

■ ДИСКУСІЇ

УДК: [346.9+657.6]:[332.37+347.453]

ПЕРСПЕКТИВИ КОНТРОЛЮ ДОТРИМАННЯ СІВОЗМІН ЯК ФАКТОРА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ©

Л.А. ЧУДАК,
кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри аудиту та
державного контролю,
Вінницький національний
аграрний університет
(м. Вінниця)

Статтю присвячено питанням забезпечення контролю використання земель сільськогосподарського призначення орендарями цих земельних ділянок з позицій дотримання основних вимог до такого використання з боку орендодавців і держави та з точки зору необхідності збереження земельних ресурсів як одного із ключових факторів національного багатства України. Розкрито питання відсутності налагодженої системи дієвого контролю використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення орендарями як з боку орендодавців, так і з боку офіційних органів влади та місцевого самоврядування, що створює для орендарів можливості використання земель на власний розсуд з використанням відповідних технологій виробництва сільськогосподарської продукції, які у наслідку викликають виснаження ґрунту. На основі аналізу спеціальної термінології, що міститься у законодавстві України щодо захисту земельних ресурсів, визначено, що ключовим засобом гарантування раціонального використання земель сільськогосподарського призначення є дотримання науково обґрунтованих сівозмін на протипагу практиці монокультурного виробництва вигідних орендарям експортно-орієнтованих сировинних культур, що має місце у сільськогосподарських підприємствах сьогодні. У зв'язку з цим, розроблено пропозиції щодо контролю дотримання сівозмін орендарями земельних ділянок сільськогосподарського призначення з боку орендодавців (у тому числі з відповідним аудиторським супроводом) та з боку місцевих органів влади.

Ключові слова: земельні ресурси, землі сільськогосподарського призначення, оренда землі, контроль використання землі, сівозміни.

Літ. 15.

Постановка проблеми. Україна є країною з надпотужним аграрним потенціалом. Базисом цього потенціалу, природно, є ключовий відновний ресурс планетарного значення та основа створення доданої вартості у фізіократичному вимірі – землі сільськогосподарського призначення. Відповідно, для збереження і примноження аграрного потенціалу України питання забезпечення якості ґрунтів є

стрижневим. З огляду на опортунізм користувачів сільськогосподарських земель (що полягає у бажанні отримувати максимальну вигоду від використання земельних ділянок навіть ціною погіршення природної родючості), у першу чергу – орендарів (оскільки оренда є однією з основних форм користування землею з боку сільськогосподарських товаровиробників), необхідною є і наявність чітких законодавчих приписів щодо регламентації ощадливого землекористування, і відповідних фактичних важелів впливу на землекористувачів в частині дотримання цих приписів. Однак останніми роками фактично на рівні держави та органів місцевого самоврядування зусилля щодо налагодження такого контролю є мінімальними, а почасти й нульовими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням контролю використання як земельних ресурсів загалом, так і земель сільськогосподарського призначення, останнім часом присвячували свої праці такі науковці, як: О. Бакуменко [1], М. Богіра, Я. Іщенко, С. Бурлан, Г. Калетнік, Н. Каткова, О. Матушевська, О. Вороновська, О. Ільчак, О. Ярмолюк та інші. Однак фактичне ігнорування пропозицій цих та багатьох інших науковців державою, а також відсутність одноставного їх прийняття науковою та професійною спільнотою окреслюють перспективи проведення подальших досліджень та надання нових пропозицій щодо налагодження контролю за раціональним використанням земельних ресурсів у відносинах тимчасового їх користування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є надання пропозицій щодо удосконалення контролю використання земельних ресурсів орендарями у відносинах, пов'язаних із тимчасовим використанням (за договорами оренди та емфітевзису) земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління будь-яким ресурсом, будь-яким продуктивним елементом національного багатства з позицій власника може відбуватися у двох основних напрямках. Мова йде або про безпосереднє використання відповідного майна чи майнового права з понесенням усіх ризиків та отриманням усіх вигід від управління ним, або про делегування управління ним на платній чи безоплатній основі стороннім особам, з якими власник має домовленість щодо порядку, форми та особливостей використання ресурсу у правових межах, визначених чинним цивільним, господарським та іншим законодавством України.

