

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

Ю. Б. Радзінська

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти
всіх форм навчання зі спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій)*

**Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2025**

Радзінська Ю. Б. Ефективне використання та охорона земель : конспект лекцій (для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання зі спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій) / Ю. Б. Радзінська ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2025. – 193 с.

Автор

канд. техн. наук, доц. Ю. Б. Радзінська

Рецензент:

М. О. Пілічева, кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри земельного адміністрування та геоінформаційних систем (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Рекомендовано кафедрою земельного адміністрування та геоінформаційних систем, протокол № 1 від 16.08.2024

© Ю. Б. Радзінська, 2025

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ.....	6
1 Основні поняття ефективного використання і охорони земель	6
2 Напрями охорони земель	12
3 Правове регулювання здійснення контролю за використанням та охороною земель	25
4 Земельні ресурси України	39
5 Проблеми використання земельних ресурсів світу	50
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2 МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ	65
6 Охорона земельних ресурсів України	65
7 Основні підходи до використання земельних ресурсів	73
8 Економічний механізм ефективного використання та охорони земель.....	85
9 Зарубіжний досвід ефективного використання та охорони ґрунтів.....	94
10 Управління охороною земель	107
11 Методи та функції управління використанням та охороною земель	114
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3 ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ	125
12 Ефективне використання та охорона земель житлової та громадської забудови	125
13 Використання та охорона земель сільськогосподарського призначення.....	137
14 Використання та охорона земель лісогосподарського призначення.....	147
15 Використання та охорона земель водного фонду	161
16 Використання та охорона земель природно-заповідного фонду.....	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188

ВСТУП

У сучасних умовах просторового розвитку, екологічної нестабільності та трансформації аграрного сектора земля відіграє стратегічну роль не лише як природний ресурс, а і як ключовий інструмент сталого соціально-економічного зростання. Земельні ресурси є основою для реалізації містобудівної політики, агровиробництва, збереження біорізноманіття, а також одним із головних чинників національної безпеки, особливо в контексті воєнних викликів, деградації ґрунтів і зміни клімату. Ефективне використання та охорона земель потребують не лише дотримання правових норм, а й розуміння складних екологічних і просторових процесів, які формують якість земельного середовища.

Навчальна дисципліна «Ефективне використання та охорона земель» покликана сформувати у здобувачів вищої освіти системні знання щодо методів оцінювання стану земель, управління землекористуванням та заходів з охорони ґрунтів. Особлива увага приділяється аналізу нормативно-правової бази України, міжнародних зобов'язань у сфері захисту земель, а також прикладним підходам до виявлення, попередження та мінімізації деградаційних процесів. Акцент зроблено на інтеграції цифрових інструментів – геоінформаційних систем (ГІС), дистанційного зондування Землі (ДЗЗ), автоматизованого моніторингу, а також на оцінці ефективності регіональних і галузевих програм сталого землекористування.

У процесі опанування дисципліни студенти навчатимуться ідентифікувати ризики деградації земель, визначати правові та технічні механізми охорони земель різного цільового призначення, аналізувати екологічні й економічні наслідки змін у землекористуванні. Вони також опанують навички просторового моделювання та екологічного прогнозування, що дасть змогу застосовувати знання для управління земельними ресурсами в умовах динамічного середовища, регуляторних змін і глобальних викликів. Значну увагу приділено аналізу таких явищ, як самозахоплення земель, порушення правил сівоzmіни, забруднення територій, а також заходам з рекультивації порушених земель.

Таким чином, ця дисципліна є одним із базових елементів професійної підготовки майбутніх фахівців у сфері землеустрою, кадастру й управління земельними ресурсами. Набуті знання й уміння стануть підґрунтям для прийняття обґрунтованих рішень у сфері охорони та ефективного використання земель, впровадження інтегрованого підходу до просторового планування і реалізації принципів сталого розвитку на національному та місцевому рівнях.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

1 ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

План

1.1 Основні поняття.

1.2 Законодавство України у галузі використання і охорони земель.

1.1 Основні поняття

Земля вважається головним національним багатством України, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Ефективне використання земель та їх охорона є ключовими умовами сталого розвитку територій і забезпечення продовольчої, екологічної та економічної безпеки держави.

Ефективне використання земель – це науково обґрунтоване, раціональне і планомірне використання земельних ресурсів з урахуванням довгострокових інтересів суспільства. Інакше кажучи, ефективність землекористування означає досягнення максимальної корисної віддачі від кожного гектара землі при мінімально необхідних затратах ресурсів і без погіршення її якісного стану. Максимальна користь може вимірюватися різними показниками залежно від призначення землі: для сільськогосподарських угідь це висока продуктивність і врожайність при збереженні родючості ґрунтів; для забудованих земель – оптимальна щільність забудови і раціональна організація простору; для рекреаційних чи природоохоронних територій – збереження природних цінностей при належному використанні їх рекреаційного потенціалу тощо. Важливо підкреслити, що ефективне використання земель невіддільно пов'язане з поняттям раціональне землекористування. *Раціональність землекористування* передбачає екологічно виважене господарювання на землі: дотримання оптимальної структури угідь, упровадження ґрунтозахисних

технологій, недопущення виснаження ґрунтів, ерозії, забруднення чи інших видів деградації [20, 30, 37].

Таким чином, ефективність у землекористуванні не може розглядатися лише через призму економічної вигоди – вона включає також екологічну та соціальну складові.

Збалансоване землекористування означає, що сучасні потреби у використанні земель задовольняються без шкоди для можливостей майбутніх поколінь користуватися цими ресурсами [2, 36].

Охорона земель – це система заходів і регуляторних механізмів, спрямованих на захист земельних ресурсів від виснаження, забруднення, нерационального використання та інших негативних впливів. Згідно з законодавчим визначенням, охорона земель включає правові, організаційні, економічні, технологічні та інші заходи, які забезпечують раціональне використання земель і запобігають необґрунтованому вилученню земель із продуктивного фонду. Метою охорони земель є також відтворення та підвищення родючості ґрунтів, захист ґрунтового покриву від шкідливих антропогенних впливів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, а також збереження особливо цінних земель природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення [4, 16, 31].

До основних напрямів охорони земель належать:

- запобігання деградації та виснаженню ґрунтів, що охоплює боротьбу з ерозією (водною й вітровою), опустелюванням, засоленням, перезволоженням, ущільненням та підвищеною кислотністю ґрунтів. Застосовуються агротехнічні заходи (правильна сівозміна, контурне орання, терасування на схилах, залуження), фітомеліорація (посадка лісосмуг, протиерозійних насаджень), гіпсування кислих ґрунтів, дренаж перезволожених земель тощо;

- охорона ґрунтів від забруднення, яка передбачає контроль і обмеження внесення небезпечних речовин у ґрунти (пестицидів, важких металів, нафтопродуктів, радіонуклідів), створення санітарно-захисних зон навколо промислових об'єктів, належне поводження з відходами та рекультивацію земель, порушених видобутком корисних копалин чи захороненням відходів;

- збереження та відтворення родючості, що включає внесення органічних і мінеральних добрив у науково обґрунтованих нормах, застосування сівозмін з бобовими культурами для збагачення ґрунту азотом, підтримання

оптимального балансу гумусу. Також це реалізація програм підвищення родючості ґрунтів, агрохімічна паспортизація полів для моніторингу стану ґрунтового покриву.

Рекультивація порушених земель містить комплекс робіт щодо відновлення продуктивності та екологічної цінності земель, які зазнали порушень внаслідок будівництва, видобувної діяльності, військових дій чи надзвичайних ситуацій. Рекультивація включає технічний етап (планування поверхні, нанесення родючого шару) і біологічний етап (відновлення рослинності, насадження лісу або введення території в сільгосподарство).

Дотримання спеціального режиму використання охоронюваних територій – йдеться про землі природно-заповідного фонду та інші природоохоронні й рекреаційні території, а також землі оздоровчого та історико-культурного призначення. На таких територіях встановлюється обмежений режим господарської діяльності, аби зберегти їхні природні або культурні цінності. Ефективне використання цих земель проявляється не в отриманні матеріальної вигоди, а у збереженні їх унікальних властивостей [16, 30, 31].

В Україні нині спостерігається значна деградація земельних ресурсів. За даними агрономічних служб, орієнтовно четверта частина сільськогосподарських угідь України зазнала ерозії різного ступеня. Понад 20 % ріллі вважається деградованою та малопродуктивною. Щороку наша держава втрачає сотні мільйонів тон ґрунту внаслідок водної та вітрової ерозії [38].

Вміст гумусу в українських ґрунтах поступово зменшується, а значні площі земель забруднені пестицидами, важкими металами та іншими токсичними речовинами. Такі факти підтверджують актуальність завдань ефективного використання і охорони земель [4, 16, 20].

Без докорінної зміни підходів до землекористування та впровадження природоохоронних заходів Україна ризикує втратити свою найціннішу спадщину – родючі ґрунти, знамениті чорноземи.

Отже, основні поняття ефективного використання земель і їх охорони тісно взаємопов'язані. Раціональне, ефективне землекористування можливе лише за умови належної охорони земельних ресурсів, тобто створення умов для довготривалого збереження продуктивного потенціалу землі. Водночас заходи

охорони земель повинні бути інтегровані у практику землекористування, щоб забезпечити стале використання землі як у короткостроковому, так і довгостроковому періодах. Кожен власник чи користувач земельної ділянки в Україні зобов'язаний дотримуватися вимог раціонального використання та охорони земель – цей принцип закріплений у земельному законодавстві і є наріжним каменем державної політики в земельній сфері.

1.2 Законодавство України у галузі використання і охорони земель

В Україні сформовано розгалужену систему законодавчих та нормативних актів, які регулюють використання земельних ресурсів і забезпечують їх охорону. Нормативно-правова база спирається на норми Конституції, Земельного кодексу та спеціальних законів, які встановлюють права й обов'язки землевласників, землекористувачів, а також повноваження державних органів у сфері земельних відносин.

Конституція України визначає основоположні принципи земельних відносин. Зокрема, стаття 14 Конституції проголошує, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ця конституційна норма закладає фундамент для всіх інших законодавчих актів, вимагаючи від держави забезпечувати раціональне використання та захист земель [5].

Земельний кодекс України (прийнятий у 2001 році) є базовим законодавчим актом, який комплексно регулює земельні відносини. Він визначає права власності на землю, порядок набуття і реалізації права на землю, поділ земель за категоріями цільового призначення, основи управління земельними ресурсами. Одним із головних завдань земельного законодавства, зафіксованих у Земельному кодексі, є саме забезпечення раціонального використання й охорони земель. Кодекс закріплює принципи землекористування, серед яких – пріоритет вимог екологічної безпеки та збереження родючості ґрунтів. Окремий розділ (Розділ VI) Земельного кодексу присвячений охороні земель. У ньому подається визначення поняття охорони земель, окреслюються завдання та зміст охоронних заходів, встановлюється необхідність стандартизації та нормування у сфері охорони земель (наприклад, нормативи оптимального співвідношення угідь, гранично допустимі

концентрації забруднювачів у ґрунті тощо). Земельний кодекс зобов'язує власників і користувачів земель дотримуватися вимог екологічно безпечного використання ділянок, не завдавати шкоди ґрунтам, сусіднім ділянкам і довкіллю в цілому. Також Кодекс передбачає розробку державних і регіональних програм використання та охорони земель як інструмент стратегічного планування в цій сфері [4].

