



УДК 332.54

© 2017

І.О. Новаковська,

*доктор
економічних наук*

*Національний
авіаційний
університет*

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ОСНОВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ

Мета. Дослідити тенденції динаміки землекористувань і окремих видів угідь за роки земельної реформи, їх вплив на структуру земельного фонду та землеустрій, розглянути основні напрями та методологічні підходи до охорони земель як основного національного багатства країни. **Методи.** Аналіз та синтез, абстрактно-логічний, системного узагальнення. **Результати.** Запропоновано першочергові заходи, здійснення яких може забезпечити збалансоване використання, екологізацію та охорону сільськогосподарських земель. **Висновки.** Чинна система відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням земель, не забезпечує економічного захисту земель і має бути вдосконалена. З цією метою слід розробити Закон про загальнодержавну програму використання та охорони земель, забезпечити складання схем землеустрою об'єднаних територіальних громад, створити національний фонд підтримки землекористування.

Ключові слова: земельно-ресурсний потенціал, ощадливе землекористування, землеустрій, економічний захист земель, охорона земельних ресурсів.

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Земельна реформа, розпочата 15 березня 1991 р., мала здійснити перерозподіл земель з метою створення умов для рівноправного розвитку багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель. За цей період ліквідовано монополію держави на землю, проведено

роздержавлення земель і сформовано приватну земельну власність, реформовано наявну структуру сільськогосподарського виробництва та створено нові агроформування, запроваджено платність землекористування, загалом створено систему ринкового земельного законодавства, почав діяти ринок земель. Однак одне з основних завдань земельного реформування — раціональне використання

земель — реалізується дуже повільно, а охорона земельного фонду здійснюється незадовільно [2].

Негативні процеси, які відбуваються щодо динаміки землекористувань і угідь у реформуванні земельних відносин, украї недостатньо висвітлюються в науковій та спеціальній літературах. Питання організації ведення державного земельного кадастру, формування ринку земель сільськогосподарського призначення, розвитку орендних відносин на конкурентних засадах превалюють серед публікацій земельноресурсних органів і науковців. У зв'язку з демографічною кризою, що зумовила скорочення чисельності сільського і міського населення, тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та проведенням на частині території східних районів країни антитерористичної операції, питання ощадливого використання та охорони земель і збереження продуктивності угідь вважаються менш актуальними.

Мета досліджень — дослідити тенденції динаміки землекористувань і окремих видів угідь за роки земельної реформи, їх вплив на структуру земельного фонду та землеустрій, розглянути основні напрями та методологічні підходи до охорони земель як основного національного багатства країни.

Збереження сільськогосподарського земельно-ресурсного потенціалу країни в сучасних умовах, коли втрачаються значні площі продуктивних угідь, а потреби в продовольстві для суспільства постійно зростають, вимагає розроблення наукового прогнозу динаміки землекористування та заходів щодо його збалансованості, втручання державних органів із забезпечення безперервної охорони земельного фонду, організації екологобезпечного землекористування [3].

Методи досліджень — аналізу та синтезу, абстрактно-логічний, системного узагальнення.

Україна має унікальний земельно-ресурсний потенціал, ощадливе, ефективне, раціональне й екологобезпечне його використання, охорона якого в сучасних умовах є однією з найактуальніших проблем національної безпеки держави.

Результати досліджень. Займаючи третє місце серед країн світу за площею орних

земель, у розрахунку на 1 жителя наша держава має можливість задовольняти потреби в продовольстві щонайменше 180 млн чол. у разі ефективного використання земель. Чорноземи України становлять 8,7 % площі чорноземів усього світу і займають 2/3 від загальної площі сільськогосподарських угідь країни. Отже, не лише для нашої держави, а й для світового співтовариства земельні ресурси України вже зараз відіграють помітну роль у забезпеченні потреб у продовольстві, а ця роль зростатиме і в майбутньому [4].

Незамінність землі для людини, територіальна обмеженість (у розмірах), локальність за місцем розташування відрізняють землю від інших природних об'єктів. Хоча вона й належить до нерухомості, але, не маючи первісної вартості, тобто матеріальної основи, не може бути звичайним майном, що є в цивільно-правовому обігу. Її відмінність від іншого майна саме і полягає в тому, що земля є основним національним багатством країни [5].