Існують ресурси, щодо яких державою не встановлено обмежень у порядку їх використання, якщо це використання не носить криміногенного характеру. Наприклад, держава не втручається у відносини купівлі-продажу або оренди побутової техніки та у відносини побутового підряду. Однак щодо певних видів ресурсів такі обмеження й особливі умови їх використання існують. Мотивація існування цих обмежень для кожного ресурсу різна: для деяких – історична, для інших – екологічна, для третіх – дефіцитна, для четвертих – соціальна, для п'ятих – торговельно-економічна тощо.

Одним із основних таких ресурсів, щодо якого держава провадить політику втручання у відносини, пов'язані з користуванням цим ресурсом, в Україні є земля. Причому особлива увага акцентується саме на землях сільськогосподарського призначення. Адже землі сільськогосподарського призначення і в історичному контексті були найбільшим багатством нашої країни (недарма ще Гійом де Боплан, описуючи Україну, характеризував володіння її землями як славетне і вигідне для

короля Яна Казимира саме з точки зору її аграрного потенціалу [2]), і сьогодні є пріоритетним активом з економічних позицій (завдяки експортним можливостям аграрної галузі), з екологічних та соціальних позицій (в частині важливості збереження земель для забезпечення продовольчої та екологічної безпеки України) тощо, тобто на прикладі цих земель реалізується переважна більшість мотивів встановлення державних обмежень щодо їх використання.

Тому цілком логічним є те, що з усіх категорій земель, визначених статтею 19 Земельного кодексу України (землі сільськогосподарського призначення, землі житлової та громадської забудови, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісогосподарського призначення, землі водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення) [3], щодо складових цього ресурсу, які перебувають у приватній власності, саме для земель сільськогосподарського призначення встановлено “персональний” мораторій на купівлю-продаж, який продовжується і досі щорічним оновленням пунктів 14 та 15 розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу [3]. Тобто, в цілому, держава не заперечує можливість купівлі-продажу землі, однак щодо земель сільськогосподарського призначення, які в багатьох інших країнах є предметом договорів купівлі-продажу, у нашій країні на такі правочини обмеження існує.

Станом на сьогодні у згаданих пунктах Перехідних положень Земельного кодексу міститься інформація про те, що до набрання чинності Законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року (і існує реальна переконаність у тому, що цей “перехідний період” буде продовжуватися і продовжуватися), забороняється [3]:

– пунктом 14: внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств;

– пунктом 15:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб [3];

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також, крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами [3].

При цьому Земельний кодекс визначає, що угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження вищезазначених земельних ділянок та земельних часток (паїв), в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення) [3].

На жаль, прогалини у законодавстві та слабкий фактичний контроль у царині відносин, пов'язаних із купівлею-продажем земельних ділянок сільськогосподарського призначення, призводять до того, що в учасників договірних відносин у сфері використання цих земель з'являються напрацювання напівлегальних схем обходу мораторію.

Отже, за відсутності можливості купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення для їхніх власників залишаються доступними два основні напрямки розпорядження ними – або прийняття рішення про самостійне використання цих земель для праці у сфері сільськогосподарського виробництва, або передача цих земель у користування стороннім особам. З огляду на існування на базі більшості сільських населених пунктів відповідних сільськогосподарських підприємств, можна стверджувати, що найбільш розповсюдженою практикою розпорядження землями є делегування права володіння і користування ними з боку власників господарюючим суб'єктам, які професійно займаються виробництвом сільськогосподарської продукції в їхній місцевості. При цьому на селі переважно має місце одна з двох форм передачі земель сільськогосподарського призначення у користування – або здача її в оренду на умовах, визначених Законом України “Про оренду землі” [14], або оформлення відносин емфітевзису, кількість договорів про укладення якого, як свідчили у березні 2017 року експерти газети “Закон і бізнес” із посиланням на дані Міністерства юстиції України, зростає удвічі [5].

Між договорами оренди земель сільськогосподарського призначення та договорами емфітевзису принципових різниць, які впливають на питання, що є предметом цієї статті, небагато. Втім, більш детально дізнатися про відмінності у оформленні відносин оренди і емфітевзису можна, наприклад, зі статті народного депутата України Олександра Бакуменко “Емфітевзис vs Оренда”[1].

