
МОНІТОРИНГ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

УДК 332.3

УДК 332.36:631.111.3: 332.3 (477)

ОХОРОНА ОСОБЛИВО ЦІННИХ ЗЕМЕЛЬ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Євсюков Т.О., кандидат економічних наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Проаналізовано зарубіжний досвід класифікації та охорони особливо цінних земель. Установлено, що у США, Німеччині, Греції, країнах пострадянського простору та інших охорона особливо цінних земель ґрунтується на концепції високої природної цінності сільськогосподарських і лісгосподарських земель. В Україні доцільно використати досвід держав ЄС та США у сферах ведення обліку, картографування і формування їхніх реєстрів. Варто також запозичити підходи до методів управління цими землями, розроблення та впровадження оптимізаційних заходів щодо їх екологічнобезпечного використання.

Ключові слова: особливо цінні землі, охорона земель, зарубіжний досвід, високопродуктивні землі.

Постановка проблеми

Роль особливо цінних земель (далі ОЦЗ) на сучасному етапі розвитку суспільства продовжує невідомо зростати. Адже вони є важливими осередками збереження природного біорізноманіття, носієм національної духовності, гарантом продовольчої безпеки, тобто найціннішою частиною земельного фонду. Нині в питаннях їх екологічнобезпечного використання існує ряд нерозв'язаних питань, зумовлених спектром нормативно-правових, організаційних, еколого-економічних, інформаційних й інших проблем землекористу-

вання та екологічнобезпечного використання ОЦЗ.

Таким чином, необхідність охорони ОЦЗ із метою забезпечення їх екологічнобезпечного використання й посилення економіко-правової охорони не викликає сумнівів. Виняткової актуальності зазначені проблеми набувають у зв'язку з урізноманітненням загроз для розвитку людської цивілізації, що пов'язано із швидкими темпами зростання чисельності населення на планеті, змінами клімату, загостренням проблем екологічної та продовольчої безпеки тощо.

На нашу думку, досвід інших держав, які створили свої моделі охорони ОЦЗ може допомогти Укра-

їні роз'язати її природоохоронні та землеохоронні проблеми.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Останнім часом вивченню зарубіжного досвіду з раціонального використання та охорони земель присвячено наукові дослідження Д.І. Бабміндри, М.С. Богіри, С.М. Волкова, М.О. Володіна, Д.С. Добряка, О.О. Кучера, М.Ю. Мельничука, Л.Я. Новаковського, А.М. Третьяка, А.М. Шворака та ін. Більшість із них у своїх дослідженнях здійснюють порівняльний аналіз заходів щодо охорони і раціонального використання земель, їхньої консолідації, розроблення оптимізаційних заходів тощо.

Однак, незважаючи на посилену увагу до проблем, пов'язаних із раціональним використанням та охороною ОЦЗ, нині фактично відсутні досконалі механізми економіко-правової охорони цих земель, у тому числі з урахуванням світового досвіду. Саме тому дослідження зарубіжних підходів до охорони ОЦЗ і можливостей упровадження їх в Україні становлять інтерес для управлінських структур, які реалізують державну політику в сфері земельних відносин, забезпечують державний контроль за використанням та охороною земель.

Мета статті – дослідити питання підходів до охорони і класифікації особливо цінних земель у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу

Світова практика свідчить, що питанням охорони й збереження земель, передусім високопродуктивних, при-

діляється значна увага. У багатьох зарубіжних державах проводиться жорстка політика збереження потенціалу орних земель з одночасним їх інтенсивним використанням. При цьому земельні ділянки продуктивних земель внесені до національних реєстрів, а це є серйозним бар'єром при вилученні їх для несільськогосподарських потреб [6]. У таких розвинутих країнах світу, як Греція, Німеччина, США, Франція та інших існують чисельні приклади виділення і класифікації ОЦЗ як основи збереження їхньої унікальності або ж високої продуктивності.

