

І.О.Новаковська,  
кандидат економічних  
наук

## **Моніторинг сільськогосподарського землекористування**

*Мета.* Дослідити особливості земельноресурсного потенціалу України, принципи організації охорони земельного фонду, ведення моніторингу земель, його структуру, правове забезпечення моніторингових робіт сільськогосподарського землекористування.

*Методи.* Аналіз, узагальнення, моделювання.

*Результати.* Проаналізовано склад сучасної системи управління землекористуванням запропоновано проведення мораторію земель територіальних громад, обґрунтовано необхідність запровадження мораторію землекористування та визначено його напрями.

*Висновки.* Проведення мораторію і надалі повинно здійснюватися за адміністративно-територіальним принципом шляхом розширення змісту та складу моніторингових робіт.

Це зокрема стосується додержання правових засад землекористування та охорони земель.

Земля – це єдина універсальна умова життя, природна основа виробництва, всеохоплюючий фактор будь-якої діяльності людини. Вона є не тільки загальною територіальною умовою і територіальною базою, а й основним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві. Загальновідомо, що без землі процес виробництва як сільськогосподарської, так і лісогосподарської продукції був би взагалі неможливим.

Земля відрізняється від інших засобів тим, що вона не зношується, а навпаки, при правильному використанні може постійно поліпшуватись, набуваючи нових якостей, підвищуючи свою родючість. У сільськогосподарському виробництві земля, крім основи для його розвитку,

одночасно є і предметом праці і головним засобом праці. Фундаментом інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, безперечно, є унікальна особливість землі – постійно поліпшуватися при правильному використанні.

Конституція України, виходячи з незамінності землі як природного ресурсу та матері нашого багатства, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Економне, ефективне, раціональне й екологічнобезпечне використання земельного фонду та його всіляка охорона є в сучасних умовах є однією з найактуальніших проблем національної безпеки країни. Забезпечення раціонального використання та охорона земель визнано також одним із найважливіших завдань земельної реформи, двадцятиріччя якої минуло 15 березня ц.р.

Україна має унікальний земельноресурсний потенціал, здатний забезпечити потреби у продовольстві щонайменше 150 млн. населення (власне населення 42,8 млн.). За площею сільськогосподарських земель вона посідає перше місце в Європі, а за площею орних земель на 100 жителів – четверте місце у світі. Рівень забезпеченості орними землями в Україні у 5,0-6,3 рази вищий, ніж у Німеччині та Великобританії і більше ніж у два рази – порівняно з Францією. За площею чорноземів наша країна посідає четверте місце в світі після Росії, США, Китаю.

Забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу при додержанні принципу пріоритету вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва, спрямовується на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності лісогосподарських земель, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Система управління в галузі використання і охорони земель, згідно національного земельного законодавства, містить моніторинг земель, призначенням якого є організація і ведення спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідація наслідків негативних процесів. Моніторинг земель є складовою єдиної Державної інформаційної системи про стан навколишнього середовища і природних ресурсів, а також глобального моніторингу природного середовища та клімату, згідно з міжнародною геосферо-біосферною програмою «Глобальні зміни».

Моніторинг земель охоплює загальнодержавний, регіональний і локальний рівні. Він повинен здійснюватися у розрізі адміністративно-територіальних одиниць (Автономна Республіка Крим, області, райони і міста), категорій земель, землеволодінь і землекористувань.

На загальнодержавному, регіональному та локальному рівні ведення мораторію пов'язується з адміністративно-територіальним поділом. Однак у зв'язку з реформою місцевого самоврядування та децентралізацією влади крім областей і районів, моніторинг вкрай необхідний і для територіальних громад. У їх власність передаються значні площі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів. Тому спостереження за станом земель на території громад з метою виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів стає досить актуальним завданням організації раціонального землекористування.