Одна з основних таких відмінностей полягає у незарегульованості процедур виникнення, переходу, виконання та припинення права емфітевзису та можливість сторін договору визначати ці процедури у договірному порядку. Тобто суттєвим є те, що при укладенні договорів емфітевзису можливості контролю операцій із земельними ділянками, щодо яких укладаються такі договори, та контролю власне за використанням цих ділянок значно менші, ніж при укладенні договорів оренди. І це грає на руку особам, які отримують ці ділянки у користування [1].

Звичайно, оскільки земельні ресурси є одним із пріоритетних елементів продуктивних сил в Україні, для захисту цього ресурсу держава забезпечила існування і певних приписів щодо формату використання земель сільськогосподарського призначення при відносинах тимчасового користування ними. До користувачів земельних ділянок, які знаходяться в оренді чи передані у користування за іншими підставами (у тому числі і переважно – за договорами емфітевзису), застосовуються і загальні приписи законодавства про раціональне використання земель, і конкретні норми земельно-орендного законодавства.

Так статтею 35 Закону України “Про охорону земель” [15] визначено, що власники і землекористувачі, в тому числі орендарі земельних ділянок, при здійсненні господарської діяльності, крім усього іншого, зобов'язані:

–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 екологічнобезпечних технологій обробки і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо [15];

–дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів; надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування відомості про застосування пестицидів та агрохімікатів [15];

–сприяти систематичному проведенню вишукувальних, обстежувальних, розвідувальних робіт за станом земель, динамікою родючості ґрунтів [15];

–своєчасно інформувати відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування щодо стану, деградації та забруднення земельних ділянок;

–забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку;

–забезпечувати захист земель від ерозії, виснаження, забруднення, засмічення, засолення, осолонцювання, підкислення, перезволоження, підтоплення, заростання бур'янами, чагарниками і дрібноліссям [15];

–уживати заходів щодо запобігання негативному і екологічно небезпечному впливу на земельні ділянки та ліквідації наслідків цього впливу [15].

В частині відносин орендарів та орендодавців вимога збереження та підтримки земель у належному якісному стані зафіксована і у п.21 Типового договору оренди землі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. №220, де міститься припис про обов'язок орендаря після закінчення строку оренди повернути земельну ділянку у стані не гіршому, ніж вона була отримана [12].

Узагальненим поняттям, яке характеризує якісний стан ґрунтів, є його родючість. Отже, особа, яка користується земельною ділянкою, має в першу чергу турбуватися про те, щоби внаслідок її діяльності не знижувалася родючість земель, на яких вона провадить свою діяльність. При цьому під родючістю ми розуміємо не лише збереження у ґрунті відповідного набору елементів, що забезпечують достатнє живлення рослин, але й інші аспекти дефініції цієї категорії, що виходять із формального визначення родючості, як здатності ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту [15].

А тому, незалежно від кількості пропозицій, моделей і варіантів щодо налагодження контролю комп-способом такого контролю має бути контроль фундаментальної основи забезпечення якості землі – дотримання сівозмін. На це вказує і визначення поняття “ґрунтовтома” із Закону України “Про охорону земель” (стаття 1 “Охорона земель та інші основні поняття і терміни”) [15]. Характеризуючи це явище, як порушення біоенергетичного режиму ґрунтів та різке зниження урожайності сільськогосподарських культур, Закон визначає, що це стається внаслідок беззмінного вирощування цих культур або їх частого повернення на попереднє поле сівозміни, і дає чітку характеристику наслідків таких процесів: це призводить до погіршення якісного стану ґрунтів, накопичення у ґрунтах специфічних хвороботворних мікроорганізмів та насіння бур'янів. У цьому ключі знову відзначаємо згаданий вище обов'язок орендаря після закінчення строку оренди

повернути земельну ділянку у стані не гіршому, ніж вона була отримана, і це підтверджує висновок про те, що питання дотримання сівозмін для формування гарантій збереження орендованих земель є ключовим [15].