Наприклад, Концепція формування лісових територій високої природоохоронної цінності (High Conservation Value forest (HCVF)), сформована Лісовою наглядовою радою (Forest Stewardship Council), передбачає класифікацію лісових земель на шість типів [10]. В її основу покладено унікальну або ключову роль останніх у формуванні високої екологічної, соціально-економічної, ландшафтної цінності чи збереження біорізноманіття. Головне завдання згаданої класифікації – розв'язання проблеми збереження лісових територій і посилення тих унікальних характеристик, які формують цінність цих земель. Головними критеріями визначення природоохоронної цінності лісових територій є: збереження природного стану екосистем; підтримка генетичного різноманіття; збереження місць існування та місцезростань; збереження традиційних ландшафтів; збереження ресурсів, відновлюваних тільки у природних системах; виконання наукових досліджень; можливість розроблення заходів щодо охорони під кожен тип резервантів [2]. Також ця Концепція передбачає при-

йняття виважених рішень щодо господарського використання вказаних територій [10].

Із 90-х років минулого століття в країнах ЄС почали розробляти концепції високої природної цінності сільськогосподарських і лісогосподарських земель (High Nature Value agricultural and forestry land), високої природної цінності сільськогосподарських угідь (High Nature Value farmland) [8, 11, 14]. Головне завдання цих проектів полягало у встановленні масштабів географічного поширення високопродуктивних земель (у розрізі їхніх категорій), картографічному відображенні останніх, визначенні площ кожної категорії HNV в межах адміністративних утворень, їхньому моніторингу. В результаті були сформовані методи управління цими землями, які враховували у національних програмах використання земель [8, 14]. Відповідно до згаданих концепцій у Греції землі високої природної цінності поділяють на три категорії: HNV лісів; HNV лісових угідь, використовуваних для випасання худоби; HNV орних земель і кормових угідь. Такий підхід дав змогу виділити в країні 6,89 млн га земель, які можна віднести до особливо цінних, із них високопродуктивних кормових угідь, розташованих на лісових землях, – 2,05 млн га, високопродуктивних орних земель – 2,42 та високої природної цінності лісів – 2,42 млн га. Необхідно також зазначити, що виділення таких земель у Греції передбачено на національному і регіональному рівнях [8].

У Німеччині до угідь високої природної цінності включають такі їхні види [7, 9]: високопродуктивні пасовища, перелоги, високопродуктивну ріллю, сади, цінні виноградники,

типи місць проживання згідно з директивою місця проживання в межах сільськогосподарського ландшафту (правового захисту біотопів у межах сільськогосподарського ландшафту); особливості ландшафту (наприклад, землі каналів, огорож, ґрунтові частини доріг, водойм, малих водотоків, сухих кам'яних стін).

У США терміна «особливо цінні землі» не вживають, хоча передбачено виокремлення «найважливіших» (prime farmlands) та «унікальних» (unique farmlands) сільськогосподарських земель, які певною мірою відповідають змісту поняття ОЦЗ. Так, Служба охорони природних ресурсів (The Natural Resources Conservation Service) використовує три системи оцінювання якості сільськогосподарських земель, однією зі складових якої є класифікація найважливіших у сільськогосподарському виробництві земель. Із цією метою розроблено узагальнену їхню класифікацію, що містить ідентифікацію особливо (або найцінніших) земель у складі національних ресурсів держави. Згаданою класифікацією передбачено дві головні категорії земель: «найкращі сільськогосподарські землі»; «унікальні сільськогосподарські землі», які за своєю специфікою поширюються в певному регіоні. Додаткові категорії – виділення цих земель у межах штату та на місцевому рівні [6]. В таблиці 1 наведено поділ найважливіших сільськогосподарських земель у США на категорії (підкатегорії), їхні види та характеристику за видами дозволеного використання.

Головними критеріями виділення «важливих» сільськогосподарських земель є оптимальне поєднання фізичних і хімічних властивостей для вирощування більшості польових,

кормових, олійних та прядивних культур, а також придатних і для інших видів використання. Слід наголосити, що ці землі можуть знаходитися під ріллею, природними кормовими вгіддями, іншими сільськогосподарським вгіддями, лісовими землями, але ні в якому разі не можуть виділятися на забудованих землях та землях під водоймами [12]. Землі першої головної групи характеризуються найкращими екологіч-

ними умовами для високорентабельного й сталого виробництва сільськогосподарських культур при обґрунтованій агротехніці, мінімальних витратах і мінімальній шкоді для навколишнього середовища. Специфічні критерії виділення цих земель – сприятливий водний режим, кліматичні умови, рівень кислотності та засоленості, відсутність кам'янистості ґрунту [12, 13].