Ведення мораторію на рівні категорій земель у сучасних умовах не можна забезпечити, оскільки за основним цільовим призначенням землі України поділено на дев'ять категорій, а облік земель за категоріями не ведеться. За реформами державної статистичної звітності, що велися (форми №6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем), визначався розподіл наявних земель за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності. Для того, щоб встановити площу земель сільськогосподарського

призначення України за даними звітності, що існувала до 1.1.2015 р., потрібно було з суми площ сільськогосподарських землекористувачів виключити площі земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель рекреаційного призначення тощо.

За даними земельної звітності на 1.1.2014 р. площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн. га. Однак це не площа земель сільськогосподарського призначення як категорії. Остання, згідно розрахунків, що проведені, складає 40,46 млн. га або на 2,24 млн. га менша. [...]. У зв'язку з тим, що державну статистичну звітність про землі відмінено, ні площ сільськогосподарських угідь, ні площ сільськогосподарських земель, ні площ земель сільськогосподарського призначення для адмінтеродиниць і держави в цілому тепер встановити неможливо. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування втратили інформацію для здійснення управління земельними ресурсами та організації раціонального землекористування.

Ураховуючи викладене, об'єктом моніторингу земель сільськогосподарського призначення повинна бути вся площа в межах конкретного землеволодіння або землекористування, тобто землекористування (землеволодіння) в цілому, яке обліковується у Державному земельному кадастрі. У межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці сума площ зазначених сільськогосподарських землеволодінь (землекористувань) складатиме землі сільськогосподарського призначення.

Землями сільськогосподарського призначення, згідно Земельного кодексу України, є землі «надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей» [ ]. Отже, поняття земель сільськогосподарського призначення обумовлюється їхнім основним цільовим призначенням – виробництвом продукції сільського господарства. І науково-дослідні і

навчальна діяльність, і розміщення відповідної інфраструктури до виробництва сільськогосподарської продукції безпосереднього відношення не мають. А тим більше – оптові ринки сільськогосподарської продукції. Що ж до лісових, водних, природно-охоронних, рекреаційних угідь, що розташовані у межах сільськогосподарських землеволодінь (землекористувань), то їх моніторинг має здійснюватися у межах земельної ділянки, як частини земної поверхні з визначеними щодо неї правами. Оскільки лісові, водні, природоохоронні, рекреаційні угіддя тощо не можуть бути призначені для перелічених у Кодексі (ст. 22) цілей більш правильним, на наш погляд, було б іменувати цю категорію земель «сільськогосподарськими землями», а не землями сільськогосподарського призначення.

Аналіз норм Земельного кодексу України, Закону України «Про охорону земель», «Положення про державний моніторинг навколишнього природного середовища», «Положення про моніторинг земель», «Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» свідчить про те, що зміст моніторингу земель обмежується систематичними спостереженнями і пошуками, обстеженнями та зйомкою, оцінкою та розробкою прогнозів явищ і процесів.

Однак здійснення основних завдань моніторингу, визначення статтею 192 Земельного кодексу України, щодо прогнозу еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів, неможливе із-за відсутності необхідної для цього правової, економічної, екологічної та іншої інформації. Актуальним при прогнозуванні наслідків деградації земель є прогнози самих негативних явищ, що можуть спричинити деградацію земель внаслідок водної та вітрової ерозії, підтоплення, зсувів, заболочення, ущільнення ґрунтів, забруднення земель радіонуклідами, важкими металами, хімічними речовинами тощо.

Агрохімічна паспортизація, зйомка, обстеження і вишукування, проведення оцінки стану використання земельних ділянок, процесів,

пов'язаних із змінами характеристик земель і ґрунтів, що передбачені відповідними Положеннями, за відсутності матеріалів правового статусу земель, економічних показників сільськогосподарських підприємств, повної характеристики землекористування, організації території, дотримання агрономічних та екологічних вимог тощо, не можуть бути достатньою базою для розроблення відповідних прогнозів.

Більш виправданим були б організація і ведення моніторингу сільськогосподарського землекористування, а не моніторингу земель. У науковій літературі термін «землекористування» застосовується у подвійному значенні. Під землекористуванням розуміють систему **користування землею**, регламентовану законодавством для різних категорій земель, власників землі та землекористувачів.

