

О. Д. Гнаткович,

к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та комерційної діяльності,
Львівський інститут економіки і туризму

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Стаття присвячена питанню вдосконалення державної політики у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель в Україні. Обґрунтовано потребу впровадження державної Програми охорони сільськогосподарських земель та подано пропозиції щодо консервації земель. Особливий акцент зроблено на заходах держави щодо зменшення рівня розораності сільськогосподарських угідь.

This article deals with the issue of improving public policy in sphere of rational use and protection of agricultural land in Ukraine. The need to set the State program of agricultural land is substantiated and proposals for land conservation are done. A special emphasis on the activities of the state to reduce arable farmland are made.

*Ключові слова: державна політика, сільськогосподарські землі, раціональне землекористування, охорона земель.
Key words: state policy, agricultural land, rational land use, land protection.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На даний час існує багато не вирішених проблем законодавчого та нормативного характеру, пов'язаних із раціональним використанням та охороною сільськогосподарських земель, які потребують державного втручання. Оскільки покращення використання земель з екологічної позиції є важливою проблемою регулювання земельних відносин з боку держави, то державна політика повинна зводитися до покращення якості земель у напрямі максимального залучення до господарського обігу продуктивних земель та їх ефективного використання за основним цільовим призначенням, створення найсприятливіших умов для високої продуктивності сільськогосподарських угідь і одержання на одиницю площі максимальної кількості продукції за найменших витрат праці та коштів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Раціональне використання земель та їх охорона дедалі частіше стають предметом наукових досліджень, результати яких запроваджуються у практиці аграрного виробництва. Значний внесок у теорію та методологію дослідження проблем підвищення ефективності використання, відтворення і охорони земельних ресурсів зробили Д.С. Добряк [2], М.В. Роїк [6], В.М. Трегубчук [7], Ю.Ю. Туниця [8] та ін. Не применшуючи наукові здобутки вказаних науковців, варто все ж зауважити, що потребує поглибленого дослідження проблема покращення раціонального землекористування і стимул до цього з боку держави та впровадження у життя державної політики раціонального використання та охорони земель.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завдання статті полягає в розробці пропозицій щодо покращення раціонального використання і охорони земель на основі впровадження відповідної державної політики у цій сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Раціональне використання земель означає максимальне залучення до господарського обігу всіх земель та їх ефективне використання за основним цільовим призначенням, створення найсприятливіших умов для високої продуктивності сільськогосподарських угідь і одержання на одиницю площі максимальної кількості продукції за найменших витрат праці та коштів. У свою чергу охорона земель передбачає сукупність науково обґрунтованих заходів, спрямованих на ліквідацію надмірного вилучення земельних фондів із сільськогосподарського обігу внаслідок господарської діяльності. Згідно ст. 164 Земельного кодексу України охорона земель включає:

а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування;

б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб;

в) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів;

г) збереження природних водно-болотних угідь;

г) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;

д) консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [3].

Отже, раціональне використання й охорона земельних ресурсів включають дві групи питань:

1) охорона землі від виснаження і підвищення її родючості — економічна група;

2) охорона від забруднення та його попередження — екологічна група.

Реалізація державної політики, спрямованої на високотехнологічне екологічнобезпечне землекористування, що відповідає характеру регульованої, соціально орієнтованої ринкової економіки, має стати базисом управління земельними ресурсами. Держава повинна регулювати процес раціонального використання земель у напрямі економічного стимулювання землевласників та надання коштів на заходи по підвищенню продуктивності земельних ділянок. Основною метою такого стимулювання має бути збільшення виробництва конкурентоспроможної продукції сільськогосподарськими виробниками за мінімальної екологічної шкоди земельним ресурсам.

Перш за все, потрібно наголосити на необхідності існування загальнодержавної Програми охорони сільськогосподарських земель, яка повинна передбачати впровадження екологічно безпечних технологій господарювання та ощадливого використання сільськогосподарських земель. Основними пунктами Програми повинні бути наступні положення:

— ліквідація надмірного вилучення земель із сільськогосподарського обігу внаслідок промислового, транспортного, міського і сільського будівництва та видобутку корисних копалин;

— запобігання підтопленню, заболоченню засобом гідротехнічного й меліоративного будівництва;

— покращення фізико-хімічних властивостей земель, параметри яких знижуються при застосуванні мінеральних добрив та засобів захисту рослин від шкідників і хвороб;

Таблиця 1. Залежність виробництва валової продукції сільського господарства на 1 га с.-г. угідь в областях України від лісистості їх території, 2010 р.

Групи областей за лісистістю території	Області	Площа с.-г. угідь, тис. га	Виробництво валової продукції с.-г. на 1 га с.-г. угідь, тис. грн.
4,4–11,1	АРК, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Херсонська	19406,8	1821,9
13,2–16,2	Вінницька, Луганська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Черкаська	10412,8	2611,5
19,3–31,9	Київська, Львівська, Сумська, Чернівецька, Чернігівська	7174,7	2642,7
34,5–56,8	Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська	4581,6	3053,6
У сукупності	25	41576,0	2420,0

— запобігання забрудненню ґрунту відходами промислового виробництва, паливом і мастильними матеріалами при виконанні сільськогосподарських робіт;

— захист від водної та вітрової ерозії, раціональне управління ґрунтоутворним процесом в умовах інтенсифікації сільськогосподарського виробництва та його індустріалізації;

— запровадження екологічного страхування земель сільськогосподарських підприємств на випадок техногенних катастроф;

— застосування технологій, які сприяють збереженню й підвищенню родючості ґрунтів.

Реалізація цих завдань сприятиме прийняттю законів України "Про раціональне землекористування", "Про охорону ґрунтів", "Про підвищення родючості та охорону сільськогосподарських земель", де би були встановлені чіткі нормативи плати за використання сільськогосподарських земель як природних ресурсів, визначені механізми стимулювання ошадливого господарювання на землі, обґрунтовані шляхи впровадження землеохоронних та землевідновлювальних заходів тощо.

Також реалізація державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель потребує розроблення і затвердження Кабінетом Міністрів України відповідних науково-методичних положень щодо її здійснення. Зокрема, на загальнодержавному рівні необхідно врегулювати питання плати за землю, адже вона у сучасних умовах не лише не стимулює раціональне використання земель, а навпаки — завдає значної шкоди землекористувачам. Головна причина полягає в тому, що кошти від плати за землю не використовуються на фінансування заходів, спрямованих на поліпшення використання та охорони земель. Вони йдуть на погашення бюджетних боргів держави й інші цілі, не зв'язані з вирішенням земельних проблем. Тому власники сільськогосподарських земель не одержують кошти на відтворення родючості ґрунтів, внаслідок чого знижується продуктивність угідь і погіршується їх екологічний стан.

У зв'язку із цим необхідно розробити Порядок фінансування заходів, спрямованих на поліпшення використання та охорони земель сільськогосподарськими підприємствами. З цієї метою необхідно передбачити об'єднання коштів, які вносяться у вигляді плати за землю, на єдиному рахунку регіональних бюджетів для того, щоб компенсувати землевласникам втрати, які ті здійснюють з метою покращення родючості ґрунтів. Так буде реалізовуватися принцип справедливого перерозподілу коштів та з'явиться додаткове заохочення для землевласників підвищувати родючість сільськогосподарських земель.

Також важливим заходом охорони земель може стати розробка на державному рівні механізму звільнення власників землі і землекористувачів від плати за земельні ділянки, які перебувають у тимчасовій консервації, якщо іншими способами неможливо відновити родючість ґрунту. Залежно від виду і ступеня деградації малопродуктивних земель консервацію треба проводити за такими напрямками:

— консервація-регламентація, за якої вирощування сільськогосподарських культур регламентоване необхідністю вжити прості агротехнічні чи агроелітаривні заходи;

— консервацію-реабілітацію проводять шляхом тимчасового залуження ґрунтів, які в цей час можуть відновити первинну родючість і знову бути використаними під рілля;

— консервація-трансформація передбачає докорінну зміну використання шляхом переведення рілля в постійні кормові угіддя, рілля та кормових угідь — під заліснення.

Усі напрями консервації різного ступеня деградованості

ґрунтів потребують деталізації на рівні території сільських рад, окремих земельних ділянок, окремих землевласників та землекористувачів з метою визначення доцільності їх вилучення із сільськогосподарського обробітку. Крім того, для усвідомлення її потреби новим землевласникам і землекористувачам потрібно здійснювати пропаганду екологічних знань у засобах масової інформації, в яких би збереження й охорону ґрунтів висвітлювали як священний обов'язок кожного землероба. Чітка послідовність здійснюваних операцій щодо консервації сільськогосподарських угідь разом із усвідомленням землекористувачами

необхідності таких дій будуть сприяти раціональному використанню та охороні земель, покращенню родючості ґрунтів та їх екологічної характеристики.

Необхідно згадати ще й такий момент. Стаття 205 Земельного кодексу України говорить про те, що власник землі чи землекористувач має право на компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [3]. Проте існуюче законодавство про консервацію земель не регламентує засад компенсації, а закони про державний бюджет традиційно не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію. Нема чітких рекомендацій про джерела фінансування заходів щодо консервації земель і в наказі № 175 від 17.10.2002 р. Держкомзему України "Порядок консервації земель".

У цьому випадку необхідно здійснювати вагомі дотації з Державного бюджету для проведення цих робіт, бо землевласники і землекористувачі нині не в змозі фінансувати їх. Крім того, необхідно до цієї роботи залучити ґрунтознавців і спеціалістів з екології землекористування, щоб виконати її висококваліфіковано і сприяти поліпшенню екологічної ситуації в межах деградованих земель. Адже за існуючих умов механізм консервації земель та його складова — відшкодування зниження доходів власників землі та землекористувачів — працювати не може.

Також слід зазначити, що згідно статті 172 Земельного кодексу України консервація може здійснюватися шляхом заліснення. Відомо, що підвищення рівня лісистості території позитивно впливає на економічні показники ефективності функціонування виробників сільського господарства, зокрема на вихід продукції з одиниці площі, що показано у табл. 1, дані якої свідчать про те, що зі зростанням рівня лісистості території, яку характеризує коефіцієнт лісистості, зростає показник виробництва валової продукції сільського господарства на 1 га сільськогосподарських угідь.

У цій ситуації варто звернутися до досвіду Польщі, у якій Програма активізації сільської місцевості, розпочата напередодні вступу Польщі до ЄС, передбачає компенсаційні доплати за заліснення сільськогосподарських земель та здійснення догляду за насадженнями. Отримувачами компенсації є сільськогосподарські виробники або їх групи, залісненню підлягає не менше 3 га. Оплата здійснюється одноразово з розрахунку: через рік — фінансова допомога на заліснення; за 5 років — премія "за опіку"; за 20 років — премія за заліснення. Залежно від конфігурації території та виду насаджень оплата становить за хвойні дерева — 1018—1207 євро/га, листяні — 1184—1397 євро/га [1].

Взагалі ідея розширити площу лісів є благородною та екологічно вірною в стратегічному плані, адже саме заліснення території є одним із найефективніших способів консервації сільськогосподарських угідь та захисту їх від негативного природного та антропогенного впливу. Тому на державному рівні слід передбачити відшкодування власнику, якщо його земельна ділянка передається у держлісфонд, або для громадського рекреаційного використання, при цьому сума компенсації не повинна бути меншою, ніж середня вартість ціни за одиницю землі у певному регіоні. Варто дозволити власникам лісів, зокрема й держлісгоспам, придбати такі землі. Якщо власник земельної ділянки, яка підлягає залісненню, не захоче передати її іншим юридичним особам, то він повинен зобов'язуватися у чітко визначені строки провести заліснення цієї ділянки згідно з проектною документацією і створити насадження, які відповідали б умовам для цієї зони. Держава при цьому має компенсувати

витрати на створення насаджень та виплачувати певні суми на утримання цих насаджень. Досвід Євросоюзу довів ефективність такої практики [5].

Закономірно, що процес заліснення деградованих сільськогосподарських земель вимагає регуляції з боку державних органів влади. Цікавою, на наш погляд, є думка про те, що існуюче на сьогодні Державне агентство лісових ресурсів варто реформувати, та створити на його базі Державне агентство лісостепових ресурсів та консервації земель, завдяки чому можна було б вирішити ряд прогирів, які склалися як в екологічному, так і юридичному аспекті. Оскільки головним аспектом консервації земель є екологічний, то всі роботи по наса-

дженню лісів повинні проводитись виключно у відповідності до природно-кліматичного зонування території країни. Таким чином, господарства в найбільш придатних для зростання лісів регіонах (Поліссі, Карпатах, частково у Лісостепу), змогли б займатись, як і раніше, насадженням та доглядом за лісами. Окрім того, ці господарства мали б змогу займатись залісненням кар'єрів та звалищ і створенням на орних землях лісосмуг та доглядом за ними [4].

На рівні окремих регіонів варто відродити державну службу, яка б опікувалась лісомеліоративними, рекреаційними та лісогосподарськими насадженнями на землях, виведених з сільськогосподарського обігу; укомплектувати цю службу кваліфікованими фахівцями і покласти на них не лише контролюючі, а й дорадницькі функції. Ця служба повинна готувати документи на розгляд місцевих органів влади про передачу державних земельних ділянок під заліснення, визначати виконавців робіт, затверджувати проекти заліснення території усіх категорій власності, контролювати якість їх проведення та визначати об'єми державного відшкодування за виконані роботи. Проекти заліснення території доречно було б погоджувати з обласними управліннями лісового господарства або їх представництвами на місцях. Це дало б змогу здійснювати професійний контроль за якістю проектів та забезпечити державний контроль за якістю лісокультурних робіт [5].

У сфері раціонального використання та охорони земель також потребує вирішення проблема, яка стосується високого рівня розораності сільськогосподарських угідь. Загалом, що високий рівень розораності сільськогосподарських угідь є негативним явищем, проте наукових підтверджень цього недостатньо. У зв'язку із цим вважаємо за необхідне проаналізувати вплив рівня розораності сільськогосподарських угідь на вихід продукції сільськогосподарства з одиниці посівних площ в областях України. Зазначені розрахунки наведені у табл. 2.

Отже, аналіз рівня впливу агрогосподарського і техногенного навантаження на земельну територію свідчить про відсутність чіткого взаємозв'язку між рівнем розораності областей України та виходом у них валової продукції сільськогосподарства на одиницю сільськогосподарських угідь. Таким чином, напрошується закономірне зауваження про те, що великий відсоток розораності угідь жодним чином не призводить до збільшення виробництва сільськогосподарської продукції. У той же час шкода від розорювання значних земельних наділів очевидна як в екологічному аспекті, так і в економічному, адже витрати на збільшення посівних площ не дають очікуваних результатів. Тому державна політика у сфері раціонального використання і охорони земель повинна бути спрямована на зменшення рівня розораності угідь, у першу чергу, областей третьої та четвертої груп за рахунок тимчасового виведення сільськогосподарських угідь з обороту, раціонального чергування сівозмін та оптимізації посівних площ.

Крім того, держава повинна здійснювати контроль за виконанням законів, постанов і розпоряджень у центрі і на місцях; попередження земельних правопорушень, пов'язаних з нераціональним використанням земель; експертизу зміни якості ґрунту. У разі виявлення нераціонального використання земельних ділянок чи використання їх не за цільовим призначенням, а також засобів, які призвели до погіршення земель, посадова особа, яка провадить державний контроль за використанням і охороною земель, має давати попередження з визначенням відповідного терміну для

Таблиця 2. Залежність виробництва валової продукції сільського господарства на 1 га с.-г. угідь в областях України від розораності їх території, 2011 р.

Групи областей за розораністю території	Області	Площа с.-г. угідь, тис. га	Виробництво валової продукції с.-г. на 1 га с.-г. угідь, тис. грн.
44,2–68,1	Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Львівська, Чернігівська	7379,0	5158,0
70,2–79,9	АРК, Житомирська, Одеська, Сумська, Рівненська, Харківська, Чернівецька,	11452,2	4977,2
80,0–81,5	Донецька, Київська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька,	8500,1	6704,4
84,5–90,2	Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська, Миколаївська, Херсонська, Черкаська	14244,7	5731,8
У сукупності	25	41576,0	5620,9

їхнього усунення. У разі повторного виявлення зазначених правопорушень винна особа повинна притягатися до відповідальності.

ВИСНОВКИ

Загалом, у напрямку формування ефективної державної політики у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель необхідно:

- запровадити комплексну систему державних стандартів, норм і правил у сфері використання, охорони і відновлення земельних ресурсів;
- здійснити диференціацію та класифікацію заходів з охорони земель та екологічної стабілізації землекористування за різними ієрархічними рівнями (державний, регіональний, місцевий) та видами їх фінансування;
- провести консервацію деградованих, малопродуктивних та техногенно-забруднених земель;
- збільшити лісистість території;
- припинити вилучення особливо цінних земель, зокрема сільськогосподарського призначення, для сільськогосподарських потреб;
- вживати заходи щодо зменшення рівня розораності сільськогосподарських угідь;
- здійснювати контроль за дотриманням земельного законодавства.

Основною метою державної політики має стати раціональне й високоєфективне використання сільськогосподарських угідь, всебічна охорона та розширене відтворення родючості ґрунтів і формування сталого екологічного землекористування сільськогосподарських підприємств. Застосування державою заходів екологічного впливу на підприємців-землевласників та землекористувачів повинно відбуватися в гармонії з дією загальних ринкових механізмів — лише у такому поєднанні буде максимальний ефект і у сфері сільськогосподарського виробництва і у сфері екологічного і раціонального використання та охорони земель.

Література:

1. Власов В.І. Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу / В.І. Власов, М. Оніщук, О.В. Овсянников // Економіка АПК. — 2005. — № 12. — С. 121—122.
 2. Добряк В.К. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / В.К. Добряк, Д.І. Бабміндра. — К.: Урожай, 2006. — 336 с.
 3. Земельний кодекс України (в ред. від 25 жовтня 2001 року). — К.: Істина. — 2001. — 72 с.
 4. Консервація земель, підвищення лісистості та знищення степу в контексті земельної реформи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/14019>
 5. Роговський С.В. Заліснення малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення: проблеми і перспективи / С.В. Роговський // Національний лісотехнічний університет України: Збірник науково-технічних праць. — 2008. — Вип. 18.10. — С. 18—22.
 6. Роїк М.В. Сучасні науково-обґрунтовані підходи до використання землі / М.В. Роїк. — Київ.: Видавництво "ХХІ" вік" — "ТРУД-ГриПол", 2003. — 44 с.
 7. Трегобчук В.М. Охорона земель — складова національної безпеки / В.М. Трегобчук // Вісник НАН України. — 2004. — № 9.
 8. Туниця Ю.Ю. Екологічна Конституція Землі. Ідея. Концепція. Проблеми. Частина перша / Ю.Ю. Туниця. — Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2002. — 298 с.
- Стаття надійшла до редакції 29.11.2012 р.