Закон України «Про охорону земель» (від 19.06.2003 № 962-IV) – це спеціальний Закон, що детально регламентує заходи з охорони земельних ресурсів. Він визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, збереження екологічних функцій земель. У цьому Законі конкретизовано, що охорона земель включає захист ґрунтів від деградації, ерозії, забруднення; охорону земель від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб; консервацію деградованих і малопродуктивних земель; рекультивацію порушених територій; збереження ґрунтового покриву та інші заходи. Закон встановлює обов'язки землевласників і землекористувачів щодо охорони земель (наприклад, впроваджувати заходи зі збереження родючості, не допускати погіршення стану землі). Також визначені повноваження органів влади у цій сфері, зокрема, уповноважений центральний орган виконавчої влади здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства про охорону земель. У законі передбачено нормування якісного стану ґрунтів і планування заходів охорони земель на державному та місцевому рівнях [16].

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (від 19.06.2003 № 963-IV) встановлює механізми державного нагляду у земельній сфері. Його мета – забезпечити дотримання всіма суб'єктами (державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадянами) вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель. Цей закон визначає повноваження органів, які здійснюють державний контроль (на сьогодні цю функцію виконує, зокрема, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру – Держгеокадастр, та в частині охорони довкілля – Державна екологічна інспекція). Закон описує форми і методи контролю, права й обов'язки державних інспекторів, а також відповідальність за порушення вимог щодо

раціонального використання та охорони земель. Завдяки цьому контролю держава здійснює перевірку дотримання норм, наприклад, чи використовуються землі за цільовим призначенням, чи виконуються заходи проти ерозії, чи не забруднюються ґрунти тощо. У разі виявлення порушень можуть застосовуватися заходи впливу: приписи на усунення порушень, адміністративні штрафи, нарахування відшкодування шкоди, а в серйозних випадках – вилучення земельних ділянок у недобросовісних користувачів через суд [10].

Закон України «Про землеустрій» (від 22.05.2003 № 858-IV) – важливий акт, що регулює планування використання земель і розробку землевпорядної документації. Він визначає правові основи проведення землеустрою, який є інструментом забезпечення раціонального використання земель. В межах землеустрою розробляються плани та проекти, які встановлюють оптимальний розподіл земель по різних видах угідь, проекти сівозмін, заходи з охорони земель (наприклад, відведення схилів під ґрунтозахисні насадження, консервація деградованих ділянок). Встановлення меж земельних ділянок, впорядкування територій населених пунктів, організація нових фермерських господарств – усе це здійснюється на основі землевпорядної документації згідно з законом про землеустрій. Отже, цей закон сприяє ефективному використанню земель шляхом науково обґрунтованого планування та впорядкування територій [12].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (від 25.06.1991 № 1264-XII, зі змінами) – рамковий екологічний Закон, що встановлює загальні принципи охорони всіх природних ресурсів, у тому числі земель і ґрунтів. Він зобов'язує здійснювати використання природних ресурсів на основі принципу сталості та недопущення виснаження. Щодо земель, закон закріплює необхідність збереження ґрунтового покриву, передбачає екологічну експертизу проєктів, які можуть впливати на стан земель, визначає, що підприємства і громадяни зобов'язані вживати заходів для запобігання забрудненню земель хімічними, радіоактивними та іншими небезпечними речовинами. Цей закон доповнює спеціальні земельні закони, додаючи екологічну складову та встановлюючи відповідальність за екологічні правопорушення, включаючи псування землі чи забруднення ґрунтів [17].

Крім зазначених, існує ще низка нормативних актів, що стосуються використання та охорони земель:

Закон України «Про плату за землю» – раніше регулював питання землекористування через економічний механізм оподаткування (земельний податок, орендна плата). Хоча нині норми про плату за землю інтегровані до Податкового кодексу, принцип залишається той самий: плата за використання земельного ресурсу стимулює ефективне його застосування та наповнює бюджети, кошти з яких можуть скеровуватися і на заходи охорони земель.

Закон України «Про оренду землі» – встановлює правові засади використання земель на умовах оренди. Цей Закон містить норми, які зобов'язують орендарів дотримуватися вимог охорони земель (зокрема, орендар має дбати про стан землі та після закінчення договору повернути ділянку не гіршої якості, ніж отримав).

Закон України «Про фермерське господарство» – стосується використання земель фермерськими господарствами, містить положення про раціональне використання наданих їм земельних ділянок, зокрема вимогу дотримуватися природоохоронних норм під час господарювання.

Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою та охорони земель. Наприклад, затверджено нормативи оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів і водних об'єктів в межах територій (для забезпечення екологічної стійкості ландшафтів); гранично допустимі концентрації небезпечних речовин у ґрунті; методики рекультивації та консервації земель тощо. Ці підзаконні акти (постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств) конкретизують виконання вимог законів на практиці [3, 7, 15].

Отже, українське законодавство у сфері використання та охорони земель є комплексним і багаторівневим. Від конституційних засад до галузевих нормативів – усі ці документи покликані забезпечити ефективне, стале використання земельних ресурсів та їх збереження для нинішнього і майбутніх поколінь.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «охорона земель»?
2. Перелічіть основні напрями охорони земель.

3. Чому ефективне використання земель неможливе без їх належної охорони?

4. Що проголошує стаття 14 Конституції України стосовно землі?

5. Який закон є базовим у регулюванні земельних відносин, а який спеціальним законом, що детально регламентує саме заходи з охорони земель?

6. З якою метою здійснюється державний контроль за використанням та охороною земель?

7. Які практичні інструменти (наприклад, плани чи проекти) створюються в межах землеустрою для забезпечення раціонального використання земель?

2 НАПРЯМИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

План

2.1 Основні напрями охорони земель України.

2.2 Удосконалення нормативно-технічного забезпечення ефективного використання та охорони земель.

2.1 Основні напрями охорони земель України

Земельні ресурси – це основне національне багатство України, що потребує особливої охорони з боку держави. Раціональне використання і належний захист земель є необхідною умовою екологічної безпеки, стабільного розвитку сільського господарства та економіки в цілому. Охорона земель включає систему правових, організаційних, економічних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на збереження ґрунтового покриву, підтримання і підвищення родючості ґрунтів, запобігання деградації земель та забезпечення їх раціонального використання.

Україна має розвинений земельний фонд, значна частина якого використовується в сільському господарстві. Це зумовлює інтенсивний антропогенний вплив на ґрунти і потребу у здійсненні комплексної охорони земель. Основна мета охорони земель – збереження та відтворення земельних ресурсів, попередження їх виснаження і деградації, забезпечення екологічно збалансованого землекористування. Досягнення цієї мети можливе через

реалізацію ряду напрямків (заходів) охорони земель, які визначені в земельному законодавстві України [4, 16].

Згідно із Земельним кодексом України та Законом України «Про охорону земель» охорона земель охоплює такі ключові заходи:

1. *Раціональне землекористування.* Обґрунтування і впровадження раціонального використання земель – один із першочергових напрямів охорони. Це означає оптимальний розподіл угідь і територіальне планування землекористування з урахуванням природних умов та потреб суспільства. На практиці раціональне землекористування забезпечується через землеустрій – розроблення схем використання та охорони земель на державному, регіональному й місцевому рівнях, впорядкування угідь у господарствах, встановлення науково обґрунтованих сівозмін тощо. Раціональне використання земель спрямоване на максимальну віддачу від землі без нанесення їй шкоди, збереження ґрунтової родючості і екосистемних функцій територій [12, 20, 30].

2. *Недопущення необґрунтованого вилучення продуктивних земель.* Законодавство України чітко регулює охорону земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення від неправомірного або невиправданого вилучення їх для інших потреб. Цей напрям охорони земель покликаний зберегти найцінніші угіддя (ріллі, багаторічні насадження, ліси) від переведення під забудову, промислові або інші проєкти без нагальної потреби. Перед тим як змінити цільове призначення земель, проводяться екологічні та економічні обґрунтування. Державні та місцеві органи мають контролювати, щоб вилучення сільськогосподарських угідь відбувалося лише у виняткових випадках, з одночасним наданням рівноцінної заміни та відшкодуванням втрат. Таким чином зберігається площа продуктивних земель, необхідних для продовольчої безпеки та підтримання екологічної рівноваги [4, 6, 16].

3. *Захист земель від деградаційних процесів.* Один із найоб'ємніших напрямів охорони земель – це система заходів із запобігання та нейтралізації різноманітних негативних процесів, що призводять до деградації ґрунтів і земель. Сюди належать:

– боротьба з ерозією ґрунтів – запобігання водній і вітровій ерозії. З цією метою застосовують ґрунтозахисні системи землеробства: контурно-меліоративна організація території, обробіток ґрунту впоперек схилу, терасування схилів, мінімальний та нульовий обробіток на ерозійно

небезпечних землях, залуження схилових земель (створення дернини багаторічними травами), створення полезахисних лісових смуг та лісонасаджень на межах полів. Такі заходи зміцнюють ґрунт і зменшують стік води, що запобігає розмиванню та видуванню родючого шару;

– запобігання зсувам та селям – особливо актуальне в гірських і передгірських районах. Проводяться інженерні заходи закріплення схилів, дренаж, заборона надмірного навантаження на круті схили. Будівництво протизсувних споруд та висадження дерев чагарникової рослинності на небезпечних схилах дозволяють стабілізувати ґрунт;

– боротьба з підтопленням та заболочуванням земель – регулювання рівня ґрунтових вод через меліоративні системи. У районах із перезволоженням ґрунтів забезпечується функціонування осушувальних каналів, насосних станцій; водорегулювальні заходи дають змогу зберегти сільгоспугіддя від заболочення. Водночас дотримуються екологічно збалансованого підходу, щоб надмірне осушення не призводило до деградації болотних екосистем;

– недопущення вторинного засолення та пересушення – на зрошуваних землях запроваджується контроль за режимом зрошення, дренажними системами, щоб уникнути засолення ґрунтів солями з поливної води. Також проводиться хімічна меліорація: гіпсування солонцевих ґрунтів та вапнування кислих ґрунтів для відновлення їхньої родючості і структури;

– запобігання ущільненню ґрунтів – обмеження руху важкої техніки поза дорогами, впровадження технологій ґрунтозахисного обробітку, що зменшують тиск на ґрунт. Ущільнення знижує пористість ґрунту і його продуктивність, тому важливо чергувати культури, використовувати достатньо органічних добрив для покращення структури ґрунту;

– охорона земель від забруднення. До охорони земель відносяться заходи з недопущення забруднення ґрунтового покриву відходами виробництва, хімічними речовинами, пестицидами, важкими металами та радіонуклідами. Промислові та сільськогосподарські підприємства зобов'язані дотримуватися екологічних нормативів щодо викидів і скидів, аби шкідливі речовини не накопичувалися в ґрунтах. Забороняється захоронення небезпечних відходів без належних заходів ізоляції. Особливу увагу приділяють територіям, що зазнали радіоактивного забруднення (зона відчуження Чорнобильської АЕС): там

впроваджуються заходи консервації таких земель або зміни їх використання, щоб убезпечити довкілля і населення [1, 16, 31].

