

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ПРОЕКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ

Постановка проблеми. За останні часи в сільськогосподарському землекористуванні України значно погіршилися природні властивості ґрунтів. Їх деградованість перевищує 60%, втрати гумусу і поживних речовин 43% [1], щорічні втрати ґрунту від ерозії 600 млн т [2]. Основними причинами цього є високий ступінь розораності сільськогосподарських угідь (в основному це традиційна оранка) і недотримання системи науково-обґрунтованих сівозмін. Причому академік УААН Сайко В.Ф. вважає позитивний вплив сівозмінного фактору у стримуванні ерозії значно вагомішим, ніж обробіток ґрунту [3].

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Проблема раціонального землекористування в умовах ринкових трансформацій досліджується такими відомими вітчизняними вченими як В.В. Горлачук [4], Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, С.О. Осипчук, М.П. Стецюк, А.М.Третяк, А.Д. Юрченко, М.І. Шквир [5] та ін. Попри це економічний механізм адміністративної відповідальності впровадження проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь залишається певною мірою дискусійним, а стандарти і правила, які регламентують цю відповідальність потребують вдосконалення.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є встановлення критеріїв оцінки порушень для визначення розміру штрафів при впровадженні проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь.

Виклад основного матеріалу. Таким чином, закон України від 04.06.2009 №1443-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів”, спрямований на регулювання процесу використання земель сільськогосподарського призначення на еколого-економічних наукових засадах є вкрай актуальним.

Цим законом внесені зміни до Земельного кодексу України від 25.10.2001 №2768-III, згідно яких “земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель”.

Новою редакцією статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X встановлюється відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою у вигляді накладання штрафу на громадян від п’яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 85 до 340 грн), на посадових осіб від п’ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 255 до 510 грн). За використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь – накладання штрафу на громадян від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 грн) і на посадових осіб – від 300 до п’ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 5100 до 8500 грн).

Введення в дію адміністративної відповідальності відтерміновано до 1 січня 2012 року законом України від 01.06.2010 №2290-VI [6] з метою надання можливості агропромисловим підприємствам часу і формування фінансових ресурсів на розроблення зазначених проектів землеустрою.

Але в нормативній документації не визначено за якими критеріями порушень накладається мінімальний розмір штрафу, а за яких максимальний.

За відсутності проектів землеустрою основним критерієм встановлення розміру штрафу має бути повторність порушення. Таким чином, за умови постійного поточного моніторингу за наявністю проектів землеустрою нами пропонуються розміри штрафів представлені в табл.1.

Таблиця 1

Розмір штрафу при відсутності проектів землеустрою

Вид порушення	Розмір штрафу, грн			
	Первинне порушення		Повторне порушення	
	Громадяни	Посадові особи	Громадяни	Посадові особи
Відсутність проекту землеустрою	850	5100	1700	8500

Відхилення від проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь доцільно розділити на дві групи:

- недотримання вимог щодо впорядкування угідь;
- відхилення від проекту системи сівозмін.

Виділяються наступні види порушень у вигляді недотримання вимог щодо впорядкування угідь:

- самовільне перенесення меж полів, доріг;
- розорювання схилових та залужених земель;
- проведення обробітку вздовж схилу;
- посів просапних культур на схилах більше 3°.

Критерієм відхилення від проектів впорядкування угідь пропонується відсоток площі порушення відносно загальної площі відповідно: полів, доріг, не розораних схилових та залужених земель, схилових земель, що обробляються.

В залежності від цього відсотку порушення за ступенем відхилення поділяються на 3 групи:

- не значні – 10-20 % від загальної площі;
- помірні – 20 -60 % від загальної площі;
- значні – 60 -100 % від загальної площі.

Відповідно до цього розміри штрафів за відхилення від проектів впорядкування угідь представлені у табл. 2.

