

О. О. Бредіхін,  
здобувач, КП "Київський інститут земельних відносин"

## РОЗВ'ЯЗАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

*Проаналізовано стан виконання робіт з охорони земель. Наведено заходи щодо удосконалення державної політики у сфері охорони земельних ресурсів.*

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

*Ключові слова: Еродованість земель. Шкода заподіяна земельним ресурсам. Охорона земель. Джерела фінансування охорони земель.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ерозія ґрунтів є головним чинником деградації агроландшафтів у багатьох країнах світу, в тому числі й в Україні. Сучасний стан земельних ресурсів в Україні обумовлюється збільшенням впливу негативних процесів, що, у свою чергу, призводить до певної дестабілізації у формуванні земельних відносин.

У структурі земельного фонду значну частку займають землі, ґрунтовий покрив яких набув негативних властивостей (змитість, дефльованість, засоленість, солонцюватість, перезволоженість тощо). Протягом останніх десятиріч екологічні та економічні втрати сільськогосподарського виробництва країни від антропогенного посилення ґрунтової ерозії набули загрозливих розмірів. Причинами цього є довготривала екологічно необґрунтована інтенсивна експлуатація земельних ресурсів, надмірна розораність ґрунтового покриву, порушення рівноваги кругообігів хімічних елементів у агроecosystemах.

За даними Національної доповіді "Про стан родючості ґрунтів України" площа еродованих земель України досягла 15,9 млн га з яких рілля складає 12,9 млн га. Інформація про наявність еродованих земель в розрізі областей України наведена в таблиці 1.

В окремих регіонах України водній і вітровій ерозії піддається близько половини сільськогосподарських угідь, а в Донецькій і Луганській площа еродованих земель у 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 складають 15 т/га. Це означає, що ґрунтовий покрив країни втрачає щороку біля 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.

Як наслідок, неефективне використання одного з найцінніших природних ресурсів — землі, яка згідно зі статтею 14 Конституції України "є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави" [8].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Незважаючи на те, що проблематика регулювання земельних відносин та охорони ґрунтів є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, таких як Д.І. Бабміндра, С.А. Балюк, І.К. Бистряков, П.П. Борщевський, В.М. Будзьяк, 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. Леонєць, А.С. Лисецький, А.Г. Мартин, В.М. Месель-Веселяк, В.В. Медведєв, А.М. Мірошниченко, А.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 здійснення заходів охорони земель при цьому залишаються неврегульованими. Ґрунтового наукового аналізу потребують наслідки функціонування створеної в Україні системи здійснення заходів з охорони земель, при якій процеси деградації земель не зупиняються.

Винятково на основі такого аналізу можуть бути розроблені рекомендації щодо подальшого формування ефективної державної політики у галузі охорони земельних ресурсів.

## МЕТА СТАТТІ

Метою даної публікації є аналіз сучасних проблем здійснення заходів з охорони земельних ресурсів та визначення перспективних напрямів їх вирішення.

## ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті 1 Закону України "Про охорону земель" визначено, що охорона земель — система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Отже, одна з актуальніших проблем, що назріла у суспільстві, — це забезпечення раціонального використання та посилення охорони земель.

Разом з тим, протягом здійснення земельної реформи, зокрема при паюванні земель сільськогосподарського призначення, внаслідок ряду причин (відсутність чіткої правової бази, недостатня методична підготовка, недооцінка значення екологічних та економічних чинників тощо) були допущені певні прорахунки щодо забезпечення охорони земель.

Україна володіє значними земельними ресурсами, її земельний фонд 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].

Неодмінною умовою ведення високопродуктивного, конкурентноспроможного сільськогосподарського виробництва є запобігання деградаційним процесам, збереження і підвищення родючості ґрунтів.

Деградаційні явища ускладнюються також процесами забруднення земельних угідь — як техногенного походження (включаючи радіонуклідне), так і пов'язано з хімізацією сільського господарства.

Частина орних земель засмічується бур'янами, а в окремих випадках і рідколіссям, чагарниками, це характерно для орних земель у Поліській зоні.

Проблема недопущення деградації ґрунтів і ґрунтового покриву повинна розв'язуватись шляхом розробки еколого-економічного обґрунтованої програми дій як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях.

Особливої ваги питання охорони земель набули після введення в дію (з 1 січня 2002 року) нового Земельного кодексу України (далі ЗКУ) та Закону України "Про охорону земель", яким, зокрема, визначено, що охорона земель — система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу,

**Таблиця 1. Площі еродованих земель України в розрізі областей та природних зон станом на 2006 рік, тис. га (без Києва і Севастополя)**

| Область                          | С.-г. угіддя   | у т.ч. рілля   | Еродовані землі |                   | у тому числі рілля |                        |
|----------------------------------|----------------|----------------|-----------------|-------------------|--------------------|------------------------|
|                                  |                |                | всього          | % від с.-г. угідь | всього             | % від заг. площі ріллі |
| Волинська                        | 1051,4         | 674,3          | 362,4           | 34,5              | 225,4              | 33,4                   |
| Житомирська                      | 1526,9         | 1092,8         | 87,8            | 5,8               | 60,7               | 5,6                    |
| Закарпатська                     | 453,2          | 200,6          | 39,6            | 8,7               | 35,5               | 17,7                   |
| Івано-Франківська                | 631,9          | 381,6          | 133,7           | 21,2              | 98,4               | 25,8                   |
| Львівська                        | 1267,8         | 797,2          | 525,0           | 41,4              | 380,1              | 47,7                   |
| Рівненська                       | 933,9          | 658            | 323,3           | 34,6              | 224,2              | 34,1                   |
| Чернігівська                     | 2076,7         | 1396,1         | 81,0            | 3,9               | 53,3               | 3,8                    |
| <b>Полісся •</b>                 | <b>7941,8</b>  | <b>5200,6</b>  | <b>1552,8</b>   | <b>19,6</b>       | <b>1077,6</b>      | <b>20,7</b>            |
| Вінницька                        | 2017,1         | 1729           | 687,5           | 34,1              | 593,1              | 34,3                   |
| Київська                         | 1668,4         | 1360,6         | 157,9           | 9,5               | 128,8              | 9,5                    |
| Полтавська                       | 2175,7         | 1768,8         | 517,7           | 23,8              | 420,3              | 23,8                   |
| Сумська                          | 1701,6         | 1232,8         | 305,1           | 17,9              | 176,3              | 14,3                   |
| Тернопільська                    | 1049,7         | 854,0          | 244,0           | 23,2              | 239,7              | 28,1                   |
| Харківська                       | 2418,7         | 1926,6         | 996,3           | 41,2              | 791,2              | 41,1                   |
| Хмельницька                      | 1568,4         | 1254,8         | 628,4           | 40,1              | 501,9              | 40,0                   |
| Черкаська                        | 1451,4         | 1271,6         | 326,6           | 22,5              | 286,1              | 22,5                   |
| Чернівецька                      | 471,2          | 333,9          | 124,2           | 26,4              | 88,5               | 26,5                   |
| <b>Лісостеп •</b>                | <b>14522,2</b> | <b>11732,1</b> | <b>3987,7</b>   | <b>27,5</b>       | <b>3225,9</b>      | <b>27,5</b>            |
| <i>Автономна Республіка Крим</i> | <i>1798,4</i>  | <i>1265,6</i>  | <i>999,3</i>    | <i>55,6</i>       | <i>919,3</i>       | <i>72,6</i>            |
| <i>Дніпропетровська</i>          | <i>2514,3</i>  | <i>2125,0</i>  | <i>1104,8</i>   | <i>43,9</i>       | <i>914,7</i>       | <i>43,0</i>            |
| <i>Донецька</i>                  | <i>2045,2</i>  | <i>1656,0</i>  | <i>1757,4</i>   | <i>85,9</i>       | <i>1080,0</i>      | <i>65,2</i>            |
| <i>Запорізька</i>                | <i>2247,7</i>  | <i>1906,7</i>  | <i>1212,5</i>   | <i>53,9</i>       | <i>640,8</i>       | <i>33,6</i>            |
| <i>Кіровоградська</i>            | <i>2039,9</i>  | <i>1762,4</i>  | <i>1102,4</i>   | <i>54,0</i>       | <i>886,7</i>       | <i>50,3</i>            |
| <i>Луганська</i>                 | <i>1911,1</i>  | <i>1269,7</i>  | <i>1372,3</i>   | <i>71,8</i>       | <i>1237,9</i>      | <i>97,5</i>            |
| <i>Миколаївська</i>              | <i>2010,0</i>  | <i>1698,1</i>  | <i>964,5</i>    | <i>48,0</i>       | <i>914,8</i>       | <i>53,9</i>            |
| <i>Одеська</i>                   | <i>2593,4</i>  | <i>2067,6</i>  | <i>1214,0</i>   | <i>46,8</i>       | <i>1081,6</i>      | <i>52,3</i>            |
| <i>Херсонська</i>                | <i>1971,1</i>  | <i>1777,6</i>  | <i>686,2</i>    | <i>34,8</i>       | <i>961,0</i>       | <i>54,1</i>            |
| <b>Степ •</b>                    | <b>19131,1</b> | <b>15528,7</b> | <b>10413,4</b>  | <b>54,4</b>       | <b>8636,8</b>      | <b>55,6</b>            |
| <b>Усього по Україні</b>         | <b>41595,1</b> | <b>32461,4</b> | <b>15953,9</b>  | <b>38,4</b>       | <b>12940,3</b>     | <b>39,9</b>            |