4. *Збереження природних ландшафтів і біорізноманіття.* Охорона земель включає підтримання і відновлення природних екосистем на територіях, де це можливо. Зокрема, законодавством передбачено збереження природних водно-болотних угідь, цінних для підтримання гідрологічного режиму та середовища існування багатьох видів. Заборонено осушення болотних масивів, що мають природоохоронне значення, без нагальної потреби. Також важливим напрямком є охорона рекреаційних і оздоровчих територій – земель, зайнятих парками, курортами, прибережними смугами, які мають соціально-екологічну цінність. Держава здійснює резервування цінних природних територій – визначення земель, які доцільно в майбутньому включити до природно-заповідного фонду. Розширення мережі заповідників, національних парків, заказників – ефективний спосіб охорони земель, оскільки таким чином ці ділянки отримують особливий правовий статус і захищені від господарського використання. Збереження ландшафтного та біологічного різноманіття сприяє екологічній стійкості земель та покращує середовище проживання людей [1, 17, 18].

5. *Попередження погіршення естетичного стану територій.* Землі, що активно використовуються людиною (сільськогосподарські поля, міські та промислові території), також потребують охорони з точки зору підтримання їх естетичного та рекреаційного потенціалу. Несанкціоновані сміттєзвалища, захаращення полів відходами, кар'єри, що не рекультивовані після видобутку корисних копалин – усе це погіршує ландшафт та умови життя. Одним із напрямів охорони земель є рекультивація порушених земель – відновлення земельних ділянок, які зазнали порушення внаслідок виробничої діяльності (кар'єрні виїмки, відвали, промислові майданчики). Рекультивація може мати різне призначення: лісовідновлення, створення водойм на місці кар'єрів, перетворення відпрацьованих земель у рекреаційні зони тощо. Після рекультивації такі землі повертаються до фонду придатних і набувають нової екологічної та господарської цінності. В цілому, запобігання спотворенню ландшафтів і поліпшення естетичного вигляду антропогенних територій – це складові охорони земель, що підвищує якість життя населення [16, 31].

6. *Консервація деградованих і малопродуктивних угідь.* Коли певні земельні ділянки втрачають продуктивність або становлять екологічну небезпеку при подальшому використанні, ефективним кроком є тимчасово або постійно вилучити їх з активного використання для відновлення, тобто провести консервацію земель. В Україні діє порядок консервації деградованих, виснажених, еродованих та радіаційно забруднених сільськогосподарських угідь. Сильно еродовані ріллі на крутих схилах, які вже не дають достатньої врожайності, доцільно переводити під природну рослинність: залужувати (засівати багаторічними травами) або заліснювати, щоб запобігти подальшому руйнуванню ґрунту. Малопродуктивні земельні ділянки, забруднені важкими металами чи радіонуклідами, також підлягають консервації – їх зазвичай заліснюють або залишають під природний травостій, де можливе поступове самоочищення ґрунту. Консервація дозволяє відновити екологічні функції деградованих земель, а з часом – можливо й повернути їх до господарського обігу в покращеному стані. Цей напрям охорони земель сприяє оздоровленню агроландшафтів та загальному підвищенню стійкості землекористування.

7. *Підтримання та підвищення родючості ґрунтів.* Родючість ґрунтів є базисом продуктивності сільськогосподарських земель, тому її охорона і відтворення – стратегічний напрям. В Україні здійснюються заходи для розширеного відтворення родючості: внесення органічних і мінеральних добрив, сидерація (висівання сидератів для заорювання у ґрунт), правильна система обробітку ґрунту, що зберігає гумус. Важливою є агрохімічна паспортизація полів – регулярний контроль якості ґрунтів (вміст гумусу, поживних елементів, кислотність, забруднювачі), що дозволяє своєчасно вживати заходів для поліпшення ґрунту. На рівні держави встановлено нормативи щодо показників родючості, наприклад мінімально допустимий вміст гумусу, і ведеться моніторинг їх дотримання. Підвищення родючості також досягається організацією сівозмін, де чергуються культури з різними потребами і впливом на ґрунт (включаючи висівання бобових трав для збагачення азотом). Отже, охорона земель охоплює не лише захист від негативних впливів, але й активні дії з поліпшення якісного стану ґрунтів, щоб забезпечити стабільну продуктивність на тривалу перспективу [16, 20, 30].

Перелічені напрями охорони земель реалізуються через державну політику та конкретні програми. Ще у 1990-х роках було розроблено

Національну програму охорони земель, яка передбачала системний підхід до вирішення проблем деградації ґрунтів та збалансованого землекористування. Хоча не всі заходи вдалося втілити повною мірою, ця програма окреслила пріоритети, актуальні й нині: оптимізація структури угідь (збільшення площ під природною рослинністю, лісами, пасовищами до екологічно обґрунтованого рівня), розширення площ природно-заповідного фонду, зменшення розораності території, впровадження ґрунтозахисних технологій у сільському господарстві тощо [2, 39].

Важливо наголосити, що успішна охорона земель неможлива без належного контролю і мотивації землекористувачів. Органи державної влади здійснюють контроль за використанням та охороною земель: перевіряють дотримання екологічних вимог, виявляють порушення (самовільне зайняття земель, псування ґрунтів, невиконання протиерозійних заходів тощо) і застосовують санкції до порушників. Одночасно держава запроваджує і економічне стимулювання охорони земель, наприклад: надаються пільги або компенсації землевласникам, які здійснюють заходи для поліпшення земель (створюють лісосмуги, проводять меліорацію, консервацію земель). Такий підхід «батога і пряника» спонукає більш відповідально ставитися до землі.

Отже, основні напрями охорони земель України охоплюють широкий спектр дій – від правового захисту земельного фонду до конкретних агротехнічних, меліоративних та екологічних заходів на місцях. Усі вони переслідують спільну мету: зберегти ґрунти та земельні ресурси для нинішнього і майбутніх поколінь, запобігти їх неоправданому псуванню, забезпечити стале і продуктивне використання земель у поєднанні з охороною природи. Реалізація цих напрямів потребує належного нормативного, матеріально-технічного та наукового забезпечення.

2.2 Удосконалення нормативно-технічного забезпечення ефективного використання та охорони земель

Ефективна охорона земель неможлива без відповідної нормативної та технічної бази. Поняття «нормативно-технічне забезпечення ефективного використання та охорони земель» охоплює сукупність законодавчих і підзаконних актів, державних стандартів, норм, правил, інструкцій, методичних

рекомендацій та інших документів, що встановлюють вимоги і порядок використання земельних ресурсів, їх охорони і відтворення родючості. Інакше кажучи, це весь комплекс правових і технічних регламентів, які визначають, як саме має здійснюватися раціональне землекористування і які критерії повинні виконуватися, щоб землі використовувалися без шкоди та із збереженням їх якостей. Від стану цього нормативно-технічного забезпечення залежить, наскільки дієво на практиці впроваджуються зазначені вище заходи з охорони земель.

В Україні створена розгалужена система законодавчих актів, що регулюють використання та охорону земель. Головним серед них є Земельний кодекс України (2001), який закріплює основні принципи земельних відносин, права і обов'язки землевласників щодо охорони земель, визначає поняття раціонального використання земель та містить ряд норм, спрямованих на захист земельного фонду. Зокрема, Земельний кодекс встановлює нормативи в галузі охорони земель, серед яких:

- нормативи оптимального співвідношення земельних угідь (тобто рекомендовану частку ріллі, пасовищ, лісів та інших угідь на території з метою підтримання екологічної рівноваги);
- нормативи якісного стану ґрунтів (показники родючості, мінімально допустимий вміст гумусу тощо);
- нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів небезпечними речовинами;
- показники допустимого рівня деградації земель та ґрунтів.

Важливим спеціальним законом є Закон України «Про охорону земель» (2003) [16], який визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель. Цим законом вперше було детально врегульовано повноваження органів влади у сфері охорони земель, обов'язки землевласників щодо вжиття заходів охорони ґрунтів, принципи державної політики у галузі охорони земель. Закон визначає, що власники і користувачі земельних ділянок зобов'язані, зокрема, здійснювати заходи для підвищення родючості ґрунтів, не допускати забруднення, ерозії, засмічення земель, своєчасно рекультивувати порушені ділянки. Також там закріплено поняття моніторингу земель – системи спостереження за станом земель, та державної експертизи землевпорядної документації як інструментів контролю за дотриманням вимог охорони земель.

Для контролю і забезпечення виконання норм охорони існує окремий закон «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003). Він визначає порядок здійснення контролюючими органами перевірок стану використання земель, дотримання природоохоронних вимог, а також встановлює відповідальність за порушення земельного законодавства. Функції державного контролю нині покладені на відповідні органи (Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Держекоінспекція в частині екологічного контролю тощо). Цей контроль є частиною нормативно-технічного забезпечення, адже без механізму нагляду навіть найкращі норми залишаються на папері [10].

Окрім законів, Кабінетом Міністрів України та профільними міністерствами ухвалено ряд підзаконних актів – правил, положень, інструкцій, які деталізують практичні аспекти охорони земель. Наприклад, діють «Методика визначення збитків, завданих порушенням земельного законодавства», регламентовані процедури консервації деградованих земель, правила рекультивації порушених земель тощо. Для сільськогосподарських угідь на рівні областей затверджуються Правила використання та охорони земель сільськогосподарського призначення (такі документи розроблені деякими обласними державними адміністраціями відповідно до типових рекомендацій). Ці правила враховують місцеві природні умови і встановлюють для землекористувачів конкретні вимоги: дотримання сівозмін, проведення протиерозійних заходів на схилах, внесення мінімально необхідних доз органічних добрив, недопущення випасу худоби на ерозійно небезпечних землях тощо [25, 28].

Важливою складовою є наявність сучасних державних стандартів і нормативів, що стосуються земельних ресурсів. До таких належать, наприклад, Державні стандарти щодо якості ґрунтів (вимоги до відбору проб ґрунту і методів їх аналізу), стандарти на проектування протиерозійних споруд, нормативи проектування землеустрою. У сфері землеустрою і земельного кадастру діють державні стандарти, які регламентують технічні вимоги до створення картографічних матеріалів, ведення кадастрових баз даних, проведення топографо-геодезичних робіт для оновлення планів [3, 12].

Нормативно-технічні документи, зокрема, визначають типові структури та зміст документації із землеустрою: схем землеустрою і техніко-економічного

обґрунтування використання та охорони земель для районів і громад, робочих проєктів землеустрою щодо заходів з охорони земель (наприклад, проєкт створення лісових смуг або проєкт рекультивації певної ділянки). Наявність чітких стандартів на такі документи забезпечує їхню єдину методологічну основу і високу якість, що в кінцевому результаті сприяє ефективності самих заходів охорони [12].

