

# ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ на нинішньому етапі розвитку земельних відносин

УДК 332.3

**Олександр БРЕДІХІН,**  
КП «Київський інститут  
земельних відносин»

Проаналізовано стан охорони земель. Запропоновано заходи з вдосконалення державної політики у галузі охорони земельних ресурсів.

**У** структурі земельного фонду значну частку займають землі, ґрунтовий покрив яких набув негативних властивостей через надмірну змитість, дефльованість, засоленість, солонцюватість, перезволоженість тощо. Втрати сільськогосподарського виробництва від антропогенного посилення ґрунтової ерозії набули загрозливих розмірів.

За даними Національної доповіді «Про стан родючості ґрунтів України» площа еродованих земель України досягла 15,9 млн га, з яких рілля становить 12,9 млн га.

В окремих регіонах України водній і вітровій ерозії піддається близько половини сільськогосподарських угідь, а в Донецькій і Луганській площа еродованих земель в складі сільськогосподарських угідь сягає відповідно 85,9% та 71,8%. З продуктами ерозії виноситься значна частина поживних речовин та органіки. Середньорічні втрати ґрунту від водної та вітрової ерозії становлять 15 т/га. Це означає, що країна щороку позбувається майже 740 млн т родючого ґрунту, який містить близько 24 млн т гумусу, 0,7 млн т рухомих фосфатів, 0,8 млн т калію, 0,5 млн т азоту та великі кількості мікроелементів[1].

Негативні наслідки сучасної антропогенної ерозії стосуються не лише сфери аграрного виробництва, але й усіх компонентів природного середовища — рельєфу, поверхневих і підземних вод, рослинного покриву та всієї біоти.



## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Незважаючи на те, що проблематика регулювання земельних відносин та охорони ґрунтів є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, зокрема, таких як Д.І. Бабміндра, С.А. Балюк, І.К. Бистряков, П.П. Боршевський, В.М. Будзяк, Б.М. Данилишин, Ю.Д. Гуцуляк, В.О. Греков, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, С.І. Дорогунцов, О.С. Дорош, Я.В. Коваль, Д.Ф. Крисанов, М.А. Лендел, В.О. Леонець, А.С. Лисецький, А.Г. Мартин, В.М. Месель-Веселяк, В.В. Медведєв, А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, Ю.М. Палеха, Б.Й. Пасхавер, І.А. Розумний, П.Т. Саблук, А.Я. Сохнич, О.Г. Тараріко, В.М. Трегобчук, А.М. Третяк, М.М. Федоров, М.А. Хвесик, О.М. Шпичак, А.Д. Юрченко та інших, питання організації та здійснення заходів з охорони земель залишаються не врегульованими.

Ґрунтового наукового аналізу потребують наслідки функціонування існуючої системи охорони земель, за якої процеси деградації земель, на жаль, не призупиняються. Тому на зріла пора, використовуючи наукові досягнення у цій сфері, набутий власний та зарубіжний досвід ще прискіпливіше визначитися з рекомендаціями щодо подальшого формування ефективної державної політики у галузі охорони земельних ресурсів.

Мета статті — проаналізувати нинішні проблеми здійснення заходів з охорони земельних ресурсів та визначити напрями їх вирішення.

## СТАН ЗЕМЕЛЬ ТА НЕВДАЛІ СПРОБИ ПОЛІШИТИ ЙОГО

Земельний фонд України становить 60 353, 8 тис. га. У його структурі домінують сільськогосподарські землі, які займають 2/3 території — 42 млн га. За питомою вагою сільськогосподарських угідь у загальній площі Україна значно переважає провідні країни Західної Європи та Північної Америки [1].

За час проведення земельної реформи, зокрема при паюванні земель сільськогосподарського призначення, через низку причин — відсутність чіткої правової бази, недостатність методичної підготовки, недооцінки значення екологічних та економічних чинників тощо — були допущені прорахунки у забезпеченні організації охорони земель.

Кількість земель в Україні, що пошкоджено водною ерозією, досягає 32 % від загальної площі, або 13,3 млн га. З них 4,5 млн га із середньо- і сильнозмитими ґрунтами, у тому числі 68 тис. га повністю втратили гумусовий горизонт.

Ерозійні процеси, руйнуючи ґрунти, впливають насамперед на забезпеченість їх органічною речовиною. Так, уміст гумусу в слабоеродованих чорноземах зменшується на 5-10 %, середньоеродованих — 25-30 %, сильноеродованих 35-40 % порівняно з їх повно-профільними аналогами.