Примітка: курсивом виділено області з еродованістю, вищою від загальнодержавної.

відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [6].

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, вміст гумусу в слабоеродованих чорноземі зменшується на 5—10 %, середньоеродованих — 25—30 %, сильноеродованих 35—40 % порівняно з їх повнопрофільними аналогами.

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

Такий стан земель, що використовують у сільськогосподарському виробництві, потребує невідкладного реагування з боку держави в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо його покращення.

За даними Державного агентства земельних ре-

**Таблиця 2. Обсяги будівництва протиерозійних гідротехнічних споруд за період з 1986 по 2002 рік**

| №з/п | Назва гідротехнічної споруди | Одиниця виміру | Запроєктовано | Збудовано |
|------|------------------------------|----------------|---------------|-----------|
| 1    | Вали, вали-канави            | Км             | 8418          | 2624      |
| 2    | Вали-тераси                  | Км             | 7167          | 1085      |
| 3    | Вали-дороги                  | Км             | 1153          | 286,4     |
| 4    | Водоскидні споруди           | Км             | 5984          | 1022      |
| 5    | Протиерозійні ставки         | шт.            | 392           | 326       |
| 6    | Берегоукріплення             | Км             | 1233          | 334,7     |

**Таблиця 3. Обсяги виконання заходів з охорони земель у період з 2002 по 2011 рік**

| №з/п | Назва гідротехнічної споруди | Одиниця виміру | Запроєктовано | Збудовано |
|------|------------------------------|----------------|---------------|-----------|
| 1    | Вали, вали-канави            | Км             | 5416,3        | 56,8      |
| 2    | Вали-тераси                  | Км             | 1535,3        | 21,7      |
| 3    | Вали-дороги                  | Км             | 344           | 38,6      |
| 4    | Водоскидні споруди           | Км             | 124           | 122       |
| 5    | Протиерозійні ставки         | шт.            | 176           | 91        |
| 6    | Берегоукріплення             | Км             | 377,3         | 105       |
| 7    | Терасування схилів           | шт.            | 198           | 6         |
| 8    | Консервація земель           | га             | 841834,2      | 81871,5   |

сурсів, орієнтовні обсяги асигнувань, які необхідні для здійснення заходів з охорони земель, складають 55,8 млрд грн., у тому числі за рахунок державного бюджету — 4,1 млрд грн., або у середньому 400 млн грн. на рік.

Починаючи з 1986 року по 2002 рік розроблено проєкти 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 проєктами землеустрою заходи по охороні земель теж запроваджено лише на 30 %. Зокрема, запроєктовані протиерозійні гідротехнічні споруди було побудовано в дуже незначних обсягах. Обсяги будівництва основних протиерозійних споруд в зазначений вище період наведені у табл. 2.

Проєкти землеустрою було розроблено, у своїй більшості, на території колишніх колективних сільськогосподарських підприємств. У ході здійснення земельної реформи відбулись суттєві зміни щодо землекористувань колишніх КСП. Фактично втрачено можливість реалізувати запроєктовані цими проєктами агротехнічні, лісомеліоративні та гідромеліоративні заходи з охорони земель.

Вже після введення в дію Земельного Кодексу України (у 2002 році), за нових земельно-правових відносин та умов господарювання здійснення заходів з охорони земель продовжувалось. Дані про обсяги виконання робіт з охорони земель в період з 2002 по 2011 рік наведені в табл. 3.

За останні 9 років обсяги проєктування та виконання робіт з охорони земель значно скоротились, в окремих випадках у десятки разів, за винятком заходів з консервації земель, яка, в переважній більшості, відбувається природнім шляхом [3].

Зменшення обсягів виконання робіт характеризується тим, що безпосередньо землекористувачі (орендарі) земельних ділянок сільськогосподарського призначення не зацікавлені у розробці землевпорядної документації з охорони земель, робочих проєктів будівництва протиерозійних споруд та їх реалізації за власний рахунок. Договори оренди на використання основної маси земельних ділянок сільськогосподарського призначення (51%) — земельні паї, укладено на короткий термін (до 5 років), що характеризує споживацьке ставлення землекористувачів до об'єкта оренди. Відбувається безсистемне використання орних земель. Не застосовуються науково обґрунтовані сівозміни, припинено запровадження контурно-меліоративної системи землеробства. Не дотримуються вимоги до проведення

агротехнічного обробітку ґрунту (в поперек схилу) та інш.

Не зважаючи на те, що стаття 27 Закону України "Про охорону земель" передбачає економічне стимулювання заходів щодо охорони, використання земель і підвищення родючості ґрунтів, але порядок проведення такого стимулювання відсутній і, відповідно, у державі його не запроваджено.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель являє собою механізм ціноутворення, кредитування, пільгового оподаткування, виділення бюджетних і позабюджетних коштів, компенсації зниження доходів тощо, за допомогою якого забезпечується раціональне використання земельних ресурсів, створюються сприятливі умови для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, збереження та відтворення родючості ґрунтів, захисту земель від негативних наслідків антропогенної діяльності людини.

Змістом зазначеного стимулювання є:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;

- виділення коштів з державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

- компенсація з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їхньої вини.

Реалізація заходів з охорони земель — це додаткові витрати коштів і без запровадження певних важелів впливу (стимулювання) на землекористувачів не слід очікувати на покращення ситуації.

Основне фінансове навантаження по реалізації заходів з охорони земель, згідно законодавства, покладається на державний і місцеві бюджети.

Статтею 55 вищезазначеного закону і передбачено, що фінансування заходів щодо охорони земель і ґрунтів здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, у тому числі коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, від плати за землю, а також коштів землевласників і землекористувачів та інших джерел, не заборонених законом. Видатки Державного бюджету України на фінансування заходів з охорони земель і ґрунтів визначаються окремим рядком.

За рахунок Державного бюджету України здійснюються:

- реалізація заходів, передбачених загальнодержавними програмами використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів;

- виконання заходів, спрямованих на усунення причин та наслідків негативного впливу на земельні ресурси та ґрунти внаслідок стихійного лиха або в разі неможливості встановлення винних у цьому фізичних і юридичних осіб, та рекультивация земель, порушених у період до 1990 року;

- будівництво та реконструкція протиерозійних, гідротехнічних і протизсувних споруд, меліоративних систем відповідно до закону;

- створення нових і реконструкція існуючих захисних лісонасаджень;

- проведення систематичних обстежень земель і ґрунтів;

— виконання заходів щодо утилізації або знищення (знешкодження) невпізнаних та непридатних до використання хімічних препаратів;

— економічне стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів — відповідно до загальнодержавних програм;

— здійснення інших заходів щодо охорони земель.

За рахунок місцевих бюджетів здійснюються:

— реалізація заходів регіональних програм використання та охорони земель;

— освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб;

— поліпшення сільськогосподарських і лісогосподарських угідь;

— виконання робіт щодо відновлення земель, якщо це відбулося не з вини власників і користувачів земельних ділянок;

— будівництво та реконструкція протиерозійних, гідротехнічних і протизсувних споруд, меліоративних систем відповідно до закону;

— реалізація заходів щодо охорони земель навколо об'єктів поводження з відходами, що використовуються для їх збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів, які перебувають у власності територіальних громад;

— економічне стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів відповідно до регіональних програм;

— здійснення інших заходів щодо охорони земель.

За рахунок коштів землевласників і землекористувачів здійснюються:

— організаційно-господарські, організаційні та технологічні протиерозійні заходи на їх земельних ділянках;

— заходи щодо охорони земель, збереження і підвищення родючості ґрунтів;

— проведення підготовчих робіт та складання проєктів консервації земель;

— заходи щодо відновлення стану еродованих, деградованих і порушених з їх вини земель та органічно поєднаних з ними інших природних ресурсів і об'єктів довкілля, запобігання заростанню сільськогосподарських угідь бур'янами, чагарниками і дрібноліссям [6].

За інформацією Держкомзему України протягом 2010 року на виконання робіт з охорони земель було витрачено лише 70,4 млн грн., з них за рахунок:

— загального фонду державного бюджету — 7,1 млн грн. та спеціального — 5,5 млн грн.;

— місцевих бюджетів — 33,5 млн грн.;

— інших джерел — 24,3 млн грн.

Протягом 2011 року на ці цілі 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].

Найстабільнішим джерелом фінансування заходів з охорони земель є кошти органів місцевого самоврядування, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Відповідно до статті 207 Земельного кодексу України (далі — ЗКУ) втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Також підлягають відшкодуванню втрати сільськогосподарських угідь (плідні, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ), лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) її для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським ви-

робництвом та завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням 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.

Відповідно до статті 209 ЗКУ втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, зумовлені вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України [8].

Згідно порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 "Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню", встановлено, що відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, спричинених вилученням сільськогосподарських і лісових угідь для цілей, не пов'язаних із веденням сільського і лісового господарства, провадиться юридичними і фізичними особами в двомісячний термін після затвердження в установленому порядку проєкту відведення їм 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 сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, здійснюють Держсільгоспінспекція та її територіальні органи.

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

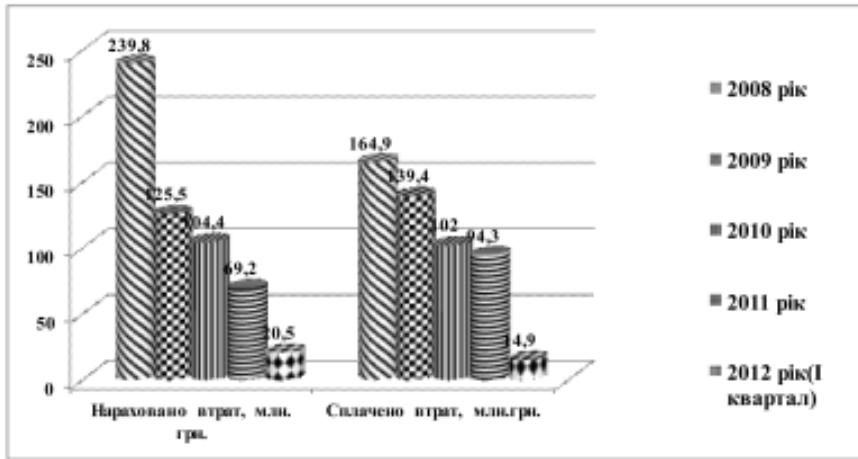
Згідно статті 69 Бюджетного Кодексу України кошти відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, зараховуються у розмірі: 100 % — до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 % — до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 % — до бюджетів міст республіканського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

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

Однак на практиці в ході здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виявлено ряд проблем щодо надходження та раціонального використання коштів від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, зокрема:

— порушення встановлених термінів сплати втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва землевласниками та землекористувачами;

— використання органами місцевого самоврядування коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва не за цільовим призначенням;



**Рис. 1.** Інформація про нарахування і сплату втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва в період з 2008 по 2012 роки