1. Класифікація найважливіших сільськогосподарських земель у США [1, 6]

Категорія земель	Види земель	Характеристика	Види дозволеного використання
Перша головна	Кращі сільськогосподарські землі (виключно сільськогосподарські землі)	Найбільш придатні за природними та виробничо-технологічними характеристиками для ведення інтенсивного сільськогосподарського виробництва	Виключно для сільськогосподарського використання
Друга головна	Унікальні сільськогосподарські землі	Придатні для вирощування культур спеціальної цінності та якості	Під спеціальні культури, наприклад під журавлину, на осушених кислих торф'янистих ґрунтах
Перша додаткова	Вагомі сільськогосподарські землі в межах штату	Придатні для ведення сільськогосподарського виробництва	Для сільськогосподарських цілей із дозволеним використанням частини ділянок для комерційного лісорозведення, відпочинку міського населення, сільського туризму тощо
Друга додаткова	Сільськогосподарські землі місцевого значення	Обмежено придатні для сільськогосподарського виробництва (ґрунти легкого гранулометричного складу, схилі та інші ерозійнонебезпечні землі)	Можливе вилучення із сільськогосподарського обороту, консервація, ґрунтозахисне лісорозведення, залуження для сінокосіння, нормований (обмежений) випас тощо
Додаткова	Землі не для сільськогосподарського виробництва	Непридатні для ведення сільськогосподарського виробництва	Під будівництво промислових та інших несільськогосподарських об'єктів, для міської забудови, розробки місцевих будівельних матеріалів

Основою для виділення земель другої головної групи є їхні унікальні властивості, пов'язані з вирощуванням культур специфічної цінності та якості, культур високої харчової цінності (горіхи, оливки, журавлина, цитрусові та інші фрукти й овочі). Землі першої й другої додаткових категорій не відповідають критеріям «найважливіших» або «унікальних» сільськогосподарських земель, але мають велике значення для економіки відповідного штату (округу). Ці землі не піддаються деградації, не завдають шкоди навколишньому природному середовищу в процесі їх використання й забезпечують одержання високих урожаїв багатьох сільськогосподарських культур [6].

Крім класів, у системі класифікації сільськогосподарських земель виділяють підкласи. Вони характеризують природу обмежувального чинника: підклас С зумовлений кліматичними факторами; підклас E – ерозією ґрунтів; підклас W – надлишковою вологістю; підклас S – потужністю кореневмісного шару. Для оцінки рівня ерозії в США застосовують також показник толерантності (T), при якому T означає максимальний середньорічний розмір втрат ґрунту, що не призводить до зниження врожайності [3].

Необхідно зазначити, що у США особливу увагу приділяють питанням охорони «найважливіших» та «унікальних» сільськогосподарських земель і можливого зниженню виробничого потенціалу аграрного виробництва. З цією метою здійснюється їх картографування (в базових масштабах 1:50 000 й 1:100 000) та інвентаризації, а інформація про географічне поширення, розміри,

площі й інші характеристики підлягає доведенню її до громадськості та використовується відповідними відомствами на національному, державному і місцевому рівнях влади [12].

Поширені й застосовуються у країнах пострадянського простору (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан та ін.) підходи до виділення і класифікації ОЦЗ й визначення пріоритету їх збереження. Як правило, класифікація ОЦЗ в цих державах передбачає виділення особливо цінних земель і земель особливо охоронюваних територій. До першої групи відносять високопродуктивні землі (переважно сільськогосподарського призначення), до другої – землі лісового фонду, зайняті лісами першої групи; землі особливо охоронюваних природних територій та об'єктів; землі, зайняті об'єктами культурної спадщини, інші ОЦЗ.

Наприклад, земельним законодавством Російської Федерації до ОЦЗ віднесено такі землі (табл. 2): особливо охоронювані природні території, в тому числі лікувально-оздоровчі території й курорти; природоохоронного призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; інші особливо цінні землі [5].