Згубній дії вітрової ерозії систематично піддаються понад 6 млн га, а у роки з пиловими бурями до 20 млн га. Особливо потенційно небезпечною зоною в Україні є Південний Степ. Так, кількість днів на рік з пиловими бурями в Південному Степу становить 159, північному та центральному — 88, Лісостепу та Поліссі — близько 33 днів [1].

Такий стан земель, що використовуються у сільськогосподарському виробництві, потребує невідкладного реагування з боку держави — органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

За даними Державного агентства земельних ресурсів, орієнтовні обсяги асигнувань, які необхідні для здійснення заходів з охорони зе-

мель, становлять 55,8 млрд грн, у тому числі за рахунок державного бюджету — 4,1 млрд грн, або у середньому 400 млн грн на рік. З 1986 року по 2002 рік розроблено проекти землеустрою з контурно-меліоративною організацією території на площу близько 11 млн га для 2,5 тис. господарств різних форм господарювання. Це становить лише 1/4 від загальної потреби. Крім того, передбачені проекти землеустрою заходи з охорони земель здійснено на 30 відсотків.

Переважно проекти землеустрою розроблялися для територій колишніх колективних сільськогосподарських підприємств. Під час земельної реформи відбулися суттєві зміни землекористувань КСП, через що втрачено можливість реалізувати запроєктовані агротехнічні, лісомеліоративні та гідромеліоративні заходи з охорони земель.

За останні 9 років обсяги проектування та виконання робіт з охорони земель значно скоротилися, в окремих випадках у десятки разів, за виключенням заходів з консервації земель, яка переважно відбувається природнім шляхом [3]. Це зумовлено тим, що землекористувачі (орендарі) сільськогосподарських земель не зацікавлені у розробленні землевпорядної документації з охорони земель, а також проектів будівництва протиерозійних споруд та їх реалізації за власний рахунок. Здебільшого договори оренди на використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення — земельних паїв, укладено на короткий термін — до 5 років, що, як засвідчує практика, утверджує споживачьке ставлення до орендованої землі. Крім того, відбувається безсистемне використання орних земель. Не застосовуються науково-обґрунтовані сівозміни, припинено запровадження контурно-меліоративної системи землеробства. Не дотримуються вимоги проведення агротехнічного обробітку ґрунту на схилах тощо.



## РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА НАЛЕЖНА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЕКОНОМІЧНО НЕ СТИМУЛЮЮТЬСЯ

Стаття 27 Закону України «Про охорону земель» передбачає економічне стимулювання заходів з охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель може здійснюватися через механізм ціноутворення, кредитування, пільгового оподаткування, виділення бюджетних і позабюджетних коштів, компенсації зниження доходів тощо. Світова практика показує, що такими та іншими способами управління можна створити сприятливі умови для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, збереження та відтворення родючості ґрунтів, захисту земель від негативних наслідків антропогенної діяльності людини.

Однак таке стимулювання у нас відсутнє — поки що не запроваджене державою.

## ОСНОВНІ ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Охорона земель і ґрунтів здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, у тому числі коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, від плати за землю, а також коштів землевласників і землекористувачів та інших джерел, не заборонених законом.

За офіційною інформацією упродовж 2011 року на виконання робіт з охорони земель було витрачено 99,4 млн грн, в тому числі за рахунок:

- загального фонду державного бюджету 13,3 млн грн та спеціального — 2,7 млн грн ;
- місцевих бюджетів 44,7 млн грн ;
- інших джерел 38,7 млн грн [3].

### ДОВІДКОВО

*Втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршення якості земель.*

*Відшкодуванню підлягають втрати сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ), лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (випусти) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом.*

*Відшкодуванню підлягають також втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршення якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон.*

*Втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, зумовлені вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України [8].*

Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» визначає, що втрати

сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, спричинених вилученням сільськогосподарських і лісових угідь для цілей, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського і лісового господарства відшкодовуються у двомісячний термін після затвердження в установленому порядку проекту відведення юридичним та фізичним особам земельних ділянок, а у випадках поетапного освоєння відведених угідь для добування корисних копалин відкритим способом — у міру їх фактичного надання.

Контроль за дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат здійснює Держсільгоспінспекція.

Територіальні органи Держземagenta в 5-денний строк з моменту затвердження розрахунку розміру втрат, що підлягають відшкодуванню, надсилають копію затвердженого розрахунку до відповідного територіального органу Держсільгоспінспекції для здійснення контролю за своєчасним відшкодуванням втрат [10].

Згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу України кошти відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва зараховуються у розмірі: 100 відсотків — до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 відсотків — до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 відсотків — до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, 15 відсотків — до районних бюджетів, 60 відсотків — до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл [2].

Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських і лісгосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, а також на проведення інвентаризації земель, нормативної грошової оцінки земель, розмежування земель державної та комунальної власності. Використання цих коштів на інші цілі не допускається [8].

## ПРОБЛЕМИ ЩОДО НАДХОДЖЕННЯ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ

Рис. 1  
ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАРАХУВАННЯ І СПЛАТУ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ТА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА В ПЕРІОД з 2008 по 2012 роки

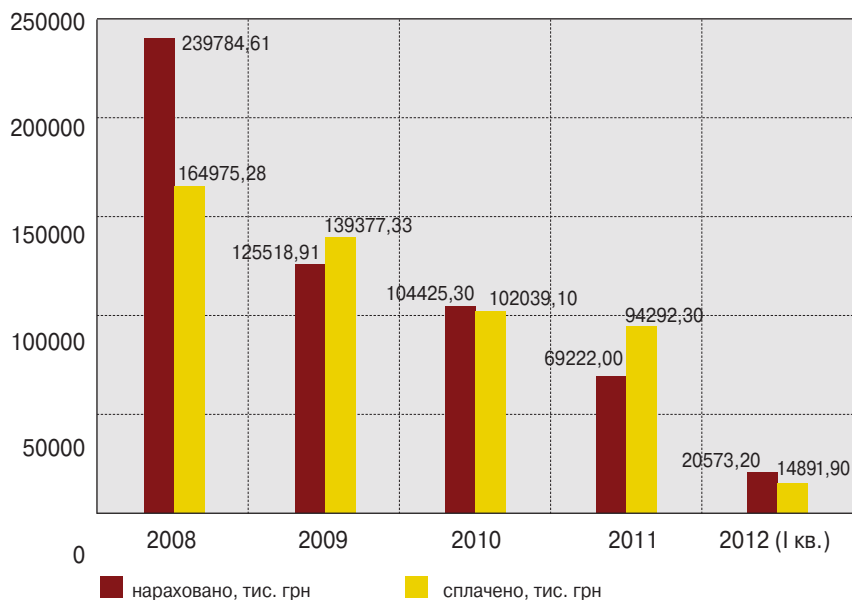
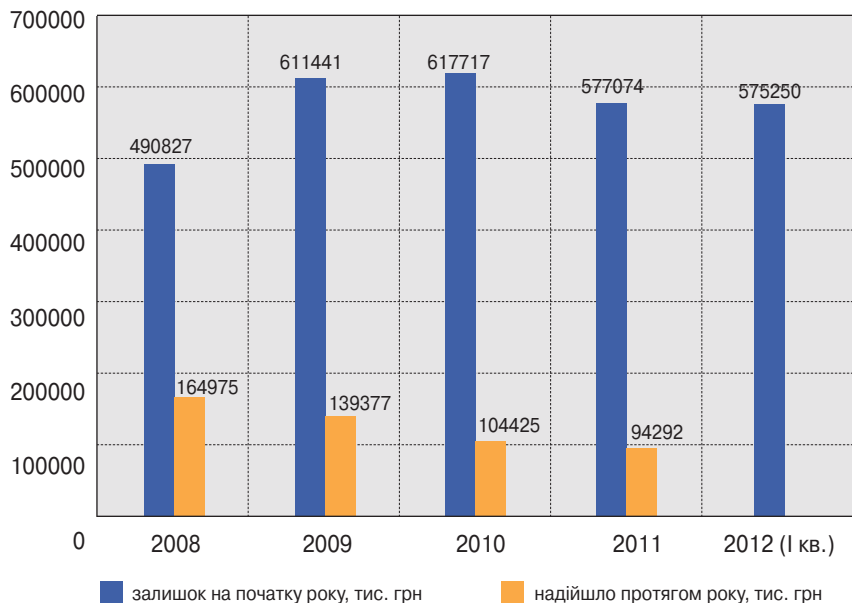


Рис. 2  
ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАЯВНІСТЬ КОШТІВ НА РАХУНКАХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЩО НАДХОДЯТЬ У ПОРЯДКУ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ТА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯ У ПЕРІОД з 2008 по 2012 роки



Під час здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, виявлено кілька проблем щодо надходження та раціонального використання коштів від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, зокрема землевласники та землекористувачі порушують терміни сплати втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, органи місцевого самоврядування використовують відповідні кошти не за цільовим призначенням. Часто кошти, про які мовиться, неможливо використати через відсутність програм та проектів землеустрою з охорони земель. Затримують надходження до бюджету і судові процеси, що нерідко затягуються через вивчення та встановлення правомірності нарахування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва у результаті порушень земельного законодавства.