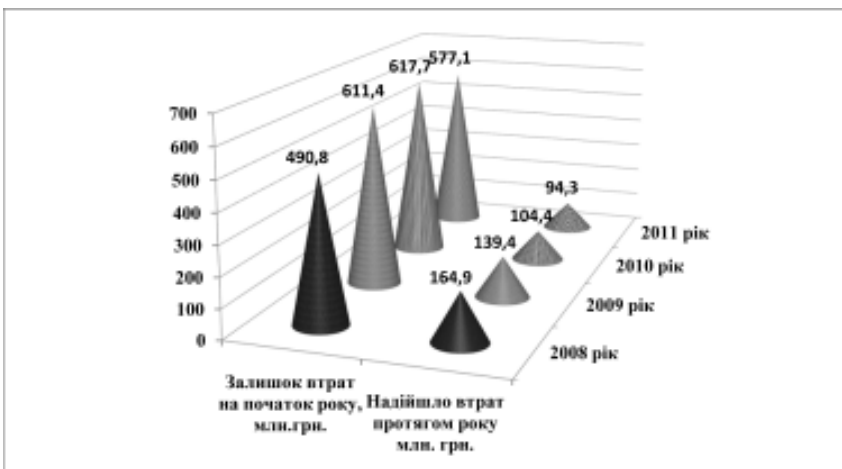
— неможливість використання коштів за причини відсутності відповідних програм та проектів землеустрою з охорони земель;

— судова тяганина з приводу правомірності нарахування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва у результаті порушень земельного законодавства.

За інформацією Держкомзему України про наявність коштів на рахунках органів місцевого самоврядування, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, їх використання у період з 2008 по 2012 роки протягом останніх чотирьох років контролюючі органи не забезпечили повне погашення заборгованості по сплаті втрат, заборгованість сягає близько 45 млн грн. (рис. 1).

У свою чергу, органи місцевого самоврядування не можуть забезпечити цільове використання втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, що надійшли на їхні рахунки у сумі близько 600 млн грн. (рис. 2).

У більшості випадків сільські, селищні та міські ради не забезпечили використання коштів у зв'язку з відсутністю відповідних програм, схем та проектів по охороні земель на відповідних територіях. Значна частина цих коштів (близько 250 млн грн.) зберігається на депозитних рахунках у комерційних банках. Така ситуація неприпустима, оскільки існує гостра проблема у здійсненні заходів, спрямованих на зупинення прогресуючих процесів деградації основного національного багатства держави — землі.



**Рис. 2.** Інформація про наявність коштів на рахунках органів місцевого самоврядування, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та їх використання у період з 2008 по 2012 рік

Однією з причин такого становища є недосконалість повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення надходжень та раціонального використання коштів від втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва — одні здійснюють розрахунок та контролюють сплату, а інші здійснюють їх використання.

Також причиною є розпорошування коштів, що надходять від втрат сільськогосподарського виробництва по бюджетах різних рівнів, що не дає змоги забезпечити планування їх використання та забезпечити дієвий контроль за їх надходженням.

Система вирішення питань з охорони земель повинна базуватись на державній програмі охорони земель і відповідних регіональних програмах з цього питання. За відсутності державної програми лише окремі обласні ради мають затверджені в установленому порядку програми з охорони земель областей, ще гірша ситуація у районах та сільських, селищних радах.

## ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

На думку автора, лише за умови концентрації коштів на здійснення заходів з охорони земель можлива послідовна, планова реалізація, передбачених законодавством, заходів з охорони земель. У державі існують джерела, що можуть бути використані для цих цілей.

По-перше, це втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, щорічне їх надходження коливається в межах 100—150 млн грн.

По-друге, органами, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, в середньому за рік виявляється близько 70 тисяч порушень земельного та природоохоронного законодавства. Нарахована сума штрафів при цьому складає близько 50 млн грн.

По-третє, постановою уряду від 25.07.07 року № 963 затверджена Методика визначення розміру шкоди, за подібною 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 нанесеної 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 близько 250 млн грн.

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

Слід зазначити, що консолідація цих коштів дозволила б не тільки забезпечити виконання нагальних заходів з охорони земель, а і 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.

Зрозуміло, що покладання відпові-

дальності за виконання робіт із захисту земель від деградації лише на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не вирішить проблеми, тому державна політика у галузі земельних відносин повинна бути направлена на спонукання до цієї роботи землевласників і землекористувачів.