Таблиця 2

Розмір штрафу при відхиленні від проекту впорядкування угідь

Вид порушення	Розмір штрафу, грн					
	Громадяни			Посадові особи		
	Незначні 10-20%	Помірні 20-60%	Значні 60-100%	Незначні 10-20 %	Помірні 20-60%	Значні 60-100%
Відхилення від проекту впорядкування угідь	85	170	340	255	385	510

Приведені розміри штрафів накладаються при першому порушенні, а кожне наступне вважається значним, в результаті чого штрафні санкції виставляються максимальними.

Відхилення в чергуванні культур в сівозмінах відносяться до складного виду порушень, хоч вимушені відхилення зумовлені несприятливими кліматичними умовами (вимерзання озимих, посуха та ін.) оформляються актом і не супроводжуються покараннями.

В Україні з 80-х років впроваджується контурно-меліоративна система землеробства, яка найбільш повно охоплює всі аспекти екологічно безпечного землекористування сільськогосподарських угідь (організація території, розміщення посівів, структура посівних площ і сівозмін та ін) [7]. За цією системою сільськогосподарські культури диференційовано розміщуються по трьох еколого-технологічних групах (ЕТГ) орних земель із закріплення останніх контурними рубежами. На землях першої ЕТГ, до якої входять повнопрофільні і слабоеродовані ґрунти, розташовані на рівнинах і схилах до 3° розміщують зернопарові, зернопросапні, просапні сівозміни, насичені інтенсивними культурами. Друга ЕТГ включає повнопрофільні слабо- і середньо еродовані ґрунти на схилах від 3° до 7° на яких проектується ґрунтозахисні зерно-трав'яні сівозміни з насиченням багаторічними травами в залежності від складності рельєфу до 40-60%, однорічними травами, зерновими колосовими.

Третя ЕТГ – орні землі з ухилами більше 7° з сильноеродованими ґрунтами, що трансформуються під природні кормові угіддя або заліснення.

Відзначимо, що в Україні і її регіонах проекти землеустрою передбачали диференційоване використання орних земель за ЕТГ.

При цьому відхилення від чергування культур в сівозмінах з точки зору екологічно безпечного землекористування можна розглядати через призму двох основних факторів:

- посилення процесів ерозії ґрунту;
- посилення виносу з ґрунту поживних речовин, мінералізації гумусу тощо.

Звернемо увагу, що посилення процесів ерозії відбувається за умови заміни у сівозмінах культур суцільного посіву на просапні.

Винос з ґрунту поживних речовин за даними І.Н. Безручко і Л.Я Мильчевського [8] та мінералізація гумусу під сільськогосподарськими культурами і на чорному парі на чорноземах типових за один рік за даними Чесняка Г.Я [8] представлені в табл. 3. Причому автором статті ці культури об'єднані в 2 групи.

Таблиця 3

Винос з ґрунту поживних речовин урожаєм сільськогосподарських культур на 1 ц. основної і відповідну кількість побічної продукції, кг, та мінералізація гумусу під сільськогосподарськими культурами та в чорному парі на чорноземах типових за 1 рік, т/га.[8, с. 53; 105]

Культура		Винос з ґрунту поживних речовин, кг			Мінералізація гумусу, т/га
		N	P2 O5	K 2 O	
Перша група	Пар чорний	-	-	-	2,0
	Буряк	0,5	0,22	0,8	1,61
	Кукурудза на зерно	0, 25	0,1	0,35	1,56
	Горох	0,7	0,5	0,2	1,50
	Кукурудза на силос	0,25	0,1	0,35	1,47
	Соняшник	5,7	2,7	11,4	1,39

Друга група	Озима пшениця	3,2	1,1	2,6	1,35
	ячмінь	2,7	1,1	2,6	1,23
	овес	3,2	1,4	2,8	1,2
	Однорічні трави	2,0	0,6	1,5	1,10
	Просо	3,3	0,9	3,4	1,10
	Яра пшениця	2,9	1,2	2,8	1,10
	Гречка	3,0	1,5	3,9	1,10
	Багаторічні трави	1,7	0,5	1,5	0,6