Окремо потрібно згадати про нормативну грошову оцінку земель – це важкий елемент нормативно-технічного забезпечення раціонального використання земель. Нормативна оцінка встановлюється за затвердженими методиками і слугує базою для земельного податку та орендної плати. Хоч ця оцінка прямо не стосується екологічних аспектів, вона економічно стимулює бережливе ставлення до землі: занедбані та деградовані землі втрачають цінність, а високопродуктивні дорожчають, що спонукає власників інвестувати в землю. Регулярне оновлення нормативної оцінки (з урахуванням стану ґрунтів) також можна розглядати як частину загальної системи управління земельними ресурсами [7, 24].

Попри наявність базового законодавства нинішню систему нормативно-технічного забезпечення у сфері використання та охорони земель не можна вважати досконалою. Фахівці відзначають кілька ключових проблем:

1. *Недостатня розробленість деяких норм і правил.* За останні десятиліття в Україні відбулися суттєві зміни у земельних відносинах (земельна реформа, поява значної кількості нових власників земельних паїв, запуск ринку сільськогосподарських земель у 2021 році, децентралізація і передача земель громадам тощо). Проте нормативна база не завжди встигає за цими змінами. Зокрема, досі недостатньо опрацьовані нормативно-технічні документи щодо раціонального використання земель. Наприклад, норми і правила у сфері землеустрою потребують оновлення з урахуванням сучасних технологій та підходів. Існує потреба в актуалізації рекомендацій з проєктування сівозмін, захисних лісонасаджень, агроландшафтного планування на рівні господарств з урахуванням дрібноконтурного землеволодіння (після паювання земель). Необхідно також розробити нові нормативи охорони земель та відтворення родючості ґрунтів – наприклад, нормативи допустимого зменшення вмісту гумусу за певний період, показники критичного рівня ущільнення чи кислотності ґрунту, при досягненні яких мають вживатися меліоративні заходи.

На законодавчому рівні такі нормативи декларовані, але їх конкретні значення та методики застосування потребують наукового обґрунтування і затвердження відповідними актами [16, 39, 40].

2. *Фрагментарність та застарілість деяких нормативних актів.* Деякі підзаконні акти, що регламентують охорону земель, були прийняті ще в 90-х – на початку 2000-х років. За цей час відбувся прогрес в науці про ґрунти, з'явилися нові методи дистанційного зондування, геоінформаційні системи тощо. Приміром, інструкції з ведення моніторингу ґрунтів потребують оновлення, щоб включити дані супутникового моніторингу стану посівів і ґрунтової вологості. Методичні підходи до бонітування ґрунтів, оцінки ерозійної небезпеки та прогнозування врожайності також варто переглянути на основі сучасних досліджень. Відсутність актуалізованих стандартів може призводити до того, що заходи охорони земель виконуються за застарілими технологічними схемами, менш ефективними в сучасних умовах [41].

3. *Недостатня інтеграція інформації та відсутність єдиної системи обліку даних про стан земель.* Одним із технічних аспектів, що потребують вдосконалення, є створення цілісної інформаційної системи про землі. Державний земельний кадастр, запроваджений в електронній формі з 2013 року, містить дані про межі ділянок, цільове призначення, власність та оцінку. Водночас, система моніторингу земель, яка відстежує якісний стан ґрунтів, процеси деградації, досі не повністю об'єднана з кадастром. Необхідно забезпечити, щоб результати ґрунтових обстежень, агрохімічної паспортизації, дані про еродованість, забруднення ділянок тощо регулярно вносилися до єдиної бази даних. Потрібно розробити автоматизовану систему моніторингу земель, яка б збирала інформацію з різних джерел (польові дослідження, дистанційне зондування, звіти землекористувачів) і надавала її органам влади для прийняття рішень. Таким чином, нормативно-технічне забезпечення має включати сучасні геоінформаційні технології, що дозволяють контролювати дотримання норм охорони земель в режимі реального часу. На початку 2000-х років запізнювання з впровадженням автоматизованого кадастру й реєстру прав суттєво гальмували реформування земельних відносин. Зараз ці системи діють, але їх треба наповнювати даними про якість земель [9, 43, 44].

4. *Необхідність гармонізації з міжнародними стандартами.* Україна взяла курс на інтеграцію у європейське правове поле, що стосується і сфери

земельних відносин та охорони довкілля. У ЄС, наприклад, розробляються підходи до сталого використання ґрунтів (Європейська ґрунтова стратегія тощо). Хоча прямих директив ЄС щодо ґрунтів ще немає, існують стандарти належної сільськогосподарської практики, вимоги до збереження ландшафтів у рамках програм розвитку сільських територій. Для України актуально адаптувати своє нормативно-технічне забезпечення, враховуючи ці практики. Це стосується, зокрема, екологічних стандартів у сільському господарстві (обмеження на використання певних пестицидів, дотримання мінімальної площі під постійним трав'яним покривом, збереження прибережних захисних смуг тощо). Гармонізація нормативів оптимального співвідношення земельних угідь з європейськими підходами (наприклад, збільшення лісистості до середньоєвропейського рівня) також є частиною стратегічного планування охорони земель [2, 39].

Для вирішення зазначених проблем держава встановила низку першочергових кроків. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2022 році була схвалена Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель. Цей програмний документ вказує на необхідність удосконалення нормативної бази. В ньому зазначено, що наразі «недостатньо розроблені нормативно-технічні документи щодо використання земель, зокрема норми і правила у сфері землеустрою», а також наголошено на відсутності розроблених нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів. Таким чином, одним із напрямів Програми є створення цілісної системи нормативно-правових і нормативно-технічних документів у сфері використання, обліку та охорони земель.

Це означає, що потрібно провести ревізію чинних актів, усунути дублювання та суперечності, актуалізувати їх зміст. Застарілі інструкції і правила мають бути замінені новими, що відповідають сучасним умовам господарювання та стану науки.

Крім того, потрібно розробити нові стандарти і регламенти. Зокрема, передбачено створити науково обґрунтовані норми та правила землеустрою на рівні громади і району, по суті, методичну базу для складання схем використання й охорони земель об'єднаних територіальних громад. Також потребує розроблення національний стандарт родючості ґрунтів, який би чітко визначив критерії деградованості ґрунтів та заходи для їх відновлення.

Варто вдосконалити законодавство, а саме необхідно внести зміни до Земельного кодексу та інших законів з урахуванням сучасних викликів. Наприклад, потребує законодавчого врегулювання питання відповідальності за невжиття заходів з охорони земель (нині відповідальність є, але зазвичай санкції незначні або важко застосовні). Можливо, потрібно передбачити економічні механізми стимулювання, такі як зниження земельного податку для тих, хто впроваджує ґрунтозахисні технології, або, навпаки, підвищення плати за землю, якщо земля не обробляється і заростає бур'янами (що свідчить про нерациональне використання).

Вдосконалення нормативної бази має базуватися на нових наукових дослідженнях. Планується обґрунтувати напрями фундаментальних і прикладних досліджень у галузі охорони земель, наприклад: вивчення змін клімату та їх впливу на деградацію ґрунтів, розроблення більш ефективних методів рекультивації для різних типів порушених земель, селекція рослин для фітомеліорації тощо. Результати таких досліджень стануть основою для оновлення нормативів і рекомендацій. Також важливо впроваджувати пілотні проєкти з нових технологій землекористування (точне землеробство, органічне землеробство, відновне землеробство) і на основі їх аналізу коригувати нормативні вимоги.

Технічне забезпечення – це ще й наявність обладнання та кваліфікованих кадрів. Поліпшення ґрунтозахисних заходів передбачає наявність у аграріїв техніки для мінімального обробітку ґрунту, сівалок для сидератів, засобів контролю вологості та ерозії. Держава може сприяти цьому через цільові програми підтримки фермерів. У сфері контролю за станом земель потрібні сучасні лабораторії для аналізу ґрунтів у кожному регіоні, мобільні лабораторії для оперативної діагностики на полях [21, 34, 35]. Кадрове питання теж є частиною технічного забезпечення: необхідно готувати більше фахівців-ґрунтознавців, землевпорядників, екологів, які володіють сучасними методами оцінки земель. Для цього вдосконалюються освітні програми у закладах вищої освіти (спеціальність «Геодезія та землеустрій», «Екологія» тощо), проводиться підвищення кваліфікації працівників Держгеокадастру та інших органів [31].

Нормативно-технічне забезпечення включає також донесення знань і вимог до кінцевих користувачів – землевласників і громад. Удосконалення передбачає ширше впровадження інформаційних систем (наприклад,

публічного доступу до кадастрових карт із шаром про якість ґрунтів), створення довідників, посібників для фермерів щодо найкращих практик охорони землі. В епоху цифровізації доцільно розробити онлайн-платформи, де власник паю міг би отримати рекомендації, які культури краще сіяти на його ґрунтах, які добрива і в яких кількостях вносити, щоб не виснажувати землю. Таким чином, технічний прогрес використовується для популяризації нормативних вимог і полегшення їх виконання [9, 42, 44].

Варто підкреслити, що вдосконалення нормативно-технічного забезпечення – процес комплексний і безперервний. Він спрямований на те, щоб усі учасники земельних відносин мали чіткі сучасні «правила гри» і необхідні інструменти для ефективного й екологічно безпечного використання земель. Лише за умови, що норми охорони земель будуть науково обґрунтовані, деталізовані й упроваджені на практиці, можна очікувати реального поліпшення стану земельного фонду України. Державна політика нині зорієнтована саме на оновлення стандартів землекористування та посилення контролю за ними. Це створює передумови для збереження родючості українських ґрунтів, мінімізації деградації земель та забезпечення їх продуктивності у довгостроковій перспективі.

Отже, напрями охорони земель України охоплюють різноманітні сфери – від агротехнічних заходів до правових механізмів. Їх реалізація базується на нормативно-технічному забезпеченні, яке наразі потребує модернізації. Втілення сучасних нормативів, стандартів і технологій у практику землекористування є необхідною умовою сталого розвитку земельних ресурсів.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть щонайменше п'ять із семи основних напрямів охорони земель, визначених у законодавстві України.
2. Що таке рекультивация порушених земель?
3. Наведіть два приклади конкретних заходів для боротьби з ерозією ґрунтів.
4. Яка мета консервації деградованих і малопродуктивних земель?
5. Що включає поняття «нормативно-технічне забезпечення» охорони земель?
6. Які три основні закони України регулюють охорону земель?

7. Назвіть одну з ключових проблем існуючої системи нормативно-технічного забезпечення.

3 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

План

3.1 Поняття та форми контролю за ефективним використанням та охороною земель.

3.2 Поняття самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.

3.3 Порядок здійснення самоврядного контролю у сфері використання і охорони земель.

3.4 Здійснення заходів з охорони природи громадськими формуваннями.