Принциповим положенням, згідно з яким сільськогосподарські вгіддя у Російській Федерації будуть віднесені до ОЦЗ, є перевищення їхньої кадастрової вартості (грошової оцінки) над середнім рівнем кадастрової вартості муніципального (адміністративного) району (міського округу).

Не можна не відзначити й певні особливості класифікації ОЦЗ в пострадянських державах. Так, у Киргизстані особливо цінними сільськогосподарськими вгіддями вважаються рілля (зрошувана і богарні землі),

культурні пасовища, сіножаті й пасовища докорінного поліпшення, в Таджикистані у числі особливо цінних продуктивних земель названі рілля, перелоги і багаторічні насадження.

2. Класифікація, складові та виконувані функції особливо цінних земель у РФ [4, 5]

Склад ОЦЗ	Складові (території та об'єкти)	Виконувані функції
Особливо охоронювані природні території	Державні природні заповідники; національні парки; природні парки; державні природні заповідники; пам'ятки природи, ботанічні сади; лікувально-оздоровчі місцевості; курорти	Середовищеутворювальні; середовищезахисні; рекреаційні; збереження in situ; інформаційні; традиційногосподарські; науководослідні; освітньо-виховні тощо
Землі природоохоронного призначення	Водоохоронні зони річок і водойм; заборонні й нерестоохоронні смуги; ліси, що виконують охоронні функції; протиерозійні, пасовищета полезахисні насадження	Середовищеутворювальні; середовищезахисні; ресурсорезерваційні, ресурсовідтворні
Землі рекреаційного призначення	Земельні ділянки будинків відпочинку, пансіонатів, туристичних баз, дитячих і спортивних таборів; землі приміських зелених зон	Рекреаційні
Землі історикокультурного призначення	Об'єкти культурної спадщини народів Російської Федерації; визначні місця; військові та цивільні поховання	Збереження in situ; освітньо-виховні; етикохудожні; рекреаційні; релігійно-сакральні; науководослідні; просвітницькі тощо
Особливо цінні землі на сільськогосподарських угіддях	Особливо цінні продуктивні сільськогосподарські вгіддя (у тому числі сільськогосподарські вгіддя дослідно-виробничих підрозділів науководослідних організацій і навчальновдослідних підрозділів освітніх установ вищої професійної освіти, сільськогосподарські вгіддя)	Забезпечення функціонування сільськогосподарського виробництва; розв'язання продовольчої проблеми; освітні; науководослідні
Інші особливо цінні землі	Земельні ділянки для забезпечення діяльності науководослідних організацій (рідкісні ландшафти, рідкісні геологічні утворення)	Науководослідні

Висновки

Досвід зарубіжних країн із питань використання й охорони земель, які мають особливу цінність, може бути використаний в Україні, що без сумніву позитивно вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі в цілому.

Аналіз результатів досліджень із питань виокремлення й охорони ОЦЗ у зарубіжних країнах (Греція, Німеччина, Російська Федерація, США та ін.) дає змогу констатувати, що цінними для проведення таких досліджень в Україні й реалізації спектра завдань, спрямованих на збереження й раціональне використання ОЦЗ, можуть бути:

– впровадження Концепції високої природної цінності сільськогосподарських і лісогосподарських земель;

– активізація робіт зі створення єдиного державного реєстру цих земель;

– створення велико- й середньомасштабних електронних картографічних моделей, що відображають як стан ОЦЗ, так і ризики, пов'язані з їх використанням;

– забезпечення відображення статусу ОЦЗ в системі Державного земельного кадастру;

– створення й підтримання функціонування дійової системи моніторингу стану та використання ОЦЗ (як у межах регіонів, так і держави у цілому);

– розроблення й прийняття регіональних і загальнодержавної Програми з охорони земель, в якій окремим розділом має розглядатися питання охорони ОЦЗ.

Реалізація в Україні зазначених заходів підвищить, з одного боку, рівень збереження ОЦЗ, а з другого

– вдосконалить систему управління цими землями.

Список літератури

1. *Балашов Е.В.* Защита земель сельскохозяйственного назначения от изъятия для несельскохозяйственных нужд и поддержка развития сельхозпроизводства на мелиорируемых и осваиваемых территориях: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства / Е.В. Балашов, В.И. Хадимуллина // Государство и право в современных условиях: материалы Междунар. заочн. науч.-практ. конф. Ч. I. (3 декабря 2012 г.) – Новосибирск: СибАК, 2012. – С. 87–92.

2. *Бондарук Г.В.* Наукові критерії визначення природоохоронної цінності лісових територій України / Г.В. Бондарук, М.А. Бондарук, О.Г. Целіщев // Лісівництво і агролісомеліорація. – Х., 2010. – Вип. 117. – С. 21–33.

3. *Волков С.Н.* Экономический механизм регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения в США / С.Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг. – 2012. – № 6. – С. 32–41.

4. *Голякова Ю.Е.* Обоснование идентификационных признаков объектов и земель историко-культурного назначения / Ю.Е. Голякова // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. – 2012. – № 1. – С. 52–56.

5. Земельный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, 2008. – 112 с.

6. *Лойко П.Ф.* Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее). Кн. первая / П.Ф. Лойко – М.: Государственный ун-т по землеустройству, 2009. – 332 с.

7. Definition, Identification and Monitoring of HNV Farmland in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/monitoring/Conferenc_Vilm_HNV_ind_final.pdf

8. *Dimalaxis T.* Identification of High Nature Value agricultural and forestry land. Hellenic Ornithological Society (HOS) / [T. Dimalaxis, D. Markopoulou, P. Kourakli

et al] // Birdlife partner in Geese [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.latsis-foundation.org/files/Programmes2008-2009/Hadjimichalis-final-report.pdf>

9. *Hennenberg K.* Criteria and Indicators to Identify and Map High Nature Value Areas / [K. Hennenberg, U. Fritsche, K. Wiegmann et al] // Joint International Workshop on High Nature Value Criteria and Potential for Sustainable Use of Degraded Lands, Paris, June 30–July 1, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bioenergywiki.net/images/1/1e/OEKO_CI_RSB_2008_Joint_Issue-Paper_Criteria_WS_Paris_2008.pdf

10. *Jennings S.* The High Conservation Value Forest Toolkit / [Steve Jennings, Ruth Nussbaum, Neil Judd, Tom Evans] // Edition 1. December 2003. Frewin Court. – Oxford [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.proforest.net/objects/publications/HCVF/hcvf-toolkit-part-1-final-updated.pdf>

11. *Pointereau P.* Identification of High Nature Value farmland in France through statistical information and farm practice surveys / [Philippe Pointereau, Maria Luisa Paracchini, Jean-Michel Terres et al] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ams.jrc.it/publications/pdfs/JRC_HNV_France.pdf/

12. Prime and Unique farmlands. Agriculture / Jurist.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.justia.com/cfr/title07/7-6.1.3.6.27.html>.

13. Prime farmland soil map units [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nesoil.com/prime1.html>

14. The Application of the High Nature Value Impact Indicator 2007–2013.

European Communities. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/hnv/guidance_en.pdf

* * *

Проанализирован зарубежный опыт классификации и охраны особо ценных земель. Установлено, что в США, Германии, Греции, странах постсоветского пространства и других охрана особо ценных земель основывается на концепции высокой природной ценности сельскохозяйственных и лесохозяйственных земель. В Украине целесообразно использовать опыт государств ЕС и США в сферах ведения учета, картографирования и формирования их реестров. Стоит также позаимствовать подходы к методам управления этими землями, разработке и внедрения оптимизационных мероприятий по их экологобезопасному использованию.

Ключевые слова: *особо ценные земли, охрана земель, зарубежный опыт, высокопроизводительные земли.*

* * *

In the paper the author analyzed the foreign experience of classification and protection especially valuable lands. For Ukraine, the experience will be useful to the United States, Germany, Greece, the countries of the former Soviet Union and etc. at the development of optimization measures on using environmental safety the especially valuable lands.

Keywords: *especially valuable lands, land protection, foreign experience, prime farmlands.*