За даними табл.3 видно, що під просапними культурами першої групи відбувається інтенсивніша мінералізація гумусу і менший винос поживних елементів з ґрунту. Протилежна залежність спостерігається під культурами суцільного посіву другої групи. Виключення цьому складають горох – культура суцільного посіву, а мінералізація гумусу складає 1,5 т/га та соняшник, який мінералізує 1,39 т/га гумусу і під ним найбільший винос поживних речовин. Враховуючи, те що в гумусі зосереджено 98% азоту, 60% фосфору та інших елементів, необхідних для розвитку рослин [4], визначити ступінь погіршення екологічно безпечного землекористування при відхиленні від чергування структур виявляється складною задачею, а хоча критерії повинні бути чіткими і якісними.

Покращити ситуацію з оцінкою ступеня відхилення чергування культур можуть допустимі нормативи періодичності вирощування культури на одному і тому самому полі. До речі, вони закріплені в постанові Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 №164.

Ці науково обґрунтовані нормативи враховують зниження процесів ерозії ґрунту, винос поживних речовин і мінералізацію гумусу при посіві культур і становлять для:

- озимого жита і ячменю, ячменю ярого, вівса, гречки – не менше, ніж через один рік;
- пшениці озимої, картоплі, проса – не менш, ніж через 2 роки;
- кукурудзи в сівозміні або на тимчасово виведеному із сівозміни полі – протягом 2-3 років поспіль;
- багаторічних бобових трав, зернобобових культур (крім люпину), буряку цукрового і кормового, ріпаку озимого і ярого – не менше ніж через три роки;
- льону – не менш ніж через 5 років;
- люпину, капусти – не менш ніж через 6 років;
- соняшника – не менш ніж через 7 років;
- лікарських рослин (залежить від біологічних властивостей) - 1 – 10 років.

Таким чином, якщо ми сіємо культуру, яка має більший термін повернення на теж саме поле порівняно з запроектованою культурою ми погіршуємо баланс поживних речовин і гумусу, (наприклад, замість озимої пшениці соняшник), а якщо менший то покращуємо (наприклад замість люпину озиме жито).

Нами запропоновано формулу коефіцієнта відхилення:

$$K_v = T_{\text{пос}} / T_{\text{запр}}$$

де: K_v – коефіцієнт відхилення;

$T_{\text{пос}}$ - термін повернення на поле посіяної культури;

$T_{\text{запр}}$ – термін повернення на поле запроектованої структури.

Всі можливі варіанти значень коефіцієнта відхилення коливаються в діапазоні 0,1 до 10. При значеннях від 0,1 до 0,9 властивості ґрунтів не погіршуються або покращуються; 1—відповідає запроектованим сівозмінам або не погіршуються властивості ґрунтів; 2...10 погіршуються якісні показники ґрунтів.

Таким чином в зв'язку з вищевикладеним нами запропоновано шкалу накладання штрафів в залежності від значення коефіцієнта відхилення.

Відхилення в землекористуванні земель третьої еколого-технологічної групи, тобто оранка і посів будь-яких культур з другої і першої груп - значне порушення і тягне максимальний штраф. Аналогічно висів культур першої групи на землях другої групи.

Відхилення в межах кожної еколого-технологічної групи можна оцінити як порушення представлене в табл. 4.

Ці розміри штрафів накладаються при першому порушенні, а кожне наступне, не залежно від значення коефіцієнта відхилення (K_v) вважаються значними і тягнуть максимальний штраф.

Якщо відхилення здійснено не по всій площі сівозміни, а по окремих полях то його оцінку можна зробити по відсотку площі порушення від загальної площі культури в сівозміні і штрафи запровадити згідно таблиці 2.

