою чергу проблему збалансованого землекористування, тобто оптимального залучення до землеустрою та його ефективності використання за основним призначенням, а також створення сприятливих умов для максимізації продуктивності водночас задовольняючи потреби землевласників і землекористувачів за найменшої праці та витрат. Ось чому більшість держав зосередили увагу на вдосконаленні такого аспекту правового режиму

землекористування, як охорона земельних ресурсів, унаслідок чого розвивається державне регулювання цієї сфери, яке реалізують установи, відповідальні за моніторинг якості земель, а також удосконалення державного контролю за використанням та охороною земель.

Державне регулювання земельних відносин є одним із найважливіших завдань економічних реформ держави, від яких залежить успішність соціально-економічних перетворень на її теренах, а також її стабільність і безпека. Крім того, однією з найактуальніших проблем століття є завдання охорони землі ресурсів та забезпечення їх раціонального використання. Це підтверджується тим, що Україна не має досягти критичної позначки, зокрема розораність земель становить 81%, тобто 57% території, використання сільськогосподарських угідь є вищим за екологічно безпечні норми (як відомо, у США ораних земель лише 15,8%, при 35,9% сільськогосподарських угідь, у Великобританії, Франції, Німеччині кількість таких земель становить від 28 до 32%, а частка сільськогосподарських угідь від 40 до 58%). Однак питання охорони земельних ресурсів та їх раціонального використання є актуальним для країн Європи. Так, у 2015 році на 39-й сесії Європейської комісії з питань сільськогосподарства, боротьби з деградацією земель задля продовольчої безпеки та надання екосистемних послуг ґрунту в Європі та Центральній Азії, визнали, що деградація ґрунтів є однією з найбільших загроз для всіх країн світу, включаючи Європу [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення економічної й екологічної безпеки розглядаються вченими: В. Боклаг, А. Дегтяр, В. Круглов, М. Латинін, Т. Лозинська, А. Мерзляк, Т. Титаренко, Ю. Ульяновченко та ін. Наукові напрацювання вчених присвячені певним проблемам формування державної політики у сфері земельних відносин. Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного розгляду потребують особливості функціонування та розвитку державного регулювання земельних відносин як складової безпекової діяльності держави.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є визначення особливостей реалізації державного регулювання земельних відносин у різних країнах світу з позиції обґрунтування напрямків урахування виявлених позитивних управлінських практик у цій сфері на вітчизняних теренах.

Виклад основного матеріалу. Учені З. Ізаковікова, Дж. Спуперова, Ф. Петрович та ін. зазначають, що європейські країни в останні роки зіткнулися з низкою значних соціально-економічних змін, які у свою чергу вплинули на довкілля. Зокрема, зміни у землекористуванні часто зумовлені виникненням екологічних проблем: якісна та кількісна деградація природних ресурсів, деградація екосистем, негативний вплив занедбані сільськогосподарські угіддя на біорізноманіття, деградація земель тощо. Крім того, зміни ландшафту є основними причинами зміни клімату, які збільшують ризик повеней, посухи, ерозії, зсувів тощо [5–6].

За свідченням інших дослідників, умови використання землі та харчування залежать від якості їжі та води, а також кругообігу поживних речовин, який підтримує умови життя, створюючи робочі місця для населення

[11]. У свою чергу Р. Канянська звертає увагу на те, що в розвинених країнах економічне зростання останнім часом супроводжувалося переходом земель від сільського господарства до промислового використання, житлової забудови. Проте зникнення традиційного сільськогосподарського ландшафту є причиною зміни зелених насаджень, що впливає на регіональний клімат і втрату біорізноманіття [9].

Група вчених також зазначила, що землекористування має значний вплив на екосистеми та біорізноманіття. Перетворення земель у землі цільового призначення призвело до збільшення виробництва товарної продукції, будівництва промислових та інших приміщень. Проте такі позитивні зміни одночасно спричиняють зниженню якості повітря та води, звужуючи середовище для існування дикої природи. Таким чином, на думку вчених, одним із основних принципів землекористування є баланс між потребами ринку та збереженням екосистеми, у тому числі впровадження ринкових стимулів із метою зменшення шкідливого впливу процесів землекористування. Крім того, слід створювати охоронні території та запобігати неправомірним змінам щодо використання землі. Визначення напрямків землеустрою та землекористування відповідно до нього є одним із найефективніших методів землевикористання [8].

Крім того, науковці звернули увагу на необхідність пошуку балансу між відмінностями інтересів (державних і суспільних). Учені виділяють дві моделі землекористування. Перша модель передбачає просторове обмеження виробництва як критичну загрозу біорізноманіттю та створення заповідних територій. Друга модель, навпаки, передбачає правовий режим землекористування, що дозволяє підвищити виробничий потенціал держави, та вимагає використання методів, сприятливих для біорізноманіття [там само]. Науковці також зазначили, що на землекористування впливає безліч факторів, у тому числі економічні, соціальні, управлінсько-політичні, технологічні, екологічні та інші. Підвищення ефективності землекористування є актуальною проблемою для багатьох країн, тому існує необхідність розробки індикаторів для вимірювання ефективності землекористування та методів їх розрахунку його економічність. Ці критерії доцільно застосовувати в межах відповідно організаційного механізму реалізації державного контролю. З іншого боку, ефективність землекористування залежить від державної фінансової підтримки існуючих і нових підприємств [3].

Дослідник Г. Меттерніх зазначає, що практика призначення та зонування землі щодо землекористування – це рушійна сила державно-правового захисту земельних ресурсів, що сприяє дієвому управлінню земельними ресурсами, що призводить до таких позитивних ефектів: боротьба з деградацією земель, відновлення екосистеми, територіальна орієнтація на сталий розвиток. У той же час, правовий режим землекористування залежить від рівня оподаткування та стимулювання землекористування. У цьому аспекті, держава повинна стимулювати землекористувачів до підвищення якості земельних ресурсів. При цьому поєднання соціально-економічних принципів з екологічними проблемами, що у свою чергу дає можливість державі для розвитку

виробництва та запобігання деградації ґрунтів [13].

Ураховуючи останні публікації та дослідження, стає зрозуміло, що більшість із них присвячені збалансуванню інтересів між землекористувачами й інтересами держави та суспільства щодо охорони навколишнього середовища, що підтверджує доцільність вивчення ці теми.

У продовження варто зазначити, що існує багато способів охорони земельних ресурсів, використання яких, у більшості випадків, вони є прерогативою держави, а, отже, державна політика повинна бути ефективною та результативною в цьому напрямку. Підтримка раціонального використання природних (зокрема земельних) ресурсів й охорона навколишнього середовища, а також здоров'я людини через законодавство є дуже важливим завданням будь-якої держави. Таким чином, штрафи за нераціональне землекористування, забруднення навколишнього середовища, загроза здоров'ю людей є одним із шляхів мінімізувати загрози недбалого землекористування [5–6].

Варто відзначити, що переважна більшість земель сільськогосподарського призначення в Україні знаходиться в інтенсивному використанні сьогодні. Це у свою чергу суттєво впливає на їх екологічний стан та стійкість до деградація [2]. Наявність такого документа, як проект землеустрою, зобов'язує землекористувачів дотримуватись науково обґрунтованих і визначених сівозмін, технологічних вимог, приписів щодо збереження родючості ґрунтів та боротьби з ерозією. Крім того, цей документ є підставою для проведення перевірки відповідності господарської діяльності на конкретну земельну ділянку до проектного положення. Зрозуміло, що виробники сільгосппродукції у промислових масштабах і юридичні особи-орендарі землі не хочуть, щоб їхня діяльність стала об'єктом державного контролю, особливо в разі нераціонального використання землі (порушення структури посівної площі, недотримання вимог щодо відведення земельної ділянки для конвертованого землеробства, значне зменшення кількості органічних добрив тощо) [12]. Проте відсутність дієвого державного контролю у сфері землекористування унеможливить збереження земельних ресурсів для прийдешніх поколінь. Тому слід зважати на це й ураховувати факт вичерпності таких ресурсів.

У продовження можемо вказати, що для забезпечення раціонального використання земельних ресурсів України, необхідним є результативне застосування таких важелів примусу щодо відтворення родючості ґрунтів:

1. Плата за користування землею.
2. Додаткове оподаткування за використання екологічно чистих засобів і заходів землекористування.
3. Штрафи за погіршення якості ґрунтів, штрафи за порушення принципів збалансованого землекористування.
4. Екологічне страхування тощо.

Крім примусових важелів у сфері землекористування, варто зазначити про пільговий режим оподаткування в Україні, відповідно до якого:

- 1) фізичним і юридичним особам надаються різні пільгові інструменти

кредитування, які дозволяють реалізовувати заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами для в раціонального використання й охорони земель за рахунок власних коштів або за рахунок економії, без залучення бюджетних коштів;

2) землевласники та землекористувачі звільняються від плати за користування землею або компенсується неналежна частка доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель шляхом рекультивациі, а також як консерваційні та інші роботи, пов'язані з консервацією, які виникли за їх бажанням [1].

Досвід Республіки Польща щодо охорони та раціоналізації земельних ресурсів є досить цікавим і потребує дослідження. У цій країні свого часу було прийнято важливий документ, що регламентує господарський механізм охорони та відтворення родючості ґрунтів, – Програму розвитку села на 2014-2020 роки. Згідно з цією програмою Республіки Польща її інституції застосовували механізм економічного стимулювання з урахуванням не тільки показників родючості ґрунту, а дотримання відповідних вимог раціонального та дієвого управління в рамках відповідних заходів. Відповідно до аналізованої програми її реалізація передбачала здійснення низки заходів, а саме: створення холдингу екстенсивні луки, захист ґрунтів та водних ресурсів, органічне землеробство тощо [5–6; 10]. Так, орендарі землі як тимчасові землекористувачі автоматично зобов'язувалися:

1. Обмежувати живлення луків азотом.
2. Обмежувати виснажливі для земель сільськогосподарські роботи.
3. Не проводити дренажні роботи.
4. Залишати 5-10% площі не скошеними протягом п'яти років.
5. Збирати максимум два укоси в період з 1 червня по 30 вересня.
6. Збирати скошену масу протягом двох тижнів.

Таким чином, якщо орендар землі дотримувався цих обмежень, держава платила йому 500 злотих за кожен гектар луку, який він використовував раціонально.

Крім того, у Республіці Польща впроваджувалася низка заходів, пов'язаних з охороною ґрунтів та води. Програма розвитку сільських територій, згідно з якою фізична або юридична особа зобов'язана певний період застосовувати агротехнічні прийоми, наприклад, культивувати поперек схилу озимі проміжні та післяжнивні посіви та захисні смуги на орних землях у місцях ерозії, якщо схил більший ніж 20%.

Слід зазначити, що така закордонна практика стимулює раціональне використання земельних ресурсів, на що потрібно зважати в Україні. Разом із тим, значною перешкодою для реалізація цієї ідеї на вітчизняних теренах є державний бюджет України, який не зможе покрити цю суму витрат. Крім того, проблема ускладнюється високим рівнем політичної корупції в Україні [1; 2; 10; 12].

Таким чином, у контексті сучасного економічного розвитку пріоритет має надаватися забезпеченню раціонального землекористування та відтворення родючості земельних ресурсів, у зв'язку з чим рекомендується

звернути особливу увагу на досвід Республіки Польща, що надає фінансову підтримку у формі доплат тим землекористувачам, які виконують визначені умови землекористування. Запровадження такого механізму державного регулювання вимагає вдосконалення підсистеми державного контролю у сфері земельних ресурсів, що повинно одночасно супроводжуватися оновленням критеріїв щодо оцінювання стану землекористування, а також пошуком джерела фінансування видатків для раціональних землекористувачів.

Висновки. Отже, у сучасних соціальних й економічних умовах такий аспект державно-правового землекористування режим як охорони земельних ресурсів є важливим, оскільки недбале ставлення до таких ресурсів призводить до втрати державою власного земельного фонду. Це у свою чергу загрожує продовольчій безпеці та стабільності економіки в глобальному масштабі. Підтримання балансу між потребами ринку та необхідністю збереження екосистеми має становити основний принцип землекористування та функціонування органів публічної влади в цій сфері. Водночас, базис раціонального землекористування має становити належне правове регулювання цієї сфери. З огляду на це зроблено висновок, що однією з причин нераціонального землекористування в Україні є незацікавленість підприємців у створенні раціонального управління використанням землі, незважаючи на те, що держава надає спеціальні важелі впливу на недобросовісних землекористувачів. Водночас, виявлено, що в Республіці Польща уряд заохочує землекористувачів до раціональної експлуатації земельних ресурсів шляхом фінансової підтримки такої діяльності. Крім того, акцентовано, що актуальним завданням для України є перегляд державного механізму підтримки раціонального та дбайливого землекористування, а також визначення додаткових джерел фінансування необхідних для цього заходів.

Список використаних джерел:

1. Боднарук І.Л. (2018). Еколого-економічний механізм раціонального використання, відтворення та охорони земельних ресурсів. *Економіка та суспільство*, 14(2), С. 87-91.
2. Богорка, М.О. (2017). Комплексна еколого-економічна оцінка землекористування в Україні. *Науковий журнал Міжнародного гуманітарного університету*, 27(1), С. 55-59.
3. Cintina, V., & Pukite, V. (2018). Analysis of influencing factors of use of agricultural land. *Research for Rural Development*, 1(1), 181-187.
4. European Commission. (2015). Combating land degradation for food security and provision of soil ecosystem services in Europe and Central Asia. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-mo297e.pdf>.
5. Izakovicova, Z., Miklos, L., & Miklosova, V. (2018). Integrative assessment of land use conflicts. *Sustainability*, 10(9), 1-30.
6. Izakovicova, Z., Spulerova, J., & Petrovic, F. (2018). Integrated approach to sustainable land use management. *Environments*, 5(3), 1-16.
7. Jiren, T.S., Dorresteyn, I., Schultner, J., & Fischer, J. (2017). The governance of land use strategies: Institutional and social dimensions of land sparing and land sharing. *Wiley Conservation Letters*, 11(3), 1-8.
8. Judith, A.D., Plantinga, A.J., Kline, J.D., Lawler, J.J., Martinuzzi, S., Radeloff, V.C., & Bigelow, D.P. (2017). Effects of local land-use planning on development and disturbance in riparian areas. *Land Use Policy*, 60(2), 16-25.

9. Kanianska, R. (2016). Agriculture and its impact on land-use, environment and ecosystem services. *Landscape ecology-The influences of land use and anthropogenic impacts of landscape creation*.

10. Куліш А., Андрійченко Н., Резнік О. (2018). Крок уперед у мінімізації політичної корупції у фінансовій підтримці політичних партій: досвід України та Литви. *Baltic Journal of Law & Politics*, 11(1), 108–130.

11. Le-Mouël, C., Lattre-Gasquet, D.M., & Mora, O. (2018). Land use and food security in 2050: A narrow road. Retrieved from <https://agritrop.cirad.fr/588816/1/ID588816.pdf>.

12. Лозинська Т.М., Байдик М.І. (2018). Державний контроль за використанням земель сільськогосподарського призначення. Отримано з http://www.kbu_apa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf.

13. Metternicht, G. (2017). Land use planning: Outlook working paper. Retrieved from https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/2018-06/6.%20Land%2BUse%2BPlanning%2B__G_Metternicht.pdf.

References:

1. Bodnaruk, I.L. (2018). Ecological and economic mechanism for the rational usage, reproduction and protection of land resources. *Economy and society*, 14(2), 87-91.

2. Bogorka, M.O. (2017). Comprehensive environmental and economic assessment of land usage in Ukraine. *Scientific Journal of the International Humanities University*, 27(1), 55-59.

3. Cintina, V., & Pukite, V. (2018). Analysis of influencing factors of use of agricultural land. *Research for Rural Development*, 1(1), 181-187.

4. European Commission. (2015). Combating land degradation for food security and provision of soil ecosystem services in Europe and Central Asia. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-mo297e.pdf>.

5. Izakovicova, Z., Miklos, L., & Miklosova, V. (2018). Integrative assessment of land use conflicts. *Sustainability*, 10(9), 1-30.

6. Izakovicova, Z., Spulerova, J., & Petrovic, F. (2018). Integrated approach to sustainable land use management. *Environments*, 5(3), 1-16.

7. Jiren, T.S., Dorresteijn, I., Schultner, J., & Fischer, J. (2017). The governance of land use strategies: Institutional and social dimensions of land sparing and land sharing. *Wiley Conservation Letters*, 11(3), 1-8.

8. Judith, A.D., Plantinga, A.J., Kline, J.D., Lawler, J.J., Martinuzzi, S., Radeloff, V.C., & Bigelow, D.P. (2017). Effects of local land-use planning on development and disturbance in riparian areas. *Land Use Policy*, 60(2), 16-25.

9. Kanianska, R. (2016). Agriculture and its impact on land-use, environment and ecosystem services. *Landscape ecology-The influences of land use and anthropogenic impacts of landscape creation*.

10. Kulish, A., Andriichenko, N., & Reznik, O. (2018). A step forward in the minimization of political corruption in financial support of political parties: The experience of Ukraine and Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*, 11(1), 108–130.

11. Le-Mouël, C., Lattre-Gasquet, D.M., & Mora, O. (2018). Land use and food security in 2050: A narrow road. Retrieved from <https://agritrop.cirad.fr/588816/1/ID588816.pdf>.

12. Lozynska, T.M., & Baidyk, M.I. (2018). State control over agricultural land use. Retrieved from http://www.kbu_apa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf.

13. Metternicht, G. (2017). Land use planning: Outlook working paper. Retrieved from https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/2018-06/6.%20Land%2BUse%2BPlanning%2B__G_Metternicht.pdf.