3.1 Поняття та форми контролю за ефективним використанням та охороною земель

Земля в Україні, відповідно до статті 14 Конституції України, є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Охорона земель – це один із найважливіших напрямів охорони природи, який полягає у здійсненні системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання їх нераціональному вилученню та забрудненню, захисті від шкідливого впливу діяльності людини, відтворенні та підвищенні родючості ґрунтів. Ефективне і раціональне використання земельного фонду є складовою екологічної безпеки держави.

Для досягнення цих цілей у сфері земельних відносин надзвичайно важливою є функція контролю за використанням та охороною земель.

Контроль за використанням та охороною земель – це діяльність уповноважених органів, спрямована на забезпечення дотримання всіма суб'єктами (органами влади, підприємствами, установами, громадянами) вимог земельного законодавства. Визначення цього поняття закріплене в ст.187

Земельного кодексу України, де зазначено, що земельний контроль полягає в забезпеченні додержання земельного законодавства України всіма учасниками земельних відносин, а також у виявленні і запобіганні правопорушенням у сфері використання та охорони земель та вживанні заходів для притягнення порушників до відповідальності і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів. Таким чином, контроль за використанням та охороною земель є важливим правовим засобом реалізації конституційного положення про землю як національне багатство і механізмом забезпечення законності в земельній сфері [4, 10, 22].

Залежно від суб'єктів, які здійснюють таку діяльність, і їхніх повноважень, контроль за використанням та охороною земель поділяється на такі основні форми:

1. *Державний контроль* – здійснюється уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення додержання вимог земельного законодавства. Це основна форма контролю, що реалізує функцію держави щодо охорони земель як національного багатства.

2. *Самоврядний контроль* – здійснюється органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими, районними, обласними радами) у межах їх компетенції, з метою належного використання та захисту земель на відповідній території. Цей контроль базується на правах та обов'язках місцевого самоврядування щодо земельних ресурсів.

3. *Громадський контроль* – здійснюється громадськістю, зокрема громадськими інспекторами та об'єднаннями громадян, з метою сприяння додержанню земельно-охоронного законодавства. Він забезпечує участь громадянського суспільства у нагляді за використанням земель і довкілля [4, 14, 17].

Державний контроль за використанням та охороною земель відіграє провідну роль. Відповідно до ст. 188 Земельного кодексу України державний земельний контроль здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади. Зокрема, це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (щодо дотримання вимог законодавства про охорону земель). На практиці такими органами є, відповідно,

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (що здійснює контроль за використанням земель усіх категорій та форм власності) і Державна екологічна інспекція України (що контролює дотримання вимог екологічного законодавства, зокрема охорони ґрунтів і земель від забруднення та іншого негативного впливу).

Окрім центральних органів, у системі державного контролю беруть участь і місцеві державні адміністрації, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері використання та охорони земель на місцевому рівні відповідно до законодавства (наприклад, ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» покладає на них контроль за використанням та охороною земель, додержанням земельного законодавства) [10, 14, 33].

Варто зазначити, що нещодавні зміни в законодавстві розширили можливості контролю на місцях. Зокрема, згідно зі ст. 188 Земельного кодексу (в редакції Закону від 28.04.2021 №1423-IX) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад також можуть здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель у визначеному законом обсязі. Для цього відповідна рада повинна прийняти рішення про здійснення такого контролю, після чого її виконавчі органи набувають встановлених законом повноважень державного контролю на своїй території. Таким чином, держава фактично делегує частину контрольних функцій органам місцевого самоврядування, що є елементом децентралізації у сфері земельних відносин. Це дозволяє більш оперативно реагувати на порушення на місцях та ефективніше здійснювати нагляд за використанням земель на рівні громад [4, 14].

Самоврядний і громадський контроль, як форми контролю за землями, будуть детально розглянуті нижче. Державний же контроль, резюмуючи, характеризується тим, що здійснюється владними органами, які наділені повноваженнями примусу: державні інспектори мають право проводити перевірки, видавати приписи про усунення порушень, складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері земельного законодавства, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали до суду чи правоохоронних органів. Правові та організаційні засади державного контролю визначені окремим Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (від 19.06.2003 № 963-IV). Цей закон встановлює порядок здійснення державного нагляду: плани перевірок,

повноваження державних інспекторів, їх права (безперешкодного доступу на земельні ділянки, вимагати документи, відбирати зразки ґрунтів тощо) та обов'язки, відповідальність за перешкоджання їх діяльності, а також взаємодію з іншими органами [10, 22].

Отже, державний контроль забезпечує реалізацію наглядових функцій держави і виступає гарантією дотримання земельного законодавства всіма користувачами та власниками землі.

3.2 Поняття самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель

Самоврядний контроль – це контроль у сфері земельних відносин, який здійснюється органами місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного та законного використання і охорони земель на території відповідних громад. Правові засади самоврядного контролю закріплені у ст. 189 Земельного кодексу України. Відповідно до цієї норми самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Аналогічне положення міститься і в ст. 5 та ст. 20 Закону України «Про охорону земель», які дублюють повноваження органів самоврядування щодо контролю в галузі охорони земель [4, 14].

Суть самоврядного контролю полягає в тому, що територіальні громади через обрані ними ради та сформовані радами виконавчі органи відстежують, як використовуються земельні ділянки в межах громади, чи дотримуються землевласники і землекористувачі вимог законодавства та умов використання землі, передбачених документацією із землеустрою, договорами оренди тощо. Органи місцевого самоврядування зацікавлені в раціональному використанні земельних ресурсів громади, оскільки це впливає на місцевий розвиток, екологічну ситуацію та наповнення місцевого бюджету (земельний податок, орендна плата). Таким чином, самоврядний контроль є формою муніципального управління, спрямованою на захист інтересів громади у сфері земельних відносин [14, 16].

Правову основу здійснення самоврядного контролю становить не лише земельне законодавство, а й норми законів про місцеве самоврядування та

охорону довкілля. Зокрема, ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє виконавчі органи сільських, селищних, міських рад повноваженнями контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства на відповідній території, контролю за використанням і охороною земель, за виконанням заходів, передбачених затвердженою документацією із землеустрою. Також цей Закон дозволяє місцевим радам утворювати тимчасові контрольні комісії з питань, що належать до їх відання (ст. 48), які можуть перевіряти ті чи інші аспекти використання земель. Ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає повноваження місцевих рад у галузі охорони довкілля, зокрема відповідальність за стан навколишнього середовища на своїй території та контроль за додержанням екологічних вимог підприємствами і організаціями. Ці положення стосуються і охорони земель як природного ресурсу [14, 17].

Важливо відрізнити самоврядний контроль від державного. Хоча місцеве самоврядування не є органом державної влади, воно здійснює контроль від імені громади, а не держави в цілому. Органи самоврядування не наділені усіма каральними чи наглядовими повноваженнями, які мають державні інспектори. Їхній контроль має здебільшого превентивно-наглядовий характер і реалізується шляхом моніторингу ситуації, розгляду звернень громадян, проведення власних перевірок, винесення приписів рекомендаційного характеру, звернення до компетентних органів або до суду в разі виявлення порушень [22].

Самоврядний контроль охоплює також внутрішньогосподарський контроль: наприклад, відносини між органами місцевого самоврядування і комунальними підприємствами (що користуються земельними ділянками комунальної власності) будуються на засадах підпорядкованості та підконтрольності – відповідні підприємства зобов'язані звітувати перед радою про використання закріплених за ними земель, дотримання екологічних норм тощо. Натомість щодо підприємств і установ, які не перебувають у комунальній власності громади, взаємовідносини будуються на договірних засадах та в межах делегованих законом повноважень: зокрема, такі підприємства зобов'язані надавати інформацію на запити ради з питань, віднесених законом

до відання місцевого самоврядування (наприклад, про стан використання земельної ділянки, виконання природоохоронних умов) [14].

Отже, поняття самоврядного контролю включає діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів, спрямовану на спостереження і перевірку законності використання земель на території громади, з правом реагувати на виявлені порушення у межах своєї компетенції. Такий контроль є важливою гарантією раціонального землекористування на місцевому рівні і доповнює державний нагляд, дозволяючи врахувати місцеві особливості та інтереси громади.

Громадський контроль – це форма суспільного нагляду за дотриманням вимог земельного та екологічного законодавства, що здійснюється безпосередньо громадянами та об'єднаннями громадян на засадах добровільності. Метою громадського контролю є залучення громадськості до охорони довкілля і земельних ресурсів, підвищення прозорості та підзвітності дій владних органів і землекористувачів у сфері земельних відносин, а також сприяння запобіганню і виявленню порушень [17].

Законодавче визначення громадського контролю у сфері використання та охорони земель міститься у ст.190 Земельного кодексу України. У ній зазначено, що громадський контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами влади. Зокрема, право призначати громадських інспекторів з питань використання та охорони земель надано: органам місцевого самоврядування; центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Всі ці інспектори діють на підставі положення, яке повинно бути затверджене відповідними центральними органами виконавчої влади (тобто міністерствами, що формують політику в зазначених сферах) [4].

Станом на сьогодні спеціального положення про громадських інспекторів з контролю за використанням земель агропромислового комплексу ще не затверджено, тому громадський контроль у земельній сфері здійснюється фактично в рамках громадського екологічного контролю, передбаченого природоохоронним законодавством.

Стаття 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що громадський контроль у галузі охорони довкілля

здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади з питань екології. На виконання цієї норми Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 було затверджено Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [17].

Відповідно до цього положення громадські інспектори з охорони довкілля – це громадяни України, які добровільно беруть участь у охороні навколишнього середовища, пройшли співбесіду та отримали посвідчення встановленого зразка. Організацію роботи громадських інспекторів здійснює Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи.

Громадські інспектори у сфері довкілля мають визначені права та обов'язки. Зокрема, вони мають право брати участь спільно з посадовими особами органів державного контролю у проведенні рейдів та перевірок щодо додержання екологічного та земельного законодавства; проводити самостійно перевірки з окремих питань і складати акти обстеження; складати протоколи про виявлені порушення природоохоронного законодавства (у межах наданих їм повноважень) і подавати їх офіційним органам для притягнення винних до відповідальності; надавати допомогу державним інспекторам у попередженні екологічних правопорушень; вносити пропозиції органам влади щодо поліпшення стану довкілля. Обов'язком громадського інспектора є діяти відповідно до законодавства та виданого положення, об'єктивно фіксувати факти правопорушень, сприяти екологічній освіті населення [17].

У контексті земельних відносин громадські інспектори з охорони довкілля можуть здійснювати контроль за такими аспектами, як належне використання земель за цільовим призначенням, додержання природоохоронних вимог при експлуатації земель (захист ґрунтів від ерозії, забруднення, захист прибережних смуг тощо), виконання заходів з рекультивації земель після використання, дотримання умов зняття і збереження родючого шару ґрунту при будівництві чи іншій діяльності [16, 17].

У разі виявлення порушень, громадський інспектор складає акт або протокол та передає матеріали до Держекоінспекції чи іншого компетентного органу. Хоча громадські інспектори не є посадовими особами і не можуть самостійно накладати штрафи, їхня діяльність суттєво допомагає державним

органам, оскільки розширює можливості виявлення порушень «на місцях» і підвищує загальний рівень контролю.