Термін «землекористування» означає також земельний масив, територію, що перебуває у власності або в користуванні. Найчастіше його використовують для характеристики земель конкретного власника або користувача землі, категорій і землекористувачів чи розміру (площі) земель.

Із загальної площі земель України – 60,3 млн. га сільськогосподарські землі займають 42,7 млн. га або 70,8%. Площа усіх сільськогосподарських угідь на 1.1.2015 р. складала 41,5 млн. га (68,8), з них орних – 32,5 млн. га (53,9%), сіножатей – 2,4 млн. га (4,0%), багаторічних насаджень – 0,9 млн. га (1,5%), пасовищ – 5,4 млн. га (9,0%), перелогів – 0,2 млн. га (0,4%). За власниками та землекористувачами площа сільськогосподарських угідь розподілялася наступним чином: землі сільськогосподарських підприємств 49,5%, (з них державних 2,3%), землі громадян 38,2%, землі користувачів інших категорій 12,3%.

За чинним законодавством сільськогосподарське землекористування, як найбільша за своєю площею категорія земель, має особливий правовий режим. Це, насамперед, пріоритетність сільськогосподарського землекористування, встановлення обмежень щодо зайняття угідь для несільськогосподарських потреб, відшкодування втрат сільськогоспо-

дарського виробництва, пов'язаних з вилученням земель, особлива охорона ґрунтового покриву, запровадження спеціального режиму використання особливо цінних ґрунтів і земель тощо. Ці та інші правові положення у повній мірі повинні застосовуватися при веденні моніторингу земель.

Землі сільськогосподарського призначення за складом угідь поділяються на дві групи:

а) сільськогосподарські угіддя, які включають орні землі (рілля), багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi;

б) несільськогосподарські угіддя, до яких відносяться господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісogосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо.

Структура сільськогосподарських угідь належить до одного із суттєвих показників екологобезпечності землекористування. Високий рівень сільськогосподарської освоєності території України (майже 69%) та розораності земель (53,9%), яка є однією з найвищих у світі, зумовлюють надмірну деградацію ґрунтового покриву, низьку ефективність землекористування схилвих та інших малопродуктивних угідь, порушення екологічної сталості земельного фонду. Однак спеціальні правила використання різних сільськогосподарських угідь не можна вважати достатньо розробленими, а заходи щодо охорони їх ефективними.

Що стосується суб'єктного складу у відносинах щодо використання земель сільськогосподарського призначення, то правовий режим особливо деталізовано для громадян. Перш за все, однозначно встановлено, що землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства та іноземним юридичним особам. Особливості передачі у власність, надання у користування та використання земельних ділянок громадянами урегульовано окремо для ведення особистого селянського господарства (ст. 33 Кодексу), садівництва (ст.35

Кодексу), городництва (ст. 36 Кодексу), сінокосіння та випасання худоби (ст. 34 Кодексу), а також для ведення фермерського господарства (ст.ст. 31, 32 Кодексу).

Сумнівним вбачається об'єднання у статті 24 Кодексу земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, які займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва, із землями науково-дослідних установ та навчальних закладів, які є базою для дослідних і навчальних цілей. У Земельному кодексі України 1992 р., наприклад, землі науково-дослідних установ і навчальних закладів не могли вилучатися для несільськогосподарських потреб взагалі. Наразі це стосується лише науково-дослідних полів наукових установ і вищих навчальних закладів. Закон, між іншим, передбачає необхідність згоди Президії Національної академії наук України та національних галузевих академій наук на вилучення земельних ділянок суб'єктів названих академій, однак ця вимога не завжди виконується. Масштаби зазіхань підприємницьких структур у сучасних умовах на землі дослідних господарств та інші об'єкти академічної науки зумовлюють необхідність урегулювання землекористування дослідної наукової бази і встановлення відносно них режиму особливої охорони на національному рівні.