Конституційний принцип особливої охорони земель як національного багатства має на меті запобігання необґрунтованому вилученню сільськогосподарських угідь — основного засобу виробництва в сільському господарстві, раціональне використання земельного фонду, захист угідь від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, забезпечення особливого режиму використання найбільш цінних земель. Однак цей принцип не завжди дотримувався під час проведення земельної реформи в країні, яка триває понад 26 років. Збільшення рівня лісистості території і зменшення сільськогосподарської освоєності та розораності угідь не можна вважати лише наслідком повсюдної реалізації вимог екологічної безпеки за роки земельної реформи. Використання сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських потреб, зокрема для розширення площі населених пунктів, під житлову забудову навколо обласних центрів і середніх міст, призвело до втрати частки земель з особливо цінними ґрунтами. Паювання земель спричинило порушення сівозмін і контурно-меліоративної організації угідь як каркасу науково обґрунтованого ведення землеробства. Унаслідок земельної реформи площа земель міст і селищ

міського типу збільшилася на 703 тис. га. Площа забудованих земель зросла майже на 400 тис. га. Зростання земель міст і селищ мало місце в перші 5 років земельної реформи, коли до складу міст і селищ було включено понад 0,5 млн га прилеглих територій (таблиця).

Постійне зростання площ земель населених пунктів безпосередньо не пов'язане з динамікою чисельності населення. У зв'язку з демографічною кризою, зумовленою соціально-економічною та демографічною політикою держави, лише за 1996–2016 рр. чисельність міських жителів зменшилася на 5,1 млн осіб. Загальна щільність населення скоротилася з 86,3 особи до 74,4 особи на 1 км² (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим). Міста Дніпро та Донецьк перейшли з групи найбільших (понад 1 млн осіб) до групи великих міст (0,5–1 млн осіб), а міста Миколаїв і Маріуполь з групи великих міст стали містами з населенням 0,25–0,5 млн осіб.

У рік набуття незалежності (1991 р.) Україна характеризувалася досить високим рівнем урбанізації — 67,8 % [5]. За усередненою щільністю населення вона входила до складу 12-ти країн Європи. Слід зазначити, що 4/5 міського населення країни проживало в найзначніших (понад 1 млн осіб) та великих (500 тис. — 1 млн осіб) містах. Загальна чисельність населення 5-ти найзначніших міст (Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк) становила 7,6 млн осіб, або 31,6%

всього міського населення країни. Попри високий середній рівень урбанізації показник ефективності міського землекористування порівняно з відповідними класифікаційними групами європейських міст був у 1,5–2, а в ряді випадків і в 3–5 разів нижчим. Зайняття значної частини міської території земельними ділянками для ведення особистого підсобного господарства, організації садівництва, здійснення житлового будівництва садибного типу з присадибними ділянками зумовило розосередження виської забудови і надмірне, неефективне використання території міст і селищ міського типу.

Скорочення за роки земельної реформи загальної площі сільськогосподарських угідь на 522 тис. га значною мірою можна пояснити передачею частини малопродуктивних і деградованих земель під заліснення. Це сприятиме екологізації землекористування, зокрема оптимізації співвідношення земельних угідь країни.

Однак зменшення майже на 1030 тис. га площі орних земель за 1991–2016 рр. виправдати складно, а обґрунтувати взагалі неможливо. Адже з обороту виведено орну площу, що дорівнює розміру ріллі Львівської та Закарпатської областей.

Певною мірою динаміку орних земель за роки реформування земельних відносин можна пояснити спонтанністю реалізації заходів земельної реформи. Програми проведення в Україні земельної реформи не було розроблено. Доручення Уряду, обласним радам щодо розроблення і затвердження

Динаміка площі земель України за 1991–2016 рр. [5]

Вид угідь	Площа земель, тис. га за роками						Зміни за 1991–2016 рр.
	1991	1996	2000	2005	2011	2016	
Сільськогосподарські угіддя	42030,3	41852,9	41829,5	41763,8	41576,0	41507,9	–522,4
з них орні	33571,1	33286,2	32669,9	32482,2	32476,5	32541,3	–1029,8
Ліси та інші лісовкриті площі	10221,3	10375,8	10403,3	10475,9	10601,1	10633,1	+ 411,8
Забудовані землі	2161,1	2313,1	2457,4	2458,3	2512,5	2552,9	+ 391,8
Відкриті заболочені землі	884,0	934,9	946,0	957,1	979,9	982,3	+ 98,3
Води	2435,1	2418,6	2426,2	2421,1	2423,5	2426,4	— 8,7
Землі міст	1201,4	1712,5	1261,3	1296,4	1322,7	1341,9*	+703,4**
Землі селищ			522,2	537,5	560,7	562,9	

Примітки: розраховано за даними Держкомзему, Держгеокадастру та Держгеокадастру за відповідні роки; *дані про площу міст і селищ за 2015 р., ** дані про зміни площ за 1991–2015 рр.

державної та обласних (міських) програм земельної реформи, ухвалене Верховною Радою України в березні 1992 р. у зв'язку із запровадженням приватної власності на землю, не виконано. Основні напрями реформи на 2001–2005 рр., схвалені Указом Президента України 30 травня 2001 р., в абсолютній більшості також не впроваджено [6].

Реалізуючи заходи земельної реформи, було припинено розроблення землепорядної документації комплексного характеру на загальнодержавному та регіональному рівнях: генеральної схеми землеустрою, схем землеустрою областей та адміністративних районів. Це не дало змоги розв'язати на науковому рівні проблеми перерозподілу земельного фонду, приватизації земель, охорони земельних ресурсів. Понад 5 млн га малопродуктивних і деградованих земель, передусім орних, замість консервації, переведення в природні кормові угіддя або залісення було розпайовано, що ускладнило захист їх від деградаційних процесів.

Розширення територій населених пунктів здійснено за відсутності генеральних планів їх розвитку, без належного обґрунтування, лише на основі схем установлення меж місцевих рад, сіл, селищ, міст. Втрати рядом державних органів функцій щодо управління земельною реформою зумовила порушення екологічно сформованого сталого сільськогосподарського землекористування та його подрібнення, припинення робіт щодо боротьби з ерозією ґрунтів.

Складена під час реформування земельних відносин землепорядна документація мала в основному локальний характер, переслідувала переважно одну мету — межкування земельного фонду, а не його раціональну організацію та створення умов для дотримання вимог екологічної безпеки. За час реформи істотно скоротилося або припинилося зовсім розроблення не лише прогнозованої (передпроектної) і планувальної, а й багатьох видів проектної, робочої і технічної документації із землеустрою.

Для розв'язання сучасних проблем забезпечення раціонального використання земельних ресурсів країни та їх охорони, регулювання земельних відносин, гарантування

прав на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави немає актуалізованої інформаційної бази про землю. На території області, району, місцевої ради немає відповідних актуалізованих матеріалів-землевпорядних, містобудівних, екологічних та ін. Для абсолютної більшості населених пунктів немає генеральних планів, установлених меж, не розроблено плани земельно-господарського устрою, детальні плани та плани зонування території міст.

Змінена у 1997 р. система відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням земель, нині не відповідає рівню сучасної грошової оцінки сільськогосподарських угідь [4]. Втрати є надзвичайно заниженими і не можуть бути зіставним фактором економічної оцінки впливу вилучення з обігу земельних ділянок, а також обмежень у землекористуванні, земельних сервітутів. Постійно розширюються переліки робіт, на виконання яких можна використовувати кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. За чинним нині Земельним кодексом (ст. 209) цими роботами навіть є проведення інвентаризації земель, розмежування земель державної та комунальної власності, які не мають прямого відношення до освоєння нових земель і до підвищення родючості ґрунтів, продуктивності лісів, поліпшення та охорони угідь. Це зумовлює необґрунтоване скорочення суми коштів, які потрібно використовувати для відновлення сільськогосподарського потенціалу країни [7].

У порівнянні з постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. №1279 останніми роками розширено перелік громадян і юридичних осіб, які звільняються від відшкодування втрат. Нею, зокрема, визначено оптові ринки сільськогосподарської продукції, об'єкти енергетики, які виробляють електроенергію з альтернативних джерел, торфодобувні підприємства. Правомірність їх належності до цієї категорії є досить сумнівною [8].

Сільськогосподарське виробництво потерпає також від значних втрат через законодавчу невизначеність розміру коштів, зумовлених обмеженнями сільськогосподарського землекористування в охоронних і санітарно-захисних зонах, у зонах санітарної охорони та

особливого режиму використання земель, а також через зниження якості угідь під час будівництва об'єктів і добування копалин. Якби сільськогосподарським землекористувачам компенсувалися втрати, пов'язані з обмеженнями використання земель та зниженням якості угідь, як це передбачено законом, надходження коштів за експертними розрахунками було б більшим на 6–10 % від обсягів валової продукції рослинництва.

Істотні недоліки пов'язані з неощадливим використанням земель під час їх перерозподілу, особливо внаслідок зайняття значних площ сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських цілей, ігнорування державними органами вимог щодо необхідності особливої охорони земельного фонду, зумовлюються передусім відсутністю довгострокових програм використання та охорони земель на національному та регіональному рівнях. З 1 січня 2002 р., коли набув чинності нині діючий Земельний кодекс, і донині не розроблено і не затверджено Загальнодержавної програми використання та охорони земель, хоча пройшло вже 15 років. Використання та охорона інших природних ресурсів країни (лісів, вод, надр, атмосферного повітря та ін.) регулюються відповідними програмами. За Конституцією України саме один ресурс — земля — визнано основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Однак програми охорони землі немає, а в державному бюджеті майже не передбачається коштів на здійснення охорони землі та підвищення продуктивності угідь, постійно знижується родючість ґрунтів [9].