Таблиця 4

Розмір штрафу при відхиленні в чергуванні культур в сівозмінах

Вид відхилення	Розмір штрафу грн.			
	Громадяни		Посадові особи	
	Не значне $K_v=0,1...1$	Значне $K_v=2...10$	Не значне $K_v=0,1...1$	Значне $K_v=2...10$
Висівання на землях нижчої еколого-технологічної групи культур вищої (на землях 3 ЕТГ культури 2 і 1; на 2 ЕТГ культури 1)	-	340	-	510
Відхилення від чергування культур в межах еколого-технологічної групи	85	340	255	510

Складною проблемою залишається повернення в запроектовану сівозміну. Тому що перехід до проекту землеустрою здійснюється протягом 2-3 років (Еталон проекту землеустрою щодо еколого-економічного обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Державне підприємство головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою Київ 2010). А повернення в запроектовану сівозміну може теж зайняти більше року і цю проблему необхідно врегулювати і формалізувати.

В цілому питання поставлені в даній статі є значною мірою дискусійними. Але чітка формалізація нормативної бази буде сприяти розвитку аграрного комплексу в напрямку екологічно безпечного землекористування.

Висновки. Використання земель на основі проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь є першим кроком у напрямку виправлення помилок зроблених під час проведення земельної реформи в Україні, які мали наслідком грубі порушення вимог екологічно безпечного

землекористування. Але невизначеність критеріїв накладання розмірів штрафів адміністративної відповідальності при відсутності зазначених проектів, а особливо при відхиленні від них стримує розвиток економічного механізму впровадження вкрай необхідної системи еколого-економічних сівозмін та впорядкування угідь. виправити цей недолік можливо за допомогою підходів до оцінки порушень на підставі їх повторності, частки площі порушення відносно загальної площі, коефіцієнту відхилення від терміну повернення культури на теж саме поле. На підставі цих підходів в статті запропоновані шкали розмірів штрафів в залежності від певного виду порушення, що буде покращувати розвиток екологічно безпечного землекористування.

Анотація

В статті запропоновані критерії оцінки порушень для визначення розміру штрафів при впровадженні проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь.

Ключові слова: проекти землеустрою, види порушень, розмір штрафу.

Аннотация

В статье предложены критерии оценки нарушений для определения размера штрафов при внедрении проектов землеустройства обеспечивающих эколого-экономическое обоснование севооборотов и упорядочение угодий.

Ключевые слова: проекты землеустройства, виды нарушений, размер штрафа.

Annotation

In the article the criteria of evaluation of disorders to determine the amount of fines in the implementation of land proetov providing eklogo feasibility study of crop rotation and streamline land.

Key-words: land management projects, the types of violations, fines.

Список використаних джерел:

1. Зубець М. Наші чорноземи – неоціненне надбання природи/ М. Зубець, С. Балюк, Б. Носко//Голос України №59(4559).—02.04.2009—С.18—19
2. Сайко В.Ф. Системи обробітку ґрунтів в Україні/В.Ф. Сайко//Збірник наукових праць Національного наукового центру “Інститут землеробства УААН”.—К.:ЕКМО,2007,—Вип.10—С.3—10.
3. Сайко В.Ф. Системи обробітку ґрунтів в Україні/В.Ф. Сайко, А.М. Малієнко.-К.:ВД “ЕКМО”,2007.—44с.
4. Горлачук В.В. Еколого-економічні проблеми раціонального землекористування західної України/В.В. Горлачук.— Львів,1996.—210с.
5. Методичні рекомендації щодо складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь//Землеустрій і кадастр.—2005.—№2
6. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №34, ст.480
7. Нормативи ґрунтозахисних контурно-меліоративних систем землеробства/за ред. О.Г. Тараріко і М.Г.Лобаса.— Ін-т агроекології та біотехнології УААН, Аграрний ін-т НВАТ “Агроінком”, 1998.—158с.
8. Справочник по почвозащитному земледелию/И.И. Безручко, Л.Я. Мильчевская, В.М. Москаленко и др.;Под ред. И.И. Безручко, Л.Я. Мильчевской.—К.:Урожай,1990.—280с.