Таким чином, поняття громадського контролю за використанням та охороною земель охоплює різні форми участі громадян у нагляді за дотриманням земельно-охоронного законодавства. Це і діяльність офіційно визнаних громадських інспекторів, і більш широка активність громадських екологічних організацій та окремих громадян (громадські слухання, екологічний моніторинг, звернення зі скаргами щодо земельних порушень). Громадський контроль доповнює державний і самоврядний, слугуючи проявом демократичного принципу участі населення в управлінні природними ресурсами. Він підвищує прозорість у земельній сфері та сприяє більш відповідальному ставленню землекористувачів до своїх обов'язків.

3.3 Порядок здійснення самоврядного контролю у сфері використання і охорони земель

Законодавство окреслює лише загальні рамки самоврядного контролю, тож конкретний порядок його здійснення значною мірою визначається практикою роботи місцевих рад. Основні етапи та заходи, які здійснюють органи місцевого самоврядування при реалізації контрольних повноважень у земельній сфері, можна звести до такого:

1. Прийняття рішення про здійснення контролю. Місцева рада, керуючись ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і ст. 189 ЗКУ, може ухвалити рішення (нормативний акт) про впровадження на своїй території самоврядного контролю за використанням та охороною земель. У такому рішенні, як правило, затверджується Положення про самоврядний контроль, де визначаються мета, завдання, суб'єкти і механізми його реалізації. Наприклад, багато міських рад розробляють власні положення, в яких деталізують процедури контролю (порядок перевірок, повноваження посадових осіб, оформлення результатів). Потрібно врахувати, що рішення ради нормативного характеру повинні прийматися з дотриманням Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», тобто проходити регуляторні процедури (оприлюднення проекту, обговорення, аналіз впливу тощо), якщо такі акти зачіпають інтереси суб'єктів господарювання.

2. Визначення відповідальних органів та осіб. Рада може покласти функції здійснення контролю на свій виконавчий комітет або на один зі структурних підрозділів виконкому (наприклад, відділ земельних ресурсів, відділ екології чи інспектора з благоустрою, якщо його повноваження розширено на земельні питання). Зазвичай призначаються посадові особи місцевої ради, відповідальні за проведення перевірок (їх іноді неформально називають інспекторами з земельних питань, хоча офіційно вони не є держінспекторами). Може створюватися постійна комісія ради (наприклад, з питань земельних відносин або екології) чи робоча група, яка координує заходи контролю.

3. Моніторинг стану використання земель. Органи самоврядування збирають інформацію про те, як використовуються земельні ділянки на території громади. Це здійснюється шляхом аналізу існуючої документації (дані земельного кадастру, матеріали землеустрою, звіти землекористувачів щодо використання земель), а також шляхом обстежень та перевірок безпосередньо на місцевості. Виконавчі органи ради мають право вимагати від підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, інформацію та документи щодо питань, віднесених законом до компетенції ради (наприклад, інформацію про виконання природоохоронних приписів, про дотримання умов договорів оренди землі тощо). Таке право випливає зі ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Особлива увага приділяється контролю за землями комунальної власності, оскільки рада виступає їх власником від імені громади.

4. Проведення перевірок та обстежень. У разі виявлення ознак можливих порушень або з метою профілактики, уповноважені представники місцевого самоврядування здійснюють виїзди на земельні ділянки. Перевірки можуть бути як планові (наприклад, періодичний огляд територій громади на предмет самовільного зайняття землі, захаращення, нецільового використання), так і позапланові (за скаргами мешканців, за інформацією від державних органів про порушення). Під час обстеження представники ради оглядають ділянку, можуть фотографувати стан земель, перевіряють наявність необхідних документів у землекористувача (договору оренди, державного акту чи витягу з реєстру прав, проекту землеустрою тощо), співставляють фактичне використання із цільовим призначенням. Результати оформлюються актом обстеження або довідкою. В

акті фіксуються всі виявлені факти: характер порушення (наприклад, використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, самовільне зайняття землі, невжиття заходів проти ерозії, засмічення відходами), дата, місце, дані про порушника. Акт підписується уповноваженою особою ради, а за можливості і землекористувачем (або свідками).

5. Реагування на виявлені порушення. На відміну від державних органів, органи місцевого самоврядування не мають права самостійно притягати порушників земельного законодавства до адміністративної чи кримінальної відповідальності (для цього необхідно скласти протокол і направити його до державних інспекцій чи суду). Тому основними способами реагування є внесення приписів (подань) – рада або виконком може направити порушнику лист (припис) з вимогою усунути порушення у визначений строк; ініціювання залучення державних органів – зібравши матеріали, рада звертається до відповідних державних контролюючих органів. Наприклад, якщо посадові особи самоврядного контролю виявили факт самовільного зайняття ділянки або іншого грубого порушення, вони передають акт обстеження та супровідний лист до Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру або до екологічної інспекції. Державні інспектори на підставі цих матеріалів можуть провести офіційну перевірку та скласти вже юридично значущий документ (припис, протокол) і накласти штраф чи подати до суду позов. У випадку, коли порушення потребує вирішення через суд (наприклад, розірвання договору оренди землі, примусове припинення права користування землею), орган місцевого самоврядування може сам подати позов. Наприклад, якщо виявлено, що орендар комунальної земельної ділянки використовує її не за цільовим призначенням або взагалі не використовує, рада має право звернутися до суду з позовом про дострокове розірвання договору оренди чи про припинення права користування (підстава – порушення умов договору та норм земельного законодавства). Подібні позови від імені ради подає її юридична служба за рішенням ради чи виконкому.

6. Подальший контроль за виконанням. Після направлення приписів чи звернень органи самоврядування здійснюють контроль за тим, чи усунуто порушення. Наприклад, якщо порушнику було наказано звільнити самовільно зайняту землю або рекультивувати зіпсований ґрунтовий покрив, представники ради через визначений час знову оглядають ділянку. У разі невиконання

інформують про це державні органи, що можуть притягнути до відповідальності за невиконання припису державного органу (що є окремим правопорушенням). Якщо ж справу передано до суду, рада відстежує перебіг розгляду і забезпечує представництво в суді [4, 10, 14].

У процесі здійснення самоврядного контролю органи місцевого самоврядування можуть співпрацювати з державними органами. Закон дозволяє радам виступати з ініціативою перед державними органами щодо проведення перевірок на тих підприємствах та організаціях, які не належать громаді, з питань, що віднесені до їх делегованих повноважень. Наприклад, міська рада може запросити екологічну інспекцію провести спільний рейд по перевірці дотримання земельного законодавства місцевими промисловими підприємствами. Така співпраця підвищує ефективність контролю, адже поєднує місцеву обізнаність із владними повноваженнями державних інспекторів [4, 14, 25].

Отже, самоврядний контроль здійснюється за процедурою, що включає ухвалення місцевих нормативних актів, організацію відповідних органів / комісій, збір інформації, проведення перевірок на місцях, документування порушень та вжиття заходів реагування (через приписи, звернення до державних органів, позови до суду). Хоча органи місцевого самоврядування не володіють усіма примусовими інструментами державного контролю, їх активна позиція і належна організація цього процесу здатні суттєво покращити стан земельної дисципліни на території громади. Самоврядний контроль, таким чином, є необхідним елементом системи управління земельними ресурсами, що дозволяє вирішувати багато питань на локальному рівні і оперативно реагувати на потреби громади у сфері земельних відносин.

3.4 Здійснення заходів з охорони природи громадськими формуваннями

Залучення громадськості до справ охорони природи і раціонального використання земель має давні традиції і підтримується законодавством України. Під громадськими формуваннями у контексті охорони природи розуміють організовані об'єднання громадян (громадські організації, товариства, добровільні дружини, екологічні рухи), які на добровільних засадах

беруть участь у здійсненні заходів, спрямованих на збереження довкілля, природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Такі формування можуть діяти як незалежно, так і у взаємодії з державними органами, виконуючи допоміжну та контролюючу роль.

Правові основи участі громадських формувань у охороні природи полягають у такому: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» проголошує право громадян на участь у природоохоронній діяльності (ст. 9, ст. 10) та передбачає різні форми такої участі – від внесення пропозицій до органів влади до проведення громадських екологічних експертиз і контролю [17].

Надзвичайно важливим нормативним актом є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» (від 22.06.2000 № 1835-III). Хоча його основна сфера – це сприяння громадянам у забезпеченні правопорядку, цей закон дозволяє створювати громадські формування, метою яких може бути також охорона довкілля, природи, пам'яток історії та культури. Згідно з цим Законом громадські формування для охорони порядку і державного кордону можуть у своїх статутах передбачати завдання з охорони природи. Вони підлягають обов'язковій реєстрації (легалізації) при місцевих органах виконавчої влади або органах місцевого самоврядування за погодженням з поліцією. Члени таких формувань (народні дружинники) після проходження інструктажів мають право спільно з правоохоронцями патрулювати території, стежити за дотриманням правил, у тому числі природоохоронних.

У діяльності громадських формувань природоохоронного спрямування можна виокремити дві основні складові: контрольну (наглядову) та практично-виконавчу. Контрольна реалізується через вже згаданих громадських інспекторів та дружини, які фактично здійснюють громадський екологічний нагляд. Практично-виконавча складова полягає у проведенні конкретних природоохоронних заходів силами громадськості. Наприклад, поширеною є практика організації екологічними громадськими організаціями акцій з озеленення, посадки дерев, відновлення джерел, прибирання паркових і прибережних зон від сміття, порятунку тварин або птахів, які опинилися в небезпеці. Такі акції не тільки мають безпосередній позитивний ефект для

довкілля, а й привертають увагу суспільства до проблем раціонального використання природних ресурсів.

Громадські екологічні організації відіграють провідну роль у реалізації заходів з охорони природи. В Україні діють всеукраїнські та місцеві екологічні об'єднання, такі як Українське товариство охорони природи (існує з середини ХХ ст.), Всеукраїнська екологічна ліга, Національний екологічний центр України, громадська організація «Зелений світ» та багато інших. Вони проводять просвітницьку діяльність, екологічний моніторинг, беруть участь у громадських слуханнях щодо забудови чи землекористування, готують аналітичні матеріали і звернення до органів влади. Через механізм громадських слухань і обговорень (передбачений, наприклад, Законом «Про оцінку впливу на довкілля») такі організації можуть впливати на рішення щодо використання земель та інших природних ресурсів, досягаючи врахування екологічних пріоритетів.

Однією з дієвих форм участі громадськості є інститут громадських інспекторів, про який згадувалося вище. Громадські інспектори з охорони довкілля – це індивідуальна форма громадського природоохоронного активізму, що має офіційне визнання. Крім них, законодавство передбачає можливість запровадження громадських інспекторів і в інших сферах охорони природи. Наприклад, деякі спеціальні закони чи підзаконні акти вводять поняття громадського лісового інспектора, громадського інспектора рибної охорони, громадського інспектора з благоустрою населених пунктів.

