

УДК 631.95: 332.3

О. А. Головіна,
аспірант, Інститут агроекології і природокористування НААН

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Обґрунтовано науково-методичні засади організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Запропоновані організаційні заходи щодо забезпечення раціонального використання сільськогосподарських земель.

Grounded scientific and methodological principles of organizational and legal rational use of agricultural land. The proposed arrangements to ensure the rational use of agricultural land.

Ключові слова: земельні ресурси, сільське господарство, раціональне землекористування, організаційно-правове забезпечення.

Key words: land resources, agriculture, land use management, organizational and legal support.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективне використання земельних ресурсів має винятково важливе значення для сталого розвитку аграрного сектора України. Цьому має бути підпорядковане реформування земельних відносин, на основі якого здійснено перехід до різних форм власності на землю, запроваджено платне землекористування тощо. Проте в державі поки що не вирішено проблему забезпечення раціонального та екологічно безпечного використання земельних ресурсів. На сьогодні екологічна ситуація в Україні з використанням землі як природного ресурсу незадовільна. Це викликано шкідливим антропогенним впливом, вирощуванням сільськогосподарських культур без застосування прогресивних технологій, не обґрунтовано високим відсотком розорюваних площ, в тому числі малопродуктивних і ерозійно-небезпечних земель, що призводить до деградації, зниження або навіть втрати природної родючості ґрунтів, а отже, і до суттєвого погіршення продуктивності земельних угідь в цілому. Тому встановлення оптимального співвідношення земельних угідь сільськогосподарських підприємств з додержанням системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, які спрямовані на охорону земель, є першочерговою умовою ефективного розвитку економіки

та збереження властивостей природних ландшафтів.

Теоретичні і практичні аспекти збереження, відтворення та ефективного використання земельних ресурсів висвітлено в наукових працях: І.К. Бистрякова, Д.С. Добряка, А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, А.М. Третьяка, М.Г. Ступеня та інших. Науково-практичне обґрунтування шляхів підвищення економічної ефективності сільськогосподарського виробництва, його інтенсифікації, раціонального використання і охорони земельних ресурсів у процесі розвитку земельних відносин найбільш повно висвітлили в своїх роботах: Д.І. Бабміндра, В.М. Будзак, В.П. Галушко, Г.Д. Гуцуляк, П.Г. Казьмір, М.М. Федоров, М.А. Хвесик, В.В. Юрчишин та інші.

Проте, постійні зміни, які відбуваються в суспільно-економічному житті країни, і зокрема в сільському господарстві, вимагають поглиблених досліджень щодо формування механізму організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в умовах ринкових трансформацій.

Метою даної статті є обґрунтування науково-методичних засад організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

Таблиця 1. Зміни в структурі земельних угідь України, тис. га

Види угідь	2006	% до загальної площі	2011	% до загальної площі	2011 р. +,- до 2006 р.
Сільськогосподарські землі	42942,6	71,15	42791,8	70,90	-150,8
у тому числі:					
сільськогосподарські угіддя	41722,2	69,13	41576	68,89	-146,2
з них: рілля	32451,9	53,77	32476,5	53,81	24,6
<i>перелоги</i>	419,3	0,69	310,2	0,51	-109,1
<i>багаторічні насадження</i>	900,5	1,49	896,5	1,49	-4,0
<i>сіножаті</i>	2429,2	4,02	2410,9	3,99	-18,3
<i>пасовища</i>	5521,3	9,15	5481,9	9,08	-39,4
інші сільськогосподарські землі	1220,4	2,02	1215,8	2,01	-4,6
Ліси та інші лісовкриті площі	10503,7	17,40	10601,1	17,56	97,4
у тому числі:		0,00		0,00	0,0
<i>вкриті лісовою рослинністю</i>	9645,4	15,98	9677,2	16,03	31,8
<i>не вкриті лісовою рослинністю</i>	190,1	0,31	205,3	0,34	15,2
<i>інші лісові землі</i>	309,1	0,51	315,2	0,52	6,1
<i>чагарники</i>	359,1	0,59	403,4	0,67	44,3
Забудовані землі	2467,5	4,09	2512,5	4,16	45,0
Відкриті заболочені землі	966	1,60	979,9	1,62	13,9
Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	17,6	0,03	17,7	0,03	0,1
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом	1040,5	1,72	1028,3	1,70	-12,2
Всього земель (суша)	57937,9	96,00	57931,3	95,98	-6,6
Води (території, що покриті поверхневими водами)	2416,9	4,00	2423,5	4,02	6,6
Разом (територія)	60354,8	100	60354,8	100	0