Серйозною проблемою правового регулювання пріоритетності земель сільськогосподарського призначення є абстрагування від вимог екологічної безпеки та економічного обґрунтування можливості зайняття тих або інших земельних ділянок для несільськогосподарських потреб. Декларативне положення статті 23 Кодексу про те, що придатні для потреб сільського господарства землі слід надавати насамперед для потреб сільського господарства, не діють на практиці. Так само як і визначення цих земель на підставі даних Державного земельного кадастру. Передусім, у кадастрі не існує класифікації земельного фонду за **сільгосппридатністю**. Понад 50 років у нас не проводяться суцільні великомасштабні ґрунтові обстеження, а з 1996 р. у кадастрі немає інформації про якісний облік земель взагалі. Не



існує класифікації земель сільськогосподарського призначення за конкретними якісними показниками, хоча бонітування ґрунтів неодноразово провадилося, а нормативне грошове оцінювання сільгоспугідь також існує, хоч воно і застаріле.

З урахуванням принципів земельного законодавства (ст. 5 Кодексу) щодо пріоритету вимог екологічної безпеки пріоритетність сільгосп-землекористування повинна базуватися на цьому принципі і мати конкретно встановлені законодавством нормативи щодо оптимального співвідношення угідь, якісного стану ґрунтів, гранично допустимого забруднення ґрунтів, показники деградації земель та ґрунтів.

Економічні важелі захисту земель сільськогосподарського призначення слід запроваджувати, орієнтуючись на розміри втрат сільськогосподарського виробництва, які вимагають удосконалення і перегляду принципів їхнього встановлення.

У Земельному кодексі України містяться основні положення землекористування фермерських господарств (ст. 31 Кодексу), яке може складатися із:

- а) земельної ділянки, що належить за правом власності фермерському господарству як юридичній особі;
- б) земельних ділянок, що належать громадянам - членам фермерського господарства за правом приватної власності;
- в) земельної ділянки, що використовується фермерським господарством за умови оренди.

Сімейні ферми повинні відчувати постійну державну підтримку і захист своїх земельних прав, а також відповідні переваги при набутті права на оренду земель.

Як відомо, внаслідок проведення земельної реформи майже 80% орних земель перейшло у приватну власність громадян. Саме ці власники повинні згідно із законом забезпечити раціональне використання й охорону земель,

зокрема, зобов'язані підвищувати родючість та зберігати інші корисні властивості ґрунтів.

Однак близько 90% земель селяни здають в оренду, тобто вони є орендодавцями і самі не використовують належну їм земельну власність. Вони мають лише право вимагати від орендаря дотримання екологічної безпеки землекористування та збереження родючості ґрунтів. Отже, захист прав селян - власників землі на земельні ділянки - є надзвичайно актуальною складовою соціального захисту їхніх прав як орендодавців.

Дотримання екологічної безпеки землекористування, збереження родючості ґрунтів значною мірою зумовлені термінами договорів оренди землі. Безперечно, що при короткостроковій оренді земельних ділянок економічно не вигідно вкладати додаткові кошти для поліпшення ґрунтової родючості, захисту ґрунтів від ерозійних процесів, проведення культуртехнічних робіт. Хоча за законом витрати на поліпшення стану земельної ділянки підлягають відшкодуванню орендарю, практика майже не з нас таких прикладів.

Диференціація земель сільськогосподарського призначення за задалегідь визначеними показниками оцінювання їхньої якості повинна бути здійснена шляхом застосування еколого-ландшафтного підходу до землекористування в цілому.

Еколого-економічне та агроекологічне районування і класифікацію земель слід проводити таким чином, щоб за економічної та агроекологічної диференціації земель було враховано життєві вимоги рослин, можливості пристосування сільськогосподарських культур до існуючих умов їхнього вирощування. Таке районування дає змогу деталізувати і класифікувати землі та агроландшафт території, нівелюючи його недоліки, що полягають у пріоритетному врахуванні антропогенних змін (перелогові, забруднені, еродовані тощо землі) і характеру діяльності людини (польові, лугові, садові тощо). Інформація про еколого-економічну та агроекологічну цінність і

якість земель сільськогосподарського призначення може застосовуватися на всіх рівнях землевпорядкування (регіональному місцевому, господарському).