Контролюючі органи за підсумком останніх чотирьох років (2008-2012) не забезпечили повне погашення заборгованості по сплаті втрат — вона становить майже 44 млн грн (рис. 1). Органи місцевого самоврядування не можуть забезпечити цільове використання коштів, отриманих за відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва у сумі більше 503 млн грн (рис. 2).

У більшості випадків сільські, селищні та міські ради не використали кошти через відсутність відповідних програм, схем та проектів з охорони земель. Значна частина цих коштів — близько 250 млн грн — зберігається на депозитних рахунках у комерційних банках. Така ситуація неприпустима, оскільки не здійснюються заходи, що мали б зупинити прогресуючі процеси деградації основного національного багатства держави — землі.

Однією з причин невтішного становища є недосконалість повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування — одні здійснюють розрахунок та контролюють сплату коштів від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, а інші здійснюють їх використання. Раціонально скористатися коштами заважає і їх розпорощування по бюджетах різних рівнів.

## АКУМУЛЬОВАНИМ КОШТАМ ПОТРІБНИЙ СТАТУС ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ

Система охорони земель має базуватися на державній програмі, яка, до речі, у нас відсутня, і відповідних регіональних програм. Відрадно, що окремі обласні ради затвердили програми з охорони земель, але зовсім кепська ситуація з цією справою на рівні районних, сільських та селищних рад.

Вважаю, що лише за умови концентрації коштів для здійснення передбачених законодавством заходів з охорони земель можлива послідовна, планова робота. Якщо щорічно акумулювати 100-150 млн грн відшкодувань, 50 млн грн нарахованих штрафів, то справу як-неяк можна зрушити з місця.

Крім цього, маємо ще один резерв. Постановою Уряду від 25.07.2007 № 963 затверджена Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, затвердження та застосування якої дозволить повністю забезпечити права власників земель щодо повернення завданої шкоди та дасть можливість отримати значні кошти до відповідних бюджетів. За результатами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель сума щорічної шкоди, спричиненої порушеннями земельного законодавства, сягає майже 250 млрд гривень.

Таким чином, щорічна сума коштів у разі надання їм статусу цільового використання — виключно для фінансування заходів з охорони земель, становила б приблизно 500 млн гривень.

Слід зазначити, що консолідація цих коштів дозволила б не тільки забезпечити виконання нагальних заходів з охорони земель, а й врегулювати питання запровадження

економічного стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів. Дуже важливо забезпечити використання зазначених фінансових надходжень на зменшення деградаційних процесів ґрунтів, оскільки природа їх визначення полягає у площині компенсації нанесених втрат або шкоди безпосередньо земельним ресурсам.

## ЯК ЗАОХОЧУЮТЬСЯ РОБОТИ ІЗ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬ ВІД ДЕГРАДАЦІЇ У ЄВРОСОЮЗІ ТА США

Покладення відповідальності за виконання робіт по захисту земель від деградації лише на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не вирішить проблеми. Державна політика у галузі земельних відносин має спонукати до цієї роботи землевласників і землекористувачів. Такий досвід є.

За останні роки у країнах Європейського Союзу набула широкого застосування програма «щадне сільське господарство» (далі — програма), яка базується на стимулюванні запровадження методів безвідвального обробітку ґрунту. Зокрема, у Фінляндії більше 20% фермерів виявили бажання взяти участь у програмі, у Швейцарії цей спосіб обробітку ґрунту уже використовується на площі понад 13 тис. га. Масштабно запроваджують цю програму у Німеччині, Франції, Іспанії. Стимулювання участі у програмі здійснюється шляхом надання фінансової допомоги або зменшення розмірів податків землевласників і землекористувачів [3]. У більшості штатів США за рахунок коштів, що надходять до федерального та місцевих бюджетів від земельного податку та орендної плати за використання державних і комунальних земель, через систему стимулювання забезпечується здійснення заходів з охорони земель [5].