Зокрема, у сфері благоустрою (утримання вулиць, парків, пляжів у чистоті) рішенням органів місцевого самоврядування можуть призначатися громадські інспектори благоустрою, які стежать за дотриманням Правил благоустрою і мають право складати акти про засмічення територій чи інші порушення, передаючи їх до муніципальних служб. Це теж приклад громадського контролю, дотичного до охорони природи в містах [14].

Взаємодія громадських формувань з органами влади виявляється в такому: Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» (ст. 15–16) зобов'язує місцеві державні адміністрації та органи самоврядування сприяти діяльності зареєстрованих громадських формувань, надавати їм необхідну інформацію, проводити спільні заходи та навчання. Наприклад, членів екологічної дружини можуть залучати до

спільного з поліцією патрулювання паркових зон для запобігання незаконній вирубці дерев чи спалюванню листя. Органи влади також здійснюють контроль за дотриманням статутної діяльності цих формувань (щоб вони діяли в рамках закону). Така координація прописана в законі як гарантія того, що громадські активісти діятимуть ефективно і у взаємодії з офіційними структурами.

Прикладами реалізації заходів охорони природи громадськістю можуть слугувати (на місцевому рівні) досить поширені акції «День довкілля», «Чиста ріка», коли громадяни разом очищують від сміття береги річок, висаджують дерева у лісосмугах чи парках. Громадські активісти зазвичай беруть участь у виявленні та припиненні стихійних сміттєзвалищ: отримавши сигнал від мешканців про звалище, представники екологічної організації виїжджають, фіксують його місце і масштаби, звертаються до місцевої влади з вимогою ліквідувати, інколи і самі організовують прибирання із залученням волонтерів. Інший напрям – боротьба з браконьерством та незаконним вирубуванням лісу: громадські екопатрулі спільно з лісовою охороною чи рибоохороною виходять у рейди, допомагаючи виявляти порушників. Також громадські організації проводять незалежний моніторинг стану природи: наприклад, вимірюють забрудненість ґрунтів і вод, відслідковують стан земель, порушених кар'єрною розробкою і передають результати державним органам або оприлюднюють, привертаючи увагу до проблеми.

Отже, громадські формування у сфері охорони природи виконують важливу суспільну функцію, доповнюючи роботу державних та самоврядних інституцій. Вони забезпечують широку участь громадян у практичних природоохоронних заходах та в контролі за дотриманням екологічних і земельних вимог. Законодавство України визнає і підтримує таку діяльність, надаючи їй правові рамки (через інститут громадських інспекторів, легалізацію громадських формувань, механізми громадського контролю). Участь громадськості підвищує ефективність охорони земель і довкілля, оскільки жоден державний орган не може самотійно охопити увагою всю територію країни, тоді як активні громади на місцях здатні своєчасно помітити проблему і вплинути на її вирішення. Формування екологічної свідомості населення та розвиток громадських ініціатив у цій сфері є запорукою сталого і відповідального використання земельних ресурсів для нинішнього і майбутніх поколінь.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть три основні форми контролю за використанням та охороною земель.
2. Які два головні органи державної влади здійснюють державний контроль у сфері земельних відносин?
3. Що таке самоврядний контроль за використанням та охороною земель?
4. Назвіть два права, які має громадський інспектор з охорони довкілля.
5. Яким документом зазвичай оформлюються результати перевірки, проведеної органом місцевого самоврядування?
6. Назвіть дві складові діяльності громадських формувань у сфері охорони природи.
7. Наведіть два приклади практичних природоохоронних заходів, які можуть здійснювати громадські формування.

4 ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ УКРАЇНИ

План

- 4.1 Земельний фонд України.
- 4.2 Стан земельних ресурсів України.
- 4.3 Проблеми використання земельних ресурсів України.

4.1 Земельний фонд України

Україна володіє значними земельними ресурсами. Її земельний фонд становить близько 60,3 млн га. Це національне багатство, здатне за умови ефективного управління забезпечити гідний рівень життя населення.

За площею сільськогосподарських угідь Україна є однією з провідних держав світу: сільгоспугіддя займають приблизно 70 % території країни (близько 42 млн га). З них значну частину становлять орні землі – орієнтовно 33–34 млн га, тобто понад половину всієї площі України (близько 55–57 % території), що є одним із найвищих показників у світі [1].

Ліси та інші лісовкриті площі займають близько 10 млн га (приблизно 16–17 % території). Інші категорії земель мають значно меншу питому вагу.

Зокрема, землі населених пунктів (міст, селищ та сіл) разом із промисловими та інфраструктурними землями охоплюють близько 6–7 млн га (приблизно 10–12 % площі). Водний фонд (території, зайняті річками, озерами, водосховищами тощо) становить близько 2,4 млн га (близько 4 % площі країни). Невелику частку займають також болота, високонуртові луки та інші землі, не зайняті господарською діяльністю [38].

Відповідно до Земельного кодексу України всі землі за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій: 1) землі сільськогосподарського призначення; 2) землі житлової та громадської забудови; 3) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; 4) землі оздоровчого призначення; 5) землі рекреаційного призначення; 6) землі історико-культурного призначення; 7) землі лісгосподарського призначення (лісовий фонд); 8) землі водного фонду; 9) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [4].

Найбільша за площею категорія – сільськогосподарські землі, тоді як інші категорії разом займають меншу частину території. У складі сільгоспугідь України (площу яких можна оцінити у 41–42 млн га, або приблизно 69–70 % від загальної площі країни) переважають рілля та інші інтенсивно використовувані угіддя. Зокрема, орні землі становлять близько 32–34 млн га (понад три чверті всіх сільгоспугідь). Решту сільськогосподарських угідь складають пасовища (близько 5–6 млн га), сіножаті (приблизно 2,4 млн га) та багаторічні насадження (сади, виноградники – приблизно 0,4 млн га). Така структура відображає високу розораність території, що з одного боку свідчить про інтенсивне використання земель, а з іншого – створює ризики для екологічної рівноваги агроландшафтів [38].

Загальна площа України (60–60,4 млн га) ставить її на перші позиції в Європі за величиною земельного фонду. За площею сільгоспугідь Україна входить у світову десятку, а за площею ріллі – до першої п'ятірки країн. Зокрема, на 100 мешканців України припадає понад 50 гектарів ріллі, що виводить її на четверте місце у світі (після таких держав як США, росія, Канада).

Україна також відома надзвичайно високою родючістю ґрунтів: на її території зосереджено значну частину світових запасів чорнозему. За різними

оцінками українські чорноземи складають від приблизно 8 % до майже половини світового банку чорноземів. Вони є найціннішими ґрунтами, з високим вмістом гумусу та чудовими агровиробничими властивостями. Саме на чорноземах історично базувалося українське землеробство, і ці ґрунти забезпечували надзвичайно високі потенційні врожаї. Наприклад, у природному (цілинному) стані верхній горизонт чорнозему міг містити до 8–10 % гумусу, що давало змогу отримувати врожай пшениці до 100 ц/га за сприятливих умов [30, 31].

Таким чином, земельний фонд України, представлений переважно родючими рівнинними угіддями помірного кліматичного поясу, є потужним ресурсним потенціалом країни.

Істотні структурні зміни в земельному фонді відбулися після здобуття незалежності. У 1990-х роках була здійснена земельна реформа, в результаті якої відбулася демонополізація державної власності на землю. Земельними власниками стали мільйони громадян і тисячі приватних підприємств; було запроваджено приватну та комунальну власність поряд з державною. Нині переважна частина сільськогосподарських угідь перебуває у користуванні аграрних підприємств та фермерів (за різними оцінками понад 80 % угідь обробляється організованими товаровиробниками, інше – населенням у формі особистих селянських господарств).

Ринок земель сільгосппризначення в Україні почав формуватися лише нещодавно: з 2021 року скасовано багаторічний мораторій на купівлю-продаж паїв, що відкриває нові можливості для раціонального обігу земель, але водночас ставить задачі ефективного державного контролю, моніторингу та охорони ґрунтів

4.2 Стан земельних ресурсів України

Характерною ознакою сучасного стану земельних ресурсів України є надзвичайно високий рівень їх господарського освоєння. Близько 92 % території залучено в господарське використання (рілля, плантації, забудова тощо), і лише близько 8 % земель залишається у природному стані (болота, природні луки, ліси, гірські екосистеми). Рівень розораності – один із найбільших у світі, становить понад половину (близько 57 %) території

України. Для порівняння у більшості розвинених європейських країн розорано не більше 30–35 % площі. Лісистість території України (фактична площа лісів) нині оцінюється лише у 16–17 %, тоді як екологічно безпечним вважається показник лісистості не менше приблизно 20%, а середній рівень по Європі – 25–30 %. Таким чином, екологічно допустиме співвідношення між угіддями порушене: частка ріллі істотно перевищує частку природних угідь і лісів. Це призводить до зниження стійкості агроландшафтів та підвищеної вразливості ґрунтового покриву до деградаційних процесів. Загалом, сучасне використання земельних ресурсів України оцінюється як екологічно незбалансоване та не відповідає принципам сталого (раціонального) природокористування [36, 38, 40].

Спостерігається деградація ґрунтового покриву на значних площах внаслідок тривалого інтенсивного використання без достатніх природоохоронних заходів. Найпоширенішим видом деградації є ерозія ґрунтів – водна і вітрова. За даними екологічного моніторингу понад 18 млн га земель України вже зазнали ерозійного пошкодження (для порівняння, приблизно 20 років тому еродованих земель було приблизно 13 млн га). Тобто близько 30–40 % сільськогосподарських угідь схильні до ерозії різного ступеня. Щорічно з поверхні українських полів змиваються і видувуються величезні обсяги родючого верхнього шару ґрунту – за деякими оцінками щороку втрачається 300–600 млн тонн ґрунту разом із поживними речовинами [30, 31, 38].

Ерозія призводить до скорочення товщини гумусового горизонту, погіршення водного балансу ґрунтів, зниження врожайності культур. Окрім ерозії, на окремих територіях проявляються інші процеси деградації: дегуміфікація (виснаження запасів гумусу), підкислення ґрунтів (особливо на Поліссі через вилуговування та кислотні опади), підсолення і засолення (в зрошуваних степових районах), тимчасове перезволоження та утворення боліт (при порушенні дренажу) тощо.

Сумарний ефект цих процесів – поступове зниження родючості земельного фонду. За підрахунками фахівців середній вміст гумусу в українських ґрунтах неухильно зменшується. Якщо в середині ХХ ст. середній показник гумусованості орних земель становив приблизно 3,5 %, то нині він наблизився до 3,2 %.

За останні сто років українські ґрунти втратили близько $\frac{1}{3}$ запасів гумусу, і ця тенденція триває. Відомо, що процес природного відновлення гумусу дуже повільний (формування шару чорнозему товщиною 10 см потребує близько 2000 років). Таким чином, без упровадження заходів з охорони ґрунтів втрата родючості може бути незворотною. За оцінками вже нині 60 % чорноземів України тою чи іншою мірою деградовані (втратили частину родючості порівняно з природним станом), а щороку безповоротно вибувають з продуктивного обороту близько 100 тис. га найродючіших ґрунтів. Як наслідок, фактична урожайність сільськогосподарських культур значно нижча за потенційну: приміром, середній урожай зернових коливається на рівні 30 ц/га, тоді як на незайманих чорноземах він міг би сягати 80–100 ц/га [38].