Законом України “Про охорону земель” [15] свого часу було передбачено запровадження нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, серед яких визначені й нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах. Такі нормативи встановлюються для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів унаслідок ґрунтової ерозії. Нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах визначають структуру посівних площ для різних природно-сільськогосподарських регіонів та перелік установлених культур для вирощування у цих регіонах. Ці нормативи було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах” [11]. Відповідно до цього документа, нормативи періодичності вирощування культури на одному і тому самому полі становлять:

- для озимих жита і ячменю, ячменю ярого, вівса, гречки – не менше, ніж через один рік;
- для пшениці озимої, картоплі, проса – не менше, ніж через два роки;
- для кукурудзи в сівозміні або на тимчасово виведеному із сівозміни полі – протягом двох-трьох років посіву;
- для багаторічних бобових трав, зернобобових культур (крім люпину), буряків цукрових і кормових, ріпаку озимого і ярого – не менше, ніж через три роки;
- для льону – не менше, ніж через п'ять років;
- для люпину, капусти – не менше, ніж через шість років;
- для соняшнику – не менше, ніж через сім років;
- для лікарських рослин (залежно від біологічних властивостей) – один-десять років [11].

Зрозуміло, що без наявності негативних стимулів і примусів до виконання законодавства у країнах з менталітетом людей на кшталт нашої норми офіційних регламентів у переважній більшості випадків свідомо ігноруються тими особами, яких вони стосуються. Саме тому і затверджені черговості культур у сівозмінах сільськогосподарські товаровиробники дотримуватися не поспішали. Відтак у 2010 році набрав чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів” [8]. Ним було передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовувалися відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель. Використання таких земель без проектів землеустрою зумовлювало накладення штрафу. На період до 01 січня 2015 року ці вимоги поширювалися лише на тих землевласників та землекористувачів, які використовували земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва площею більш, як 100 гектарів. Однак за даними Мінагрополітики станом на 2014 рік лише 2% з числа цих підприємств мали розроблені проекти землеустрою [4].

Ситуація із проектами землеустрою змінилася із прийняттям у 2015 році Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)” [9]. Відповідно до цього закону, зі статті 22 Земельного Кодексу України вилучено вимогу щодо обов’язкової розробки проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь при використанні земель с.-г. призначення. Також було відкореговано частину першу статті 52 Закону України “Про землеустрій” [13] і визначено, що вказані проекти розробляються за заявою землевласників або землекористувачів.

Звичайно, і у цьому питанні не обійшлося без колізій. Після прийняття вищенаведених змін у Земельному кодексі незмінними залишилися приписи статті 211, у якій встановлено, що використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Також не зазнала змін ст. 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], яка встановлює штрафи за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Отже, вимога про обов’язковість наявності проекту сівозміни була вилучена, а штрафні санкції за його відсутність залишилися [6].

Загалом на сьогодні, незважаючи на дію відповідних нормативних актів, що визначають черговість культур у сівозмінах, формалізованих приписів щодо відповідальності за відсутність власне сівозмін або невірне їх налагодження (свідоме чи несвідоме) немає. Це означає, що у сільськогосподарських товаровиробників, які користуються землями, орендованими у селян, нині є усі фактичні підстави займатися монокультурним виробництвом сировинної продукції, орієнтованої на експорт, з ігноруванням усіх вимог щодо побудови сівозмін. І за такого формату експлуатації землі сільськогосподарського призначення фактично приречені на деградацію. Це відбудеться не миттєво, не за один рік, однак існує реальний ризик, що наступним поколінням українців при тому рівні інтенсивності використання сільськогосподарських угідь, який ми маємо зараз, дістануться вкрай виснажені землі без будь-якої здатності забезпечувати біологічну урожайність сільськогосподарських культур. І з такими тенденціями слід боротися.

З вищенаведеного випливає невтішний висновок: на сьогодні єдиним “важелем захисту” прав власника земельної ділянки, яка передається у оренду сільськогосподарським підприємствам, є він сам. Іншими словами, якщо власник землі самостійно не потурбується відслідкувати, яким чином орендар використовує його земельну ділянку, та не наполягатиме на визначенні конкретних умов користування, які б не завдавали шкоди ґрунту, він не матиме ніяких гарантій добросовісності орендаря, оскільки держава про формування правового, організаційного, процедурного та інфраструктурного підґрунтя для надання таких гарантій не потурбувалася.

Однак для того, щоб самостійно контролювати виконання договору оренди землі, орендодавцю потрібні і хоча би базовий рівень знань у сфері агрономії, і належна свідомість, і відповідний час для збору доказів правомірного чи

неправомірного використання землі орендарем. І навіть якщо орендодавець вживатиме заходів щодо особистого безпосереднього контролю використання його земельної ділянки, це також не стане гарантією того, що орендар не буде нахабно експлуатувати цей ресурс. І справа ось у чому. У різних областях України, за безпосередніми свідченнями орендодавців, існують непоодинокі випадки наступних ситуацій. Якщо орендодавець, вбачаючи у діях орендаря неправомірне використання власної земельної ділянки, ініціював розірвання договору оренди, орендар, у свою чергу, формував довідку про те, що у цю земельну ділянку внесено певну кількість добрив та засобів захисту рослин із зазначенням вартості цих внесених речовин, яка для пересічного орендодавця виявлялася невідомою, і за допомогою цієї довідки ставив орендодавця перед дилемою: або продовжити орендні відносини, або виплатити орендарю зазначену у довідці суму. Якщо ж орендодавець не погоджувався ні з першим варіантом, ні з другим, орендар, апелюючи до того, що договір оренди підлягає розірванню у двосторонньому порядку, за винятком випадків, коли орендар провадить на земельній ділянці недозволену діяльність, відмовлявся від такого розірвання зі свого боку. Про це чітко говорить стаття 31 Закону України “Про оренду землі” [14], згідно з якою договір оренди не може бути розірваний в односторонньому порядку, за виключенням його розірвання внаслідок судового позову. І тому єдина законна можливість, яка залишається у орендодавця після виставлення законних претензій орендарю – подання позовної заяви до суду щодо розірвання договору [14].

Однак вирішення судових спорів з будь-яких питань потребує значних затрат часу, коштів, нервових зусиль і при цьому не дає гарантії позитивного завершення справи для орендодавця, оскільки реалії роботи вітчизняної судової системи такі, що малозначимим і малограмотним фізичним особам важко на місцевому рівні відстояти свої права, особливо у спорах із юридичними особами, керівництво яких має і відповідні ресурси, і наявні зв'язки для “закриття проблемних питань”. Проблему поглиблює ще й те, що ані у законодавстві про оренду землі, ані в Законі про охорону земель чітко не виписано механізм перевірки якісного стану ґрунтів до укладення договору оренди і після повернення земельної ділянки орендарем. Тому навіть наявність припису статті 254 Кримінального кодексу України [7] про те, що за недбале використання земель, яке спричинило тривале зниження або втрату їхньої родючості, несумлінного землекористувача очікує або штраф до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або обмеження волі на строк до двох років, або позбавлення волі на той самий строк з позбавленням права обіймати деякі посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого, у зв'язку з цими обставинами стає суто теоретичною фікцією. Тим більше, що з огляду на те, що перед укладенням договорів оренди аналіз ґрунтів практично не проводиться зовсім, навіть за наявності законних претензій орендодавців до орендарів, у них відсутня база порівняння для доказу того, що орендар виснажує взятую ним у користування земельну ділянку. А отже, навіть фактично споглядаючи, як на одних і тих же земельних ділянках із року в рік висіваються одні і ті ж культури, які мають руйнівний вплив на ґрунт, і навіть знаючи про те, що сільськогосподарські підприємства з такою ж постійністю провадять політику надмірної хімізації процесу сільськогосподарського виробництва, орендодавці до сплину терміну оренди не можуть зробити зі своїми земельними ділянками практично нічого. І ще глибшою ця

проблема стає з огляду на те, що навіть після закінчення терміну оренди орендодавці часто не мають уявлення про те, чим далі слід займатися на власних земельних ділянках. Частково це пояснюється відсутністю налагоджених ринків збуту сільськогосподарської продукції за прийнятною ціною, яка б дозволяла селянину самостійно працювати на власній землі, а також відсутністю технічних і технологічних можливостей, умінь та знань у тих сільських жителів, які в цілому не проти займатися сільським господарством. Тому за відсутності альтернатив орендодавці знову надають землі у користування тим самим орендарям, які продовжують нещадну експлуатацію цього найціннішого для нашої країни ресурсу.

Яким нам вбачається вихід із цієї ситуації? Наше бачення має двоступеневий характер. Перший щабель стосується фактично існуючих на сьогодні можливостей захисту прав та інтересів орендодавців. Другий – перспективно-напівутопічний, оскільки передбачає внесення змін до відповідних нормативних актів, що дуже проблематично, оскільки Верховна Рада України не надто поспішає приймати закони, що надають конкретні інструменти захисту прав пересічних громадян, у тому числі селян.