## ВІДСТРОЧЕННЯ НА 2 РОКИ ДІЇ ЗАКОНУ НЕ НА КОРИСТЬ ЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Не на користь охорони земель послужить перенесення терміну (з 1 січня 2013 року) введення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» від 4 червня 2009 року №1443-VI, який передбачає обов'язковість використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва виключно за наявності затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Цей Закон встановив, що до 1 січня 2015 року вимоги частини четвертої 22 статті поширюються лише на тих власників та користувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва загальною площею більш 100 гектарів.

До статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до вищезгаданого Закону, крім передбаченої адміністративної відповідальності за самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою, встановлено також відповідальність за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь [7].

Цей закон передбачає певні обмеження використання сільськогосподарських земель щодо здійснення науково-обґрунтованих заходів агротехнічного характеру і запровадження першого етапу системи екологобезпечного землекористування у державі.



## ЗАХОДИ, ЩО МОГЛИ Б ЗАБЕЗПЕЧИТИ ДБАЙЛИВЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

З метою запровадження комплексної системи охорони та раціонального використання земель за умов запровадження ринку земель у державі **слід забезпечити реалізацію таких заходів:**

- затвердити Постановою Верховної Ради України Програму охорони земель з чітким визначенням у ній нагальних заходів та стабільних джерел фінансування;
- розробити програми з охорони земель в усіх областях та районах, містах Київ та Севастополь з визначенням першочергових заходів та конкретних об'єктів;
- розробити схеми землеустрою на кожну адміністративну одиницю, якими передбачити перспективу використання території та заходи з охорони земель;
- визначити цільове використання коштів, що надходять до державного бюджету від штрафів за порушення земельного законодавства, за відшкодування шкоди заподіяної земельним ресурсам у результаті порушень, збитків завданих державі та громадам (власникам земель державної і комунальної власності) нераціональним використанням орендованих земель —

виключно для здійснення заходів з охорони земель;

- забезпечити консолідацію коштів, що надходять від втрат сільськогосподарського та лісгосподарського використання; з цією метою внести зміни до статті 209 Земельного кодексу України щодо зарахування коштів до державного бюджету з їх цільовим використанням на охорону земель та стимулювання власників і користувачів земельних ділянок;
- покласти на центральний орган виконавчої влади із земельних ресурсів функції єдиного органу в державі по виконанню заходів з охорони земель та стимулюванню землевласників і землекористувачів за здійснення землеохоронних заходів;
- розробити та затвердити механізм здійснення стимулювання власників і користувачів земельних ділянок, що здійснюють заходи з охорони земель.

Реалізація запропонованих заходів на етапі запровадження ринку земель дозволить утвердити в державі системний підхід вирішення питань дбайливого використання земельних ресурсів та зупинення їх деградації.

## Література

1. Балюк С.А., Медведєв В.В., Тараріко О.Г., Греков В.О., Балаєв А.Д.: Національна доповідь «Про стан родючості ґрунтів України» // — К. — 2010. — 111 с.
2. Бюджетний кодекс України. // Офіційний вісник України від 13.08.2010 № 59. — стор. 9, Ст. 2047.
3. Веб джерело — Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів. — [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=131639](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/printable_article?art_id=131639)
4. Веб джерело — Официальный сайт Экономического и социального совета Организации Объединённых Наций [http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd16/rim/ece\\_bg1\\_ru.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd16/rim/ece_bg1_ru.pdf)
5. Веб джерело — Офіційний сайт Департаменту планування і зонування Графства Мериленд Штату Вашингтон [http://www.washco-md.net/planning/ag\\_pres.shtm](http://www.washco-md.net/planning/ag_pres.shtm)
6. Закон України «Про охорону земель». // Офіційний вісник України від 01.08.2003. — № 29. — стор. 9. — Ст. 1431.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів». Офіційний вісник України від 09.11.2009 № 84. — стор. 7. — Ст. 2837.
8. Земельний кодекс України. // Офіційний вісник України від 30.11.2001 № 46. — стор. 1. — Ст. 2038.
9. Конституція України. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — с. 15. — Ст. 2598.
10. Постанова Кабінету Міністрів України № 1279 від 17.11.1997 «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню». // Офіційний вісник України 1997 р. № 47. — стор. 40.

## АНОТАЦІЇ

Проанализировано состояние охраны земель. Предложены мероприятия по усовершенствованию государственной политики в отрасли охраны земельных ресурсов.

The analysis of works on protection of land. The measures to improve public policy in the field of land resources.