Іншою серйозною проблемою стану земельних ресурсів є накопичення забруднювачів у ґрунті. По всій Україні зафіксовано вогнища хімічного забруднення ґрунтів пестицидами та агрохімікатами, важкими металами, радіонуклідами, нафопродуктами тощо. Інтенсивне застосування добрив і засобів захисту рослин у минулі десятиріччя без належного контролю призвело до локального перенасичення ґрунтів токсичними речовинами. Особливістю українських чорноземів є їхня висока буферність і накопичувальна здатність – вони довго можуть акумулювати хімікати, а згодом століттями віддавати їх у рослинну продукцію. За відсутності належного моніторингу це становить небезпеку для продовольчої безпеки [31, 36].

Окрема проблема – важкі метали та промислові відходи: в зонах впливу гірничо-металургійних комбінатів (Придніпров'я, Донбас, Криворіжжя тощо) ґрунти забруднені свинцем, кадмієм, ртуттю та іншими металами, а на десятках тисяч гектарів накопичено токсичні шлами та шламосховища. За даними екологів, близько 200 тис. га родючих земель зайнято відвалами та сховищами промислові відходи, що вміщують до 10 млрд тонн шкідливих речовин, що становить колосальне навантаження на екосистеми та потребує рекультивації.

Не можна не згадати і радіоактивне забруднення: внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році було забруднено радіонуклідами понад 8 млн га території України (особливо постраждали північні області – Київська, Житомирська, Чернігівська). Значна частина цих земель вилучена з ужитку або має обмеження щодо сільськогосподарського використання на багато десятиліть. Таким чином, техногенне навантаження на земельні ресурси

України залишається високим, а очищення і відновлення забруднених земель – актуальним завданням.

Загальна оцінка стану.

На сьогодні стан земельних ресурсів України можна охарактеризувати як кризовий із погляду екологічної безпеки. Економічні інтереси тривалий період часу превалювали над екологічними, що призвело до надмірної експлуатації землі та накопичення негативних наслідків. Практично по всій території порушено природний ландшафтний баланс: надмірна розораність, нестача лісів і заповідних площ, деградація ґрунтів та їх забруднення створюють загрозу для стабільності агровиробництва та екосистемного благополуччя [16, 17, 36].

У низці регіонів ситуація близька до критичної. Наприклад, степова зона півдня України зазнає опустелювання: через поєднання кліматичного потепління і виснаження ґрунтів степ розширюється, природна рослинність витісняється деградованими пасовищами та солончаками.

На Поліссі великі площі кислих піщаних ґрунтів втратили продуктивність через нераціональну меліорацію та радіоактивне забруднення. Загалом, нинішній стан земельного фонду потребує термінових заходів з охорони та відтворення родючості, про що свідчать як наукові дослідження, так і державні доповіді.

Усвідомлюючи проблеми, держава протягом останніх років ініціює програми та законодавчі зміни, спрямовані на збереження ґрунтів (моніторинг ґрунтової родючості, стимулювання консервації деградованих угідь, контроль за використанням земель тощо).

Однак реалізація цих заходів потребує значних зусиль і часу, а отже, питання раціонального використання земельних ресурсів залишаються надзвичайно актуальними.

4.3 Проблеми використання земельних ресурсів України

Сучасний стан земель України обумовлений низкою гострих проблем, які склалися історично та посилюються протягом останніх десятиріч. До основних еколого-економічних проблем використання земельних ресурсів України належать такі:

1. *Надмірна розораність і дисбаланс угідь.* Агроландшафти України надміру переобтяжені ріллею. Рівень розораності (близько 57 % території країни) є найвищим у світі. Для підтримання екологічної рівноваги співвідношення між ріллею, луками, лісами і водними об'єктами має бути більш збалансованим [36, 38, 40].

Проте наразі сільське господарство займає до 70 % площі, тоді як ліси – лише приблизно 16 % (проти оптимальних 20–25 %). Надмірна розораність особливо характерна для степових і лісостепових районів (Поділля, Південь, Центр), де під ріллею подекуди до 80–90 % земель. Такий дисбаланс призводить до втрати природних екосистем, зниження біорізноманіття і порушення гідрологічного режиму територій. Крім того, розорані схилі землі без належного захисту зазнають інтенсивної ерозії. Проблема полягає не тільки в надлишковій площі ріллі, а й у нераціональному її використанні. Подекуди розорюються землі, які варто було б залишати під луками чи лісосмугами (круті схили, берегові смуги тощо). Через це посилюється ерозія, замулюються річки, виникають пилові бурі. Для вирішення проблеми необхідне впровадження науково обґрунтованої структури угідь – збільшення площ під лісами, природними луками, створення полезахисних смуг, консервація (залуження) деградованих орних земель тощо. Оптимізація співвідношення між полем, лісом і водою забезпечить підвищення стійкості ландшафтів і відновлення екологічних функцій земельного покриву [12, 30, 36].

2. *Дегградація ґрунтів та втрата родючості.* Українські чорноземи – одні з найродючіших у світі нині стрімко виснажуються. Основні чинники: водно-вітрова ерозія, нехтування сівозмінами, агрохімічне виснаження ґрунтів. Багато господарств, прагнучі максимальної вигоди, порушують принципи чергування культур: на одних і тих самих полях рік у рік висівають високорентабельні, але ґрунтовиснажливі культури (соняшник, ріпак, кукурудзу тощо). Внаслідок цього ґрунти втрачають структуру, ущільнюються та легше піддаються ерозії – їх просто здуває вітром і змиває дощами.

За оцінками за останнє століття українські ґрунти втратили приблизно 30 % гумусу. Якщо на цілих землях вміст гумусу сягав 8–10 %, то тепер у орних ґрунтах він у середньому становить лише 3,5–4 %.

Темпи відтворення гумусу надзвичайно малі – лише кілька сантиметрів за сотні років, тому вичерпання гумусового шару є критичною проблемою. Окрім

гумусу, у ґрунтах знижується вміст елементів живлення (азоту, фосфору, калію) через недостатнє внесення добрив. Баланс поживних речовин на більшості полів України від'ємний: щороку з урожаєм виноситься більше елементів, ніж повертається з добривами. Наприклад, внесення органічних добрив скоротилося у десятки разів порівняно з 1990-ми роками – зараз на 1 га вноситься менш ніж 1 тонна органіки на рік, що зовсім недостатньо для підтримання родючості. Ерозія ґрунтів також набуває загрозливих масштабів: вже еродовано понад 18 млн га земель, з них близько 10 млн га втратили верхній гумусовий горизонт повністю.

Щороку з еродованих полів змивається шар ґрунту товщиною декілька міліметрів, що еквівалентно мільйонам тон втраченого ґрунту. У грошовому вираженні втрати родючості через ерозію оцінюються в 33–40 млрд дол. на рік (прямі і непрямі збитки). Наслідком деградації ґрунтів є стійке зниження врожайності та якості сільгосппродукції. Ця проблема потребує системного вирішення: впровадження ґрунтозахисних технологій (ґрунтосберігаючий обробіток, терасування схилів), суворе дотримання науково обґрунтованих сівозмін, повернення у агротехнології сидератів (парів), підвищення норм внесення органічних добрив тощо. Без таких заходів українські ґрунти ризикують втратити свою легендарну родючість вже в найближчі десятиліття [30, 31, 36].

3. *Хімічне та радіаційне забруднення земель.* Інтенсивне промислове та аграрне навантаження на землю спричинило накопичення забруднювачів у ґрунтовому шарі. У зоні впливу великих промислових центрів (металургійні комбінати, хімічні заводи, ТЕС) ґрунти забруднені важкими металами (свинцем, цинком, кадмієм, нікелем), нафтовими вуглеводнями, фенолами та іншими токсикантами. Навколо великих міст і вздовж автомагістралей спостерігаються підвищення концентрації свинцю, продуктів згорання палива. На значних територіях Донбасу і Придніпров'я родючі ґрунти фактично поховані під шарами відвалів, шлаків та золошлакових сумішей – рекультивація таких земель просувається повільно через брак фінансування [31]. У сільському господарстві проблема забруднення пов'язана передусім з пестицидами та агрохімією. Протягом десятиліть земля щедро насичувалася хімікатами заради високих урожаїв. Українські ґрунти виявилися доволі стійкими (буферними) до

хімічного пресингу, проте тепер накопичені речовини поступово переходять у рослини і харчові продукти.

Особливо небезпечним є використання заборонених або надлишкових пестицидів: досі трапляється застосування препаратів, не дозволених у ЄС. Відсутність належного обліку та контролю за агрохімікатами посилює проблему. За оцінками до 95 % залишків пестицидів потрапляє в організм людини через харчові продукти, вирощені на забрудненій землі [31, 36].

Окремо потрібно розглянути радіоактивне забруднення земель. У північних районах Київщини, Житомирщини, Чернігівщини, Рівненщини значні масиви ґрунтів і досі мають підвищений вміст ізотопів. Значна частина цих земель перебуває під обмеженнями щодо використання: на них заборонено вирощувати харчову продукцію без спеціальних заходів (деактивації ґрунту, внесення калію, глини тощо), а деякі площі повністю виключені з обороту та входять до зони відчуження. Радіаційне забруднення є довготривалою проблемою – період напіврозпаду основних радіонуклідів вимірюється десятками років, тому потреба в моніторингу і підтримці постраждалих земель залишається актуальною [16, 17, 31].

Таким чином, хімічне і радіаційне забруднення ґрунтів потребує масштабних зусиль з очищення та захисту земель. Необхідно створити єдину систему моніторингу ґрунтового забруднення, провести інвентаризацію місць накопичення токсичних відходів, утилізувати непридатні пестициди, локалізувати осередки важких металів. Державна політика має спрямовуватися на відновлення екологічно безпечного стану земель, оскільки забруднені ґрунти становлять пряму загрозу для здоров'я населення і довкілля.

4. *Військові дії та їх вплив на землю.* Останнім часом до традиційних проблем додалася нова масштабна загроза – воєнні дії на території України. Внаслідок бойових дій значні площі родючих земель було пошкоджено або тимчасово втрачено для використання. За оцінками Міністерства аграрної політики близько 5 млн гектарів сільськогосподарських угідь наразі непридатні до обробітку через мінування, забруднення вибухонебезпечними залишками боєприпасів або безпосередні бойові дії [31, 38].

Ідеться про поля, нашіпговані мінами і снарядами, воронки від вибухів, траншеї, зруйновані меліоративні системи тощо. Особливо постраждали південні та східні області (Херсонщина, Запоріжжя, Донбас, Харківщина), де

ведуться чи велися активні бойові дії. Окрім фізичного руйнування ґрунтового покриву, війна спричиняