

І. О. Новаковська,
науковий співробітник, КП "Київський інститут земельних відносин"

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Україна як одна з найбільших держав Європи має сформувані чітку соціально-економічну, екологічну та природоохоронну політику свого просторового розвитку з урахуванням існуючої структури її земельного фонду та складу сільськогосподарських угідь.

Згідно з розрахунками провідних науковців, для забезпечення внутрішніх потреб у продовольстві при наявності кількості населення та його купівельної спроможності потрібно задіяти в обробіток 11,7 млн га орних земель, для забезпечення науково обґрунтованих норм споживання — 17,7 млн га, а з урахуванням експортних пропозицій і можливостей світового продовольчого ринку — 22,6 млн га, що становить близько 70 % ріллі, що перебуває в обробітку станом на 1 січня 2008 р. До того ж виведення з обробітку деградованих і малопродуктивних орних земель має велике екологічне значення [1].

Основою ефективного використання та охорони особливо цінних ґрунтів є, в першу чергу, надійна, повна та оперативна інформація про земельно-ресурсний потенціал країни. При цьому одним з головних джерел інформації була і залишається карта ґрунтового покрову. За її допомогою на підставі інших кадастрових даних можна здійснювати будь-які операції із землею — від проектування сівозмін, організації землекористування до відведення земельних ділянок та формування земельного ринку.

Віднесення тих чи інших земель до особливо цінних та правовий режим їх використання регламентується Земельним кодексом України, Законами України "Про природно-заповідний фонд", "Про охорону культурної спадщини" та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до ст. 150 Земельного кодексу України, до особливо цінних земель належать: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені та чорноземи, опідзолені на лесах, і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньоглибокі; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму; дернові глибокі ґрунти Закарпаття; землі дослідних полів нау-

ково-дослідних установ і навчальних закладів; природно-заповідного фонду; історико-культурного призначення [2, с. 77].

Вилучення особливо цінних земель для несільськогосподарських потреб не допускається, за винятком наступних випадків. Земельні ділянки особливо цінних земель, що перебувають у державній або комунальній власності, можуть вилучатися (викупуватися) для будівництва об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, за постановою Кабінету Міністрів України або рішенням відповідної місцевої ради, якщо питання про вилучення (вкуп) земельної ділянки погоджується Верховною Радою України.

Погодження матеріалів вилучення (вкупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, проводиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Держкомзем України у 2003 р. розробив перелік особливо цінних груп ґрунтів, який не узгоджується з переліком, встановленим ст. 150 Земельного Кодексу України, і дещо скоротив площу цих земель. Незважаючи на доручення Верховної Ради України від 22 вересня 2005 року щодо приведення його у відповідність до вимог Земельного кодексу України (дод. Д 1), цей перелік досі не переглянуто. В цьому зв'язку необхідно розробити проект Закону України про внесення змін до статті 150 Земельного кодексу України, передбачивши в ньому зокрема: розширення переліку особливо цінних земель за рахунок включення до їх складу земель оздоровчого призначення; земель рекреаційного призначення; лісогосподарського призначення, зайнятих лісами першої групи; земель водного фонду, зайнятих прибережними захисними смугами вздовж морів, навколо морських заток і лиманів, великих річок, водосховищ і озер.

Слід зазначити, що незавершеність земельної реформи в Україні зумовлює невизначеність стосовно на-

лежності земель до певної категорії, а це, в свою чергу, призводить до зловживань. Тобто доки земельні ділянки не отримають офіційного підтвердження їх приналежності до певної категорії, яка власне і визначає функціональне призначення та можливості їх використання й відчуження, доти буде можливість використовувати ці ділянки за будь-яким призначенням без урахування інтересів громади. Така ситуація шкодить громаді та суперечить положенням Земельного кодексу України, який забороняє розпочинати використання земель до віднесення їх до певної категорії [3]. Для вирішення цієї проблеми необхідно чітко визначити функціональне призначення земель, тобто їх використання в межах основного цільового призначення земельної ділянки. Таких видів використання може бути багато — значно більше, ніж цільових призначень, але всі вони повинні відповідати основному цільовому призначенню ділянки. Натомість сьогодні законодавство в цій сфері обмежується лише загальним правилом: на землях певної категорії забороняється діяльність, яка перешкоджає або може перешкоджати використанню земель за призначенням, а також негативно впливає чи може вплинути на природний стан земель.

Виходячи з екологічних міркувань, при консолідації необхідно вивчати можливі зміни цільового використання, напрями консервації угідь. Слід визначити і шляхи диференціації ріллі за інтенсивністю використання на основі агроекологічної оцінки придатності ґрунтів для розміщення сільсько-господарських культур з урахуванням можливості вирощування техногенно забрудненої та забрудненої без перевищення допустимих рівнів продукції рослинництва.