Отже, в чому полягає перший пласт нашого бачення інструментів впливу селян на орендарів їхніх земельних ділянок? Все дуже просто – у створенні інституціональних одиниць самоорганізації. Іншими словами – у створенні об'єднань орендодавців земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які б могли колективно:

1. Нав'язувати орендарям вигідні саме для орендодавців умови поводження з земельними ділянками. І один із ключових інструментів таких умов – включення у договори оренди вимоги щодо звітування про дотримання сівозмін для того, щоб порушення цієї вимоги тягнуло за собою розірвання договорів оренди, причому одразу з усіма учасниками організації орендодавців. Тобто, якщо орендар порушує вимоги щодо дотримання сівозмін з одним чи кількома орендодавцями – йому одразу оголошується вотум недовіри з боку усіх інших орендодавців;

2. Забезпечувати ефективний фактичний контроль раціонального використання земельних ділянок, у тому числі шляхом колективного замовлення відповідних аудиторських перевірок;

3. Оплачувати судові та інші витрати, пов'язані із захистом прав орендодавців, адже колегіальна підтримка у вирішенні спорів набагато ефективніша, ніж розпорошені зусилля окремих орендодавців у питаннях захисту своїх прав. І навіть більше: вже сам факт наявності об'єднаної організації орендодавців стане для орендарів “засобом примусу” до обережних і обачних дій у поводженні з орендованими землями, що значно знизить або взагалі зведе нанівець усі ризики і ініціативи щодо вирішення орендних питань у судовому порядку.

Оскільки ключовим державним регулятором питань спільного існування жителів сільської місцевості є сільські та селищні ради, вони мають безпосередньо виконувати і функцію гаранта реалізації конституційних прав селян на місцях. Тим більше, що стаття 13 Конституції України прямо закріплює за державою обов'язок захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та обов'язок соціальної, а не меркантильної спрямованості економіки, а статті 20 та 21 Закону України “Про охорону земель” прямо визначають можливість існування самоврядного та громадського контролю за використанням і охороною земель [15].

Отже, найбільш логічним способом забезпечення контролю за дотриманням аграрними підприємствами правил використання земельних ділянок для сільськогосподарських потреб є запровадження формату подачі затверджених сівозмін та звітів про дотримання сівозмін цими підприємствами саме до відповідних сільських та селищних рад. Оскільки звітування орендаря перед кожним із орендодавців забезпечити доволі важко, і доцільність такого індивідуального звітування викликає великий сумнів, умова договору оренди про щорічне звітування перед громадою, як перед представником інтересів кожного власника земельної ділянки – більш ніж прийнятний варіант.

При цьому правом ініціативи щодо перевірки дотримання сівозмін сільськогосподарськими підприємствами має володіти будь-який орендодавець. Іншими словами, ініціативою початку розслідування порядку дотримання сівозмін щодо підприємства слід наділяти кожного безпосереднього власника земельної ділянки, яка передана в оренду конкретному підприємству. Однак у таких умовах підставою для підтвердження цього права має стати належним чином оформлений договір оренди з обов'язковою реєстрацією права оренди. Таким чином з'явиться іще один похідний стимул виконання вітчизняного законодавства – стимул реєструвати право оренди. Адже обов'язковість такої реєстрації визначена і статтями 125 та 126 Земельного кодексу України, і статтею 6 Закону України “Про оренду землі”, і статтею 4 Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” [10]. При цьому і орендодавці земельних ділянок сільськогосподарського призначення, і сільськогосподарські підприємства – орендарі досить часто ігнорують цей законодавчий припис і не реєструють права за укладеними договорами. Впровадження механізму перевірки правильності побудови сівозмін як гарантії забезпечення збереження якісних характеристик земель селян-орендодавців, прив'язаного до факту наявності договору оренди із зареєстрованим правом оренди, сприяло би більшому розповсюдженню практики реєстрації цих прав.

І, у наслідку цих міркувань, ми підходимо до другого аспекту нашого бачення вирішення питань контролю використання земельних ділянок орендарями. Пропозиція також дуже проста, і вона полягає у внесенні змін до Закону про охорону земель Закону про оренду землі та до Типового договору оренди землі в частині закріплення на державному рівні обов'язковості подання сільськогосподарськими підприємствами-орендарями до земельних відділів сільських рад відповідних затверджених сівозмін та звітів про їх дотримання на орендованих землях із подальшим приписом, що у разі виявлення факту порушення сівозмін під час перевірки, зніщеної або орендодавцями, або сільрадою, з орендарем припиняються орендні відносини щодо цих земель без права повторного отримання їх в оренду протягом певного строку (наприклад, визначеного на рівні десяти років).