Джерело інформації: Дані Державного комітету України по земельних ресурсах (форма № 6-зем) [2].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Багатоплановість експлуатації землі як об'єкта господарської діяльності людини, її обмеженість у просторі, незамінність, невідтворюваність висувають на перший план проблему раціонального її використання та охорони [6, с. 35]. У свою чергу, організація раціонального і ефективного використання земельних ресурсів на всіх рівнях територіальних утворень являє собою комплексну систему заходів, що забезпечує вирішення правових, соціально-економічних, технологічних, організаційно-територіальних і екологічних завдань сільськогосподарського землекористування.

Проте, сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, адже порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Зокрема, за останні 5 років відбулися наступні зміни в структурі земель України (табл. 1).

Так, зменшилися площі умовно стабільних угідь: зменшилися площі перелогів на 109,1 тис. га, сіножатей — на 18 тис. га, пасовищ — на 39,4 тис. га, багаторічних насаджень — 4 тис. га. При

цьому відбулося збільшення площі ріллі на 24,6 тис. га, що не сприяє екологічній стабілізації земельної території України. Також відбулося збільшення площі земель під забудову на 45 тис. га, відкритих заболочених земель на 13,9 тис. га. Проте варто відмітити позитивну тенденцію до збільшення площі лісів.

За період з 1990 по 2011 рр. деякі зміни відбулися і в структурі посівних площ основних сільськогосподарських культур [2]. Питомо вага зернових культур у загальній посівній площі збільшилася від 45,0 у 1990 р. до 55,9% у 2010 р., частка соняшнику збільшилася від 5,0 до 16,5%, що пояснюється прибутковістю вирощування цих культур. Однак збільшення посівних площ цих культур при одночасному зменшенні питомої

ваги зернобобових від 9,8 до 3,0% в складі зернових і кормових культур від 37,0 до 15,4% в загальній посівній площі не має позитивного впливу на збільшення родючості ґрунтів і покращення якості ґрунтів. У результаті цього порушуються науково обґрунтовані сівозміни, протиерозійна організація територій, впровадження монокультури і, як наслідок, відбувається погіршення якості сільськогосподарської продукції та розвиток деградації земель.

Висока щільність населення, а також інтенсивний розвиток промисловості та сільського господарства призвели до надмірного освоєння та залучення до інтенсивного використання земельного фонду для різноманітних цілей. Зараз тільки 8% території країни перебуває у "природному" стані [5, с. 11].

Внаслідок порушення науково обґрунтованих систем ведення землеробства природна родючість сільськогосподарських угідь знижується. Майже на всіх землях спостерігається зниження вмісту гумусу в ґрунтах. Загалом по Україні баланс гумусу негативний і середньорічні втрати гумусу становлять 0,6—0,7 т/га. Існують дві основні причини втрати гумусу. Перша — це результат переваги мінералізації гумусу над його надходженням і гуміфікації свіжої органічної речовини. Ці втрати назива-

ють біологічними. Друга група причин зумовлена процесами ерозії ґрунтів (механічні втрати) [1, с. 64].

Головна причина дефіцитного балансу гумусу і поживних речовин в цілому — недостатня кількість внесення органічних і мінеральних добрив. При цьому відбувається зниження урожайності сільськогосподарських культур.

Обсяги внесення мінеральних добрив за останні роки знизились майже у 5 разів. Якщо в 1990 р. їх було внесено 4,2 млн тонн діючої речовини, у тому числі азотних — 1,8; фосфорних — 1,3; калійних — 1,2 млн тонн, що у перерахунку на 1 га посівної площі становило 141 кг діючої речовини, то у 2010 р. — відповідно 1060,6 тис. тонн діючої речовини 670,4; 237,8; 152,4 тис. тонн, або 50,5 кг діючої речовини на 1 га. Обсяги внесення органічних добрив знизились з 8,6 тонн на 1 га в 1990 р. до 0,56 тонни на 1 га в 2010 р. [2; 5]. Занепокоєння викликає позитивна тенденція збільшення обсягів внесення мінеральних добрив при зниженні обсягів органічних добрив.

При такому рівні застосування добрив у землеробстві баланс поживних речовин став від'ємним. Окрім зниження кількості внесених добрив, відбувається порушення співвідношення поживних речовин у мінеральних добривах на користь азотних сполук. Наслідком цих технологічних відхилень є загроза значного зниження родючості ґрунтів, зменшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції і погіршення її якості.

Аналіз існуючої в Україні системи земельних платежів показує, що вона не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами. Земельними платежами охоплено менше третини земельного фонду; ставки платежів низькі; існує величезна кількість пільговиків, звільнених від платежів; кошти від земельних платежів використовуються нецільовим чином; обмеження є набір форм плати за землю.

В процесі земельної реформи було здійснено перехід до різноманітних форм земельної власності та проведено безплатний перерозподіл землі на користь громадян. Проте в країні на сьогодні ще немає повного кадастру земель. Хоча кадастр земельних ресурсів є інформаційною базою для ведення землеустрою, регулювання земельних відносин, оподаткування та інвестицій з метою збалансованого використання і охорони земель.

Жодне із основних завдань ведення держав-

ного земельного кадастру, які визначені земельним законодавством, у даний час не виконується, зокрема: не забезпечується повнота відомостей про всі земельні ділянки (за даними Державного агентства земельних ресурсів України станом на 2010 р. у державному реєстрі земель обліковувалися семантичні та картографічні відомості лише 10 млн земельних ділянок, тобто близько 40 % від їх загальної кількості); не застосовується єдина система просторових координат та система ідентифікації земельних ділянок; не запроваджено єдину систему земельно-кадастрової інформації та її достовірності.

Таким чином, можна зробити висновок, що в процесі реформування земельних відносин виникли наступні еколого-економічні проблеми сільськогосподарського землекористування: правова невизначеність регулювання землекористування через відсутність механізмів зонування; скорочення площі сільськогосподарських угідь, якими користуються товаровиробники; зростаюча парцеляція та розпорошеність сільськогосподарських угідь внаслідок паювання; порушення екологічно допустимого співвідношення площ ріллі; деградації та забруднення ґрунтів; відсутність економічних стимулів і санкцій як ефективних важелів управління землекористуванням; недосконала система та механізм розподілу платежів за користування земельними ресурсами сільськогосподарського призначення; відсутність землепорядних робіт з раціоналізації землекористування та охорони земель.

Раціональне використання земельних ресурсів передбачає отримання максимального економічного ефекту від їх використання. Проте економічний ефект, як відомо, може увійти у конфлікт з екологічною раціональністю, і тоді його не можна вважати позитивним. Тому поняття раціональності використання земель органічно включає до свого змісту і охорону земель. У першу чергу, це стосується земель сільськогосподарського призначення, адже раціональність їх використання — це науково, екологічно, економічно, соціально обґрунтоване і найбільш доцільне використання земель, що включає до свого змісту також їх охорону в процесі цього використання.

Саме у Земельному кодексі України (2001 р.) [4], вперше в земельному законодавстві, було закріплено принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки (п. "д" ст. 5). Цей принцип є однією з норм Конституції, закріпленої в ст. 50,



Рис. 1. Організаційні заходи щодо забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення

де зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Пріоритетність вимог екологічної безпеки над безпекою економічною та іншою зумовлена її високим рівнем можливих негативних наслідків для людини. Якщо діяльність суб'єктів (переважно юридичних осіб) перешкоджає здійсненню громадянами їх права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, то вона згідно зі ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" підлягає припиненню.

Окрім Земельного кодексу існує велика кількість законодавчих актів, які регулюють питання раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони. Водночас можна констатувати той факт, що сучасний стан земельних ресурсів не забезпечує виробництво сільськогосподарської продукції в обсягах, необхідних для формування продовольчої безпеки і забезпечення сталого розвитку держави. Існуючими нормативно-правовими документами недостатньо системно охоплюються питання збереження і невиснажливого використання земельних ресурсів України. Багато питань стосовно зазначеної проблеми залишаються ще нерозв'язаними і законодавчо не врегульованими. Серед них: призупинення деградаційних процесів ґрунтів і відтворення їх родючості;

державний контроль за зміною родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; зменшення рівня розораності шляхом консервації непридатних та малопродуктивних земель; контроль за поверненням орендованих земель у належному стані; фінансування заходів щодо раціонального використання земельних ресурсів і на їх охорону; економічне стимулювання екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва тощо. Найбільш відчутною є відсутність досконалої системи нормативно-правових документів, які реально регламентували б науково обґрунтоване, екологічно і економічно допустиме використання земель в умовах наявності дрібних землевласників та землекористувачів.