Дані щодо фактичного розміщення сільськогосподарських культур та понесені затрати під урожай майбутніх років мають виявлятися на підставі опитування фахівців господарства та показників бухгалтерського обліку.

Необхідно аналізувати стан меліоративних угідь, значущість перезволожених земель як геохімічних резервацій та джерел живлення і регулювання стоку поверхневих та підземних вод, можливості їх подальшої охорони, а також уточнити межі територій природно-заповідного фонду та зарезервованих з метою наступного заповідання [4, 5, 6].

Вважаємо за доцільне і можливість збільшення обсягів культурно-технічних робіт, рекультивациі порушених земель, землювання малопродуктивних угідь та здійснення інших заходів, спрямованих на подальше поліпшення стану агроландшафтів і забезпечення їх стійкості.

Слід виявити також ефективність лісомеліоративних насаджень і стан гідротехнічних протиерозійних споруд. Якщо він незадовільний, слід розкрити причини, виявити порушені споруди, визначити орієнтовні обсяги ремонтних робіт, фактори, що сприяють підвищенню надійності експлуатації таких насаджень і споруд. Особлива увага звертається на вершини ярів і балок, тальвеги і вододіли, місця витоків малих річок, джерела ґрунтових вод [7, 8].

На основі зазначеного розробляється комплекс заходів щодо системного розвитку природних територій

в агроландшафтах та можливості і засоби конструювання культурних ландшафтів, а також уточнюється режим використання земель у водоохоронних і прибережних смугах, санітарно-захисних зонах.

Разом з тим оптимальне використання земельних ресурсів на основі аналізу і врахування неоднорідності та мінливості природних і ландшафтних умов земельного фонду в регіональному аспекті недостатньо вивчені. Немає відповідних комплексних розробок, недостатньо впроваджуються в практику землекористування важливі покомпонентні рекомендації з оптимізації природного середовища, а саме раціонального використання потенційних можливостей природного ландшафту для виробництва сільськогосподарської продукції.

Важливість і необхідність комплексного ландшафтно-екологічного підходу для раціонального використання земельних ресурсів, охорони ґрунтової родючості і життєвого середовища очевидна. З метою збалансування співвідношень між експлуатацією, консервацією і поліпшенням земельного фонду конкретного типу і виду ландшафту пропонується в практиці проектування застосовувати три основні напрями оптимізації ландшафтних систем [9, 10, 11]:

1. Повна консервація ландшафту, а саме збереження його природного режиму. Це обумовлено необхідністю в окремих випадках та доцільністю збереження еталонів того чи іншого ландшафту з метою вивчення закономірностей його забудови і розвитку (наприклад, збереження лісових масивів у руслах водотоків або верхових боліт).

2. Чітке дотримання режиму використання ландшафтного ресурсу в поєднанні із заходами, направленими на підтримання природно-екологічної рівноваги (наприклад, підтримання ґрунтової родючості, створення сіяних сінокосів та продуктивних пасовищ) або дотримання суворих вимог господарського використання, які сприяють підвищенню природного потенціалу ландшафту.

3. Інтенсивне господарське використання з поглибленим меліоративним впливом, при якому рівновага в ландшафті підтримується штучно. В цьому випадку особливо важлива роль відводиться розробці (проектуванню) заходів щодо попередження можливих негативних наслідків проектного освоєння земельного фонду (наприклад, збільшення розораності, утворення ярів, заболочення тощо).

Організація території на основі ландшафтного підходу передбачає наукове обґрунтування розміщення площ з різним функціональним призначенням та режимом використання. Вона базується на врахуванні природно-географічних особливостей морфологічних частин ландшафту і практично полягає у визначенні правильного використання земельного фонду кожної морфологічної одиниці ландшафту.

У всіх випадках організація території повинна бути диференційована за типами й видами ландшафтів та базуватися на їх зональності, типологічних й індивідуальних особливостях. Цьому сприятимуть певною мірою і виділені екологічні (ерозійні) райони на ландшафтній основі. Крім того, в окремих випадках з проектів організації території ландшафту доцільно вилучати найбільш

деградовані землі та включати їх до складу природно-заповідних територій або ж лісового фонду.

Отже, оптимізація агроландшафтів, як і землекористувань, з метою гарантування екологічно безпечно-го, економічно доцільного та ефективного співвідношення земельних угідь має базуватися на трьох складових: оптимізації земельного фонду, структурі сільськогосподарських угідь та структурі посівних площ.

Переваги еколого-ландшафтного землеустрою порівняно із звичайними методами землепорядкування території полягають у кращій організації території та її відповідності вимогам розвитку економіки і природокористування. До таких переваг слід віднести єдність, цілісність, комплексність вирішення поставлених завдань щодо організації території та охорони й відтворення земель, узгодженість інтересів через балансові відносини природних та економічних ресурсів, довгострокове збереження системоутворюючих елементів територіального устрою, багатоплановість і багатоваріантність моделей, конструкцій і проектів тощо.

Таким чином, необхідно створювати територіально-виробничу інфраструктуру для самодостатнього функціонування суб'єкта, що господарює, при обраному напрямі діяльності, ефективній організації землеробства, раціональному природокористуванню. Максимальне врахування екологічних показників забезпечує збереження екологоорієнтованого землекористування та виробництва.

Проектування адаптивних агроєкосистем і агроландшафтів повинно здійснюватися за допомогою спеціальних класифікацій і районування землепорядної території, що синтезують геоморфологічні, ґрунтові, гідрологічні та інші дослідження. Останні найчастіше проводяться як самостійні роботи для багатоцільового використання земель, а також у складі землепорядного проектування.

В інтересах обґрунтування організації консолідованих території сільськогосподарських підприємств слід застосовувати матеріали природно-сільськогосподарського, еколого-ландшафтного, еколого-господарського та агроєкологічного районувань. Це може забезпечити еколого-ландшафтне обґрунтування передпроектних та проектних рішень. Таксономія агроєкологічного районування поширюється на всі територіальні рівні: від земельного масиву — до території країни (мікро-, мезо-, макрорівні) [12].

Еколого-господарське районування території доповнює сільськогосподарське районування міжгалузевими аспектами. Для великого територіального об'єкта виділяють функціонально-галузеві зони — природну та сільськогосподарську, які включають підзони за сукупністю природних (тепло- забезпеченість, зволоження, рельєф, ґрунтовий покрив) і соціально-економічних показників (розселення, співвідношення галузей, інтенсивність виробництва, структура сільгоспугідь, інфраструктурна забезпеченість тощо).

Багаторівневий характер застосування при еколого-ландшафтному обґрунтуванні землепорядних заходів має агроєкологічне районування території, при якому придатні для сільського господарства землі поділяються на зони, райони, класи, види залежно від жит-

тєво важливих вимог рослин та їх адаптивного потенціалу.

Процес землепорядкування дає змогу перетворювати однорідні території та ділянки у виробничо-територіальні об'єкти: землеволодіння і землекористування, земельні масиви внутрішньогосподарських підрозділів, сівозміни, поля, робочі ділянки тощо. В такий спосіб створюється цілісна система науково обґрунтованої територіальної організації виробництва, адаптована до еколого-ландшафтних умов місцевості. Лінійні елементи устрою території оптимізуються в ландшафтному аспекті як з екологічних, так і агроєкологічних позицій.

Знання із суміжних наук також значною мірою допомагають удосконалити систему сільськогосподарського землекористування, оскільки власне землекористування створює організаційно-територіальну структуру для ефективного розвитку землеробства і тваринництва. Ці та інші фактори визначають пріоритетність екологічних вимог при організації території, особливо сільськогосподарських та фермерських підприємств.

У рамках проведення політики консолідації ділянок необхідно забезпечувати узгодженість різноманітних інтересів сільськогосподарських землекористувачів та землевласників, збалансування відносин щодо використання природних та економічних ресурсів, земельних угідь, працездатного населення, технічних засобів, валової і товарної продукції, фінансових ресурсів тощо. Природно-економічні умови та агроєкологічна якість земель визначають обсяги, спеціалізацію та інтенсивність сільськогосподарського виробництва і землекористування, а також дають змогу розрахувати параметри землекористування, складність і затратність землекористування та природоохоронних заходів.

Таким чином, концептуальні положення розвитку земельної реформи передбачають інтеграцію та диференціацію окремих частин й елементів системи сільськогосподарського землекористування для створення цілісної науково обґрунтованої організації раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони на різних рівнях господарювання й управління.

Визначено також необхідність кардинальної зміни ставлення держави до охорони земельного фонду. Землю треба охороняти не лише від самовільного захоплення та розбазарювання, а перш за все від деградації. Через фактичне припинення робіт по боротьбі з ерозією ґрунтів, засоленням, заболоченням земель, забрудненням їх важкими металами та хімічними речовинами постійно зростають площі деградованих угідь, катастрофічно знижується рівень гумусу. Ми фактично експлуатуємо родючість ґрунту, яка не належить нам, а є власністю наших дітей і онуків.