Висновки. Землекористування в Україні, у першу чергу, на орендних засадах, попри задекларований у офіційних державних регламентах орієнтир на пріоритетність захисту земельних ресурсів як одного з ключових складових національного багатства, останнім часом набуває все більш неконтрольованого та свавільного характеру. У першу чергу, це стосується земель сільськогосподарського призначення, використання яких аграрними підприємствами-орендарями носить характер надінтенсивної експлуатації. А отже, і селяни-орендодавці, і держава як гарант захисту їхніх прав мають потребу у розробці дієвих способів контролю

використання орендованої землі. У цій статті зроблено спробу означити інструменти налагодження такого контролю за допомогою об'єднання селян у відповідні інституційні утворення, які б забезпечували безпосередній контроль дотримання порядку використання земель через механізм звітування орендарями про застосування ними науково обґрунтованих сівозмін перед сільськими та селищними радами з відповідним аудиторським супроводом цих процесів. Також знайшли свій розвиток пропозиції щодо майбутнього законодавчого закріплення контрольної функції за дотриманням сівозмін за відповідними місцевими органами.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямку є розробка пропозицій для контролю внесення у ґрунт мінеральних добрив. Адже надмірна хімізація сільськогосподарського виробництва сприяє стрімкому зниженню якості ґрунтів та створює екологічні ризики як в частині збереження агробіоценозу, так і в частині вмісту шкідливих речовин у продукції аграрного виробництва. Розробка пропозицій щодо налагодження дієвого контролю порядку внесення добрив стане додатковим засобом гарантії реалізації права орендодавців на збереження їхнього майна.

Список використаних джерел

1. Бакуменко О. Емфітевзис vs Оренда [Електронний ресурс]. / О. Бакуменко. – Режим доступу: <https://lb.ua>.
2. Боплан Г.Л. Опис України [Електронний ресурс]. / Гійом Левассер де Боплан; пер. з фр. Я.І. Кравця, З.П. Борисюк. – Київ, 1990. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua>.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
4. Швайка І. Ми пропонуємо зняти обов'язковість розроблення проектів землеустрою для товарного виробництва [Електронний ресурс]. / Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua>.
5. Кількість договорів емфітевзису подвоюється щороку [Електронний ресурс]. / Газета “Закон і бізнес”, 24.03.2017 р. – Режим доступу: <http://zib.com.ua/ua>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. №8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів: Закон України від 04.06.2009 р. № 1443-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12.02.2015 р. №191-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. №164 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

12. Про затвердження Типового договору оренди землі: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. №220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

13. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

14. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. №161-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

15. Про охорону земель: Закон України від 19.06. 2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Список використаних джерел у транслітерації / References

1. Vakumenko O. Emfitevzys vs Orenda [Elektronnyi resurs]. / O. Vakumenko. – Rezhym dostupu: <https://lb.ua>.

2. Boplan H.L. Opys Ukrainy [Elektronnyi resurs]. / Hiiom Levasser de Boplan; per. z fr. Ya.I. Kravtsia, Z.P. Borysiuk. – Kyiv, 1990. – Rezhym dostupu: <http://litopys.org.ua>.

3. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 r. №2768-III [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://search.ligazakon.ua>.

4. Ihor Shvaika: my proponuiemo zniaty oboviazkovist rozroblennia proektiv zemleustroiu dlia tovarnoho vyrobnytstva [Elektronnyi resurs]. / Ofitsiyni sait Ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://minagro.gov.ua>.

5. Kilkist dohovoriv emfitevzysu podvoiuetsia shchoroku [Elektronnyi resurs]. / Hazeta “Zakon i biznes”, 24.03.2017 r. – Rezhym dostupu: <http://zib.com.ua>.

6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07.12.1984 r. №8073-Kh [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 05.04.2001 r. № 2341-III [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://search.ligazakon.ua>.

8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zberezhenntia rodiuchosti gruntiv: Zakon Ukrainy vid 04.06.2009 r. № 1443-VI [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennia umov vedennia biznesu (derehuliatsiia): Zakon Ukrainy vid 12.02.2015 r. №191-VIII [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

10. Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy vid 01.07.2004 r. № 1952-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Pro zatverdzhennia normatyviv optymalnoho spivvidnoshennia kultur u sivozminakh u riznykh pryrodno-silskohospodarskykh rehionakh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2010 r. №164 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

12. Pro zatverdzhennia Typovoho dohovoru orendy zemli: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.03.2004 r. №220 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

13. Pro zemleustrii: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003 r. № 858-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

14. Pro orendu zemli: Zakon Ukrainy vid 06.10.1998 r. №161-XIV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

15. Pro okhoronu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06. 2003 r. № 962-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

**ANNOTATION
PROSPECTS FOR CROP ROTATION CONTROL AS A FACTOR OF
ENSURING THE RATIONAL USE OF AGRICULTURAL LANDS**

*CHUDAK Lina,
Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer of the Department of Audit and State Control,
Vinnytsia National Agrarian University
(Vinnytsia)*

The article deals with the problem of providing control of use of the agricultural land by tenants from the standpoint of the main requirements for such use from the landlords and from the state and in terms of the need to preserve land resources as one of the key factors of national wealth of Ukraine. The problem of the lack of an established system of effective control over the use of agricultural land by tenants from landlords and from official bodies and local authorities, which creates for tenants the possibility of using land at their will using appropriate technologies in agricultural production, which have as a result the depletion of the soil, was disclosed. On the basis of analysis of specific terminology contained in the legislation of Ukraine related to protection of land resources there was determined that a key tool to guarantee the sustainable use of agricultural land is observance of scientifically based crop rotation in opposition to the practice of monoculture production of the profitable export-oriented commodity crops by tenants, which takes place in agriculture enterprises today. In this regard it was suggested to control the compliance of rotation of agricultural land by tenants, by landlords (including appropriate auditing support) and by local authorities.

Keywords: land resources, agricultural land, lease of the land, control of land use, crop rotation.

Lit. 15.

**АННОТАЦИЯ
ПЕРСПЕКТИВЫ КОНТРОЛЯ СОБЛЮДЕНИЯ СЕВООБОРОТОВ КАК
ФАКТОРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

*ЧУДАК Лина Анатольевна,
кандидат экономических наук,
старший преподаватель кафедры аудита и государственного контроля,
Винницкий национальный аграрный университет
(г. Винница)*

Статья посвящена вопросам обеспечения контроля использования земель сельскохозяйственного назначения арендаторами этих земельных участков с позиций соблюдения основных требований к такому использованию со стороны

арендодателей и государства и с точки зрения необходимости сохранения земельных ресурсов, как одного из ключевых факторов национального богатства Украины. Рассмотрен вопрос отсутствия отлаженной системы действенного контроля за использованием земельных участков сельскохозяйственного назначения арендаторами как со стороны арендодателей, так и со стороны официальных органов власти и местного самоуправления, что создаёт для арендаторов возможности использования земель по своему усмотрению с применением соответствующих технологий производства сельскохозяйственной продукции, вследствие которых истощается почва. На основании анализа специальной терминологии, содержащейся в законодательстве Украины о защите земельных ресурсов, определено, что ключевым средством обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является соблюдение научно обоснованных севооборотов в противовес практике монокультурного производства выгодных арендаторам экспортно-ориентированных сырьевых культур, что сегодня имеет место в сельскохозяйственных предприятиях. В связи с этим разработаны предложения по контролю соблюдения севооборотов арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения со стороны арендодателей (в том числе с соответствующим аудиторским сопровождением) и со стороны местных органов власти.

Ключевые слова: земельные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, аренда земель, контроль использования земли, севообороты.

Лит. 15.

Інформація про автора

ЧУДАК Ліна Анатоліївна – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри аудиту та державного контролю, Вінницький національний аграрний університет (21008, м. Вінниця, пров. Затишний, 5А, e-mail: chudaklina@rambler.ru).

CHUDAK Lina – Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of audit and State Control, Vinnytsia National Agrarian University (21008, Vinnytsia, 5A Zatyshniy Lane, e-mail: chudaklina@rambler.ru).

ЧУДАК Лина Анатольевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры аудита и государственного контроля, Винницкий национальный аграрный университет (21008, г. Винница, переулок. Затышный, 5А, e-mail: chudaklina@rambler.ru).