За останні роки у країнах ЄС набула широкого застосування програма "щадне сільське господарство" (далі — програма), яка базується на стимулюванні запровадження методів без відвального обробітку ґрунту. Зокрема, у Фінляндії більше 20% фермерів виявили бажання взяти участь у програмі, у Швейцарії понад 13 тис. га теж використовується за цією програмою. Також значних масштабів запровадження цієї програми набуло у Німеччині, Франції, Іспанії. Стимулювання участі у програмі здійснюється шляхом надання фінансової допомоги або зменшення розмірів податків землевласників і землекористувачів [3]. У США у більшості штатів 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].

Разом з цим, в Україні не на користь виправлення ситуації діє 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, яким передбачається 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. Цим законом встановлено, що на період до 1 січня 2015 року вимоги частини четвертої статті 22 цього Кодексу поширюються лише на тих власників та користувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва загальною площею більш як 100 га. До статті 55 Кодексу України про адміністративне правопорушення, відповідно до вичезгданого 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 запровадження лише певних обмежень у використанні сільськогосподарських земель, щодо здійснення науково обґрунтованих заходів агротехнічного характеру і має на меті реалізацію лише першого етапу на шляху до запровадження системи екологобезпечного землекористування у державі.

З метою запровадження комплексної системи охорони та раціонального використання земель, при запровадженні ринку земель у державі, слід забезпечити реалізацію наступних заходів:

- затвердити постановою Верховної Ради України Програму охорони земель з чітким визначенням у ній нагальних заходів та стабільних джерел фінансування;
- розробити програми по охороні земель в усіх областях та районах, містах Київ та Севастополь з визначенням першочергових заходів та конкретних об'єктів по охороні земель;
- розробити схеми землеустрою на кожну адміністративну одиницю, якими передбачити перспективу використання території та заходи по охороні земель;
- визначити цільове використання коштів, що надходять до державного бюджету від штрафів за порушення земельного законодавства, шкоди, заподіяної земельним ресурсам у результаті порушень, збитків, зав-

даних державі та громадам (власникам земель державної і комунальної власності) у результаті нераціонального використання переданих в оренду земель, — виключно для здійснення заходів по охороні земель;

— з метою забезпечення консолідації коштів, що надходять від втрат сільськогосподарського та лісгосподарського використання, 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 стимулювання землевласників і землекористувачів за здійснення землеохоронних заходів;

— розробити та затвердити механізм здійснення стимулювання власників і користувачів земельних ділянок, що здійснюють заходи по охороні земель.

Реалізація, запропонованих вище заходів, на етапі запровадження ринку земель, дозволить запровадити у державі системний підхід до 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: Прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. Від 13.08.2010 № 59. — С. 9, Ст. 2047. — Код акта 52296/2010.
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. — Офіційний сайт Економічного і соціального союзу Організації Об'єднаних Націй: [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.shtml](http://www.washco-md.net/planning/ag_pres.shtml)
6. Закон України "Про охорону земель": Прийнятий 19.06.2003 № 962-IV // Офіційний вісник України. — Від 01.08.2003. — № 29. — С. 9. — Ст. 1431. — Код акта 25799/2003.
7. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів": Прийнятий Верховною Радою України 04.06.2009 № 1443-VI // Офіційний вісник України. — Від 09.11.2009 № 84. — С. 7. — Ст. 2837.
8. Земельний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 25.10.2001 № 2768-III // Офіційний вісник України. — Від 30.11.2001 № 46. — С. 1. — Ст. 2038. — Код акта 20473/2001.
9. Конституція України: Прийнята 28 червня 1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — С. 15. — Ст. 2598.
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню": Прийнята Кабінетом Міністрів України 17.11.1997 № 1279 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 47. — С. 40. — Код акта 4355/1997.
11. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки. — Львів: НВФ "Українські технології", 2002. — 252 с.
12. Фурдичко О.І. Фінансовий інструментарій екологізації агросфери в контурі її сталого розвитку / О.І. Фурдичко, О.Є. Гудзь // Вісник Сумського національного аграрного університету. — Суми: Сум. нац. аграр. ун-т, 2010. — № 2. — С. 9—15. — (Серія "Фінанси і кредит").

Стаття надійшла до редакції 14.06.2012 р.