Нами пропонується згрупувати окремо заходи щодо забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення на такі, що потребують додаткових фінансових вкладень, і ті, що можна здійснити власними силами землекористувачів без додаткових витрат, використовуючи науковий підхід до організації господарювання (рис. 1).

Дослідженнями встановлено, що навіть виконання заходів другої групи, тобто самими землекористувачами, сприятиме покращанню екологічного стану сільськогосподарських угідь та економічних показників діяльності гос-

подарств. Є підстави сподіватись, що у подальшому, в міру економічного зростання, в Україні з'явиться можливість державного фінансування заходів, віднесених до першої групи. Екобезпечне використання земель і в кінцевому підсумку ведення екологічного землеробства передбачає позитивні екологічні, економічні та соціальні наслідки.

На нашу думку, першим кроком щодо вдосконалення нормативно-правової бази еколого-економічного використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення є прийнятий Закон України "Про державний земельний кадастр" [3], адже без земельного кадастру неможливо проводити ефективну еколого-економічну політику у сфері земельних відносин. Раціональне використання і охорона земельних ресурсів можливе на основі формування дбайливого, екологічно свідомого власника землі. Оскільки земельна реформа в Україні ще не завершена (не прийнятий Закон України "Про ринок землі"), необхідно внести зміни до Закону України "Про оренду землі". Статтею 19 даного закону передбачено, що при передачі в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням періоду ротації основної сівозміни згідно з проектами землеустрою [7, с. 12]. Але Закон України "Про оренду землі" не передбачає контролю за поверненням орендованих земельних ділянок в належному стані після закінчення терміну їх оренди, що актуально в умовах реформування земельних відносин, коли власниками землі стають юридичні і фізичні особи з недостатнім рівнем агрономічних та агрохімічних знань, яким байдужа не тільки якість землі, а й її подальша доля.

Важливим питанням щодо запровадження ефективної системи раціонального сільськогосподарського землекористування є формування оптимальних розмірів землекористування. Для цього необхідно здійснити розробку, затвердження та забезпечити реалізацію на практиці науково-технічної програми із землеустрою сільських територій та сільськогосподарських землекористувань, яка має включати механізм інвентаризації земельної власності на селі, зонування земель сільських територій за доцільністю їх використання та інвестиційною привабливістю, еколого-економічне обґрунтування організації сівозмін з урахуванням ринкової кон'юнктури, організацію землеохоронних заходів тощо. Для реалізації зазначених завдань актуальним питанням залишається

прийняття проектів Законів України "Про зонування земель" та "Про державну інвентаризацію земель", які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

Вважаємо, що важливою передумовою формування чіткого ринку земель сільськогосподарського призначення є прийняття Закону України "Про ринок земель". Цей законопроект знаходиться на розгляді у Верховній Раді України і спрямований на врегулювання таких заходів: остаточне завершення створення ринкових передумов для залучення до економічного обігу земельних ділянок; організацію прозорого публічного ринку земель із запровадженням конкурентності їх продажу; забезпечення повноти надходження податків і зборів.

Невирішеним питанням залишається моніторинг земельних ресурсів, який відіграє досить важливе значення у раціональному та екобезпечному землекористуванні, збереженні та відтворенні родючості сільськогосподарських угідь, а також упередженні подальшої деградації земель. Зрозумілим є те, що ведення моніторингу має регламентуватись нормативно-правовими актами. Питання моніторингу земель на сучасному етапі регулюється Земельним кодексом України (ст. 191—192) [4], Законом України "Про охорону земель" (ст. 54), "Положенням про державний моніторинг навколишнього природного середовища" № 785 від 23.09.93 р., "Положенням про моніторинг земель" № 661 від 30.08.93 р., "Положенням про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення" № 51 від 26.02.2004 р.

Сучасна система охорони земельного фонду України повинна починатись із агроекологічного моніторингу, який має вирішувати завдання встановлення взаємозв'язків факторів (природних і антропогенних), що спричиняють сучасний стан земельних ресурсів, а саме: своєчасне виявлення змін у якісному стані земельних ресурсів; еколого-економічна оцінка якісного стану угідь; надання рекомендацій щодо економічно ефективного та екологічно безпечного використання земельних ділянок; інформаційне забезпечення земельного кадастру; забезпечення населення інформацією про стан земельних ресурсів. Агроекологічний моніторинг визначає причини деградаційних процесів, досліджуючи технології вирощування сільськогосподарських культур, специфіку використання земель, джерела негативного впливу тощо.