Державна політика щодо охорони земельного фонду потребує суттєвої зміни. Її основними принципами повинні стати:

- забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу;
- пріоритетність вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва;
- відшкодування збитків, заподіяних порушенням

законодавства України про охорону земель;

- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель;
- публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель.

З метою додержання комплексності здійснення робіт з охорони земельного фонду необхідно удосконалити і систему відповідних заходів. Вона включає тиме:

- державну комплексну систему спостережень;
- розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель;
- створення екологічної мережі;
- здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель;
- економічне стимулювання виконання робіт з охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів;
- стандартизацію і нормування.

Держава зобов'язана здійснювати економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом:

- надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти роботи із захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;
- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю і земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультиваци, консервації земель та інші з охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;
- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель;
- застосування прискореної амортизації основних фондів земле- і природоохоронного призначення.

Варто посилити державний контроль за охороною земель, який все більше переростає в проблему національної безпеки країни. Без участі держави у здійсненні землеохоронних заходів і їх державного фінансування нам не вдасться вирішити цю проблему.

Держава має для цього фінанси — це кошти земельного податку, щорічна сума яких становить понад 4 млрд грн. Згідно із Законом України "Про плату за землю", не менше 30% цих коштів повинно централізуватись для здійснення робіт, пов'язаних з поліпшенням використання та охорони земель. Однак, починаючи з 1993 р., дія відповідної статті цього закону, яка визначає цільове використання коштів податку, призупинена, що не припу-

стимо. Земля вже 14 років чекає, коли ж ми перестанемо знищувати родючість ґрунтів, розпочнемо реалізувати конституційне положення про те, що земля як основне національне багатство дійсно перебуває під особливою охороною держави.

На нашу думку, треба докорінно перебудувати організаційні засади охорони земельного фонду. Зокрема, охорона земель, на яких виробляється сільськогосподарська продукція, повинна бути невід'ємною складовою технологічних процесів ведення землеробства.

Доречно наголосити і на тому, що на шляху до євроінтеграції країни нам слід серйозніше підійти до проблеми виведення із сільськогосподарського обігу частини орних угідь, насамперед малопродуктивних і деградованих. Як уже зазначалося, у процесі паювання земель у приватну власність громадянам передано понад 5 млн га земель, які недоцільно використовувати у складі орних. Якби ці землі залишили в державній власності, цю проблему можна було б вирішити простіше.

Література:

1. Данилишин Б.М. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка: Навч. посібник / Б.М. Данилишин, Д.В. Клиновий, Т.В. Пепа: За наук. ред. Б.М. Данилишина. — Ніжин: ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2007. — 688 с.
2. Земельне законодавство України. У 2 книгах. — К.: Урожай, 2002. — 686 с.
3. Кадастр населених пунктів: підручник / [М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула, Н.Р. Шпік]. — Львів: Новий світ — 2004. — 392 с.
4. Мольчак Я.А. Екологізація водопользования в условиях реформирования экономики Украины / Я.А. Мольчак, М.А. Хвесик — Луцк: Вежа, 1995. — 198 с.
5. Хвесик М.А. Економічна оцінка природних ресурсів: основні методологічні підходи / М.А. Хвесик, Н.В. Збагерська. — Рівне: РДТУ, 2000. — 194 с.
6. FAO: The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. Land Tenure Studies 6. — Rome, 2003.
7. Эколого-экономическая оценка почвозащитных мероприятий: Метод. рекомендации. — Луганск: УНИИЗПЗ, 1987. — 45 с.
8. Экономическая эффективность противоэрозионных мероприятий в Донбассе: [метод. рекомендации] — Луганск: УНИИЗПЗ, 1982. — 138 с.
9. Горлачук В.В. Наукові основи управління земельними ресурсами / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич. — Львів: НВФ "Українські технології", 2002. — 76 с.
10. Облік землі / О.В. Вороновська: Відп. ред. П.Т. Каблук. — У 3 ч. — К.: ІАЕ, 2001. — Ч. III. — С. 50—353.
11. Яремчик І.Г. Економіка природокористування: / І.Г. Яремчик: Навч. посібник. — К.: Книга Пам'яті України, 2000. — 429 с.
12. Ландшафтно-екологічне районування території України / В.М. Трегобчук, Г.Д. Гуцуляк, М.В. Андрішин, Ю.Г. Гуцуляк // Вісник аграрної науки. — 1999. — № 5. — С. 50—57.

Стаття надійшла до редакції 07.04.2009 р.