На землях сільськогосподарського призначення необхідно обмежити:

- застосування окремих технологій або агротехнічних операцій вирощування сільськогосподарських культур;
- розорювання сіножатей і пасовищ;
- використання деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земельних ділянок;
- необґрунтовано інтенсивне використання угідь.

У пореформений період суттєві зміни відбулися у структурі посівних площ, зокрема за рахунок зростання посіві технічних культур і скорочення посівних площ кормових культур. У структурі посівів питома вага зернових і зернобобових культур зросла із 45% у 1990 р. до 54,3% у 2014 р. В той же час за вказаний період посівна площа кукурудзи на зерно збільшилася у 3,8 рази (з 1234 до 4691 тис. га).

Технічні культури збільшили свою питому вагу з 11,6 до 31%. При чому площа соняшника зросла у 3,2 рази (до 5257 тис. га), а ріпаку – у 20 разів.

Зростання площ технічних культур і кукурудзи обумовило у багатьох випадках порушення сівозміни обумовило зниження рівня родючості ґрунтів.

Площа кормових культур у країні необґрунтовано скоротилася у 5,7 рази (з 12 млн. га до 2,1 млн. га). Звертає на себе увагу той факт, що з 1193 господарств з посівною площею 2001-3000 га кормові культури сіяли лише 16 господарств. З 1367 господарств, посівна площа яких перевищувала 3000 га, вирощуванням кормових культур займалися лише 7 господарств. З загальної посівної площі цієї групи господарств 7384,4 тис. га кормові культури висівалися лише на площі 25,5 тис. га.

Отже господарства з площею посівів понад 3000 тис. га (до них відносяться агрохолдинги) майже не мали власної худоби, а тому не виробляли і не вносили органічних добрив. В цілому по країні внесення

органічних добрив скоротилося з 8,6 т/на 1 га посівної площі до 0,5 т/га – табл. ... Суттєво скоротилося і внесення мінеральних добрив (з 141 кг поживної речовини у 1990 р. до 82 кг у 2014 році). Це обумовило від'ємний баланс гумусу та поживних речовин у ґрунті на 53 кг у 2014 році.

В умовах, що створилися, моніторинг ґрунтів, особливо ґрунтової родючості, а також дії водної та вітрової ерозії, інших факторів, що спричиняють деградацію земель і ґрунтового покриву, набуває особливого значення. Кризові явища стали факторами, які серйозно впливають на національну безпеку держави.

Таблиця

**Внесення добрив під сільськогосподарські  
культури сільськогосподарськими підприємствами  
на 1 га посівної площі**

	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Мінеральні добрива, кілограмів поживної речовини</b>							
Внесено під всі посіви	141	13	32	58	72	79	82
у тому числі:							
азотних	59	10	22	43	50	55	57
калійних	39	1	4	8	10	13	13
фосфорних	43	2	6	7	12	11	12
Внесено під посіви							
зернових і зерно- бобових культур	132	15	35	63	79	87	93
технічних культур	260	18	39	57	66	70	70
кормових культур	109	6	10	21	29	33	34
<b>Органічні добрива, тонн</b>							
Внесено під всі посіви	8,6	1,3	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
у тому числі під посіви:							
зернових і зерно- бобових культур	6,5	0,8	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
технічних культур	17,5	3,1	1,2	0,4	0,4	0,4	0,4
кормових культур	5,7	1,1	1,2	1,9	1,6	2,0	2,8

Офіційна аграрна статистика досить повно характеризує землекористування сільських домогосподарств, розподіл їх за площею землі, компактністю розташування земельних ділянок, застосування добрив і засобів захисту рослин, здійснення окремих заходів ведення господарства (безлужний обробіток ґрунту, вапнування ґрунтів, сівозміни, іригацію земель). Однак вони займають порівняно невелику площу земель.

Прикро, що аналогічної інформації ми не маємо щодо сільськогосподарських підприємств, особливо агрохолдингів. Повної інформації щодо використання та охорони земель немає у статистичних довідниках «Сільське господарство України» і щодо фермерських господарств. Вказане створює серйозні труднощі для аналізу та прогнозування негативних явищ і їх подолання при веденні моніторингу сільськогосподарського землекористування.