Про важливість моніторингу говорить вже факт визначення на його основі деградованих

земель в Україні. Проте дієвої системи спостереження за станом земельних ресурсів сьогодні ми не маємо. Відсутність моніторингу на практиці зумовлює цілий ряд несприятливих наслідків: відсутність об'єктивної оцінки стану земельних ресурсів; невідповідність балу бонітету урожайності сільськогосподарських культур; врахування вартості землі не тільки на основі наявного гумусу, а й на основі фізико-хімічних показників.

Потребує нагального вирішення питання вдосконалення державного контролю за використанням та охороною ґрунтів. Службами, які на сьогодні досліджують якісний стан ґрунтів, є "Центр держродючість" та мережа регіональних центрів "Облдержродючість". Водночас вони не мають і не можуть мати повноважень щодо державного контролю у цій сфері. Наразі державі потрібна ще одна розгалужена структура, наділена правами та спроможна здійснювати технологічний контроль за раціональним використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Як прототип доцільно використати досвід США [6, с. 34], де вже майже 70 років діє Служба охорони ґрунтів, яка здійснює всі роботи з вивчення, використання, охорони й управління земельними ресурсами. Служба володіє картографічною та аналітичною інформацією про стан земельних ресурсів країни, постійно її оновлює, визначає пріоритетні проблемні питання, формує пропозиції конгресу щодо бюджетного фінансування заходів з охорони ґрунтів і ґрунтоохоронних законодавчих актів. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід у цій сфері, доцільно утворити Державну службу охорони ґрунтів — урядовий орган державного управління. Для забезпечення нормального функціонування зазначеної служби слід внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про оцінку земель".

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, однією зі складових системи управління сільськогосподарським виробництвом є забезпечення узгодженості її інституційних та функціональних підсистем та організаційно-правове забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. З метою подолання виявлених протиріч у вітчизняному земельному законодавстві в контексті забезпечення екологічно сталого розвитку сільськогосподарських угідь

і продовольчої безпеки держави окреслено коло принципів питань, які мають бути вирішені у процесі поетапного прийняття Законів України, що стосуються питань становлення ринку землі, здійснення зонування земель за рівнем їх екологічності, консервації малопродуктивних, деградованих і техногенно забруднених земель, моніторингу земель та їх паспортизації.

Нормативно-правове врегулювання земельних відносин сприятиме стабільності та ефективності функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни, досягнення добробуту громадян і розвиток сільських територій. Воно також вирішуватиме найпроблемніші питання формування цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення, використання, відтворення і їх охорони, збереження родючості ґрунтів, що дозволить проводити прогнозування, прозору політику земельних відносин, яка сприятиме зростанню довіри населення, його переконанню у незворотності земельної реформи, активізації інвестиційних процесів в аграрному секторі.

Література:

1. Вірченко В.В. Проблеми раціонального використання та охорони земель / В.В. Вірченко // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії Зб. наук. пр. — Вінниця: Антекс, УЛТД, 2004. — Вип. 4. — С. 63—66.
 2. Державний земельний кадастр України (за станом на 1 січня 2011 року): [збірник аналітичних матеріалів]. — К.: Державне агентство земельних ресурсів України, 2011. — 107 с.
 3. Закон України "Про Державний земельний кадастр" від 07.07.2011 № 3613-VI [офіційне видання] // Офіційний вісник України. — 2011. — № 60. — С. 64.
 4. Земельний кодекс України [офіційне видання] // Голос України. — 1991. — № 7. — 11 січня.
 5. Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні: [аналітична доповідь]. — К.: НІСД, 2011. — 29 с.
 6. Русан В.М. Економіко-екологічний механізм раціонального сільськогосподарського землекористування / В.М. Русан // Економіка АПК. — 2006. — № 4. — С. 31—37.
 7. Шкуратов О.І. Роль земельної іпотеки в кредитуванні сільськогосподарських товаровиробників / О.І. Шкуратов // Економіст. — 2011. — № 10. — С. 12—13.
- Стаття надійшла до редакції 11.06.2012 р.*