Оскільки строки, встановлені нормативно-правовими актами щодо подання цієї Програми на затвердження до Верховної Ради України порушувалися 5 разів, у проекті Постанови Верховної Ради від 27.03.2017 р. № 6241 «Про рекомендації парламентських слухань відносно обігу земель сільськогосподарського призначення» доручення Кабінету Міністрів з цього питання вже не містить конкретних строків. Аналогічне становище і щодо державних програм підвищення родючості ґрунтів та розвитку земельних відносин, які розробляли, але не були затверджені [10].

Значний обсяг робіт із формування об'єднаних територіальних громад вже виконано, але проекти землеустрою щодо встановлення їх меж не розроблено ні для однієї громади. Не складаються схеми землеустрою об'єднаних територіальних громад, хоча їх кількість перевищила вже 400 одиниць. Отже, землеустрій не виконує своїх функцій у державі. Земельний кадастр не містить інформації щодо особливо цінних земель, не інформує населення та владні структури щодо негативних процесів динаміки земельних угідь, які відбуваються. Кошти від плати за користування землею (земельний податок, орендна плата, кошти від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва) належним чином не використовуються для підтримки земельно-ресурсного потенціалу країни, збереження цінних земель і зростання ефективності землекористування.

Висновки

Унікальний земельно-ресурсний потенціал України згідно з конституційними положеннями потребує особливої державної охорони. Конституційний принцип охорони землі як основного національного багатства передбачає передусім запобігання необґрунтованому скороченню площі сільськогосподарських угідь, забезпечення їх раціонального використання та охорони. Відсутність програм проведення земельної реформи на загальнодержавному і регіональному рівнях, недостатній рівень

управління процесами реформування земельних відносин та ігнорування вимог щодо забезпечення прогнозування та планування землекористування необхідною документацією із землеустрою в процесі реформи зумовили істотне скорочення площі орних земель, порушення сформованого каркасу контурно-меліоративного землеробства, порушення сівозмін. Значні площі угідь зайнято для розширення територій міст, селищ, сільських населених пунктів, забудовано котеджними містечками,

приватними оздоровчими закладами разом із землями з особливо цінними ґрунтами. Із сільськогосподарського обороту за роки реформи виведено 1030 тис. га орних площ, що дорівнює розміру ріллі Львівської та Закарпатської областей, разом узятих. Фактично припинилося виконання робіт з охорони земель, у державному бюджеті на зазначені заходи не передбачаються необхідні кошти.

До цього часу немає Загальнодержавної програми використання та охорони земель, збереження родючості ґрунтів, розвитку земельних відносин у державі, прогнозування та планування землекористування зanedбано.

Збереження основного національного багатства держави — землі — зумовлює необхідність розроблення та реалізації на національному, регіональному та місцевому рівнях комплексу заходів, основними з яких є: розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про загальнодержавну програму використання

та охорони земель на 2018–2025 рр., підготовка на основі цієї Програми відповідних нормативно-правових актів із реалізації проблем раціонального використання та охорони земель; розроблення державної програми охорони родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення на 2018–2030 рр., затвердження її Кабінетом Міністрів України та складання дорожніх карт реалізації її заходів за регіонами та періодами; забезпечення розроблення схем землеустрою об'єднаних територіальних громад, формування яких продовжується з тим, щоб провести ці роботи поступово і своєчасно створити умови для ефективного використання, екологізації та охорони сільгоспугідь та агроландшафтів; розв'язання проблем із землеустрою, земельного кадастру, фінансування заходів з охорони земель, контролю землекористування, які виникли із запровадженням ринкових земельних відносин і ускладнили процеси управління землекористуванням в Україні.

Бібліографія

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 14.
2. Новаковський Л. Уроки земельного реформування/Л. Новаковський, І. Будзилович. — К.: Урожай, 2002. — 128 с.
3. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь; за ред. Е.М. Лібанової, М.А. Хвесика. — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. — 776 с.
4. Новаковський Л.Я. Земля — основне багатство українського народу. Довідник із землеустрою; за ред. Л.Я. Новаковського. — 4-те вид., перероб. і доп. — К.: Аграр. наука, 2015. — 492 с.
5. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням: монографія/І.О. Новаковська. — К.: Аграр. наука, 2016. — 304 с.
6. Новаковська І.О. Основи економіки землекористування: монографія/І.О. Новаковська. — К.: Просвіта, 2013. — 224 с.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III//Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
8. Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279//Офіційний вісник України. — 1997. — № 47. — С. 40.
9. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи; за ред. Л.Я. Новаковського. — К.: Аграрна наука, 2015. — 48 с.
10. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі»: проект Постанови Верховної Ради України//Режим доступу http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1_DH4TD00A.html

Надійшла 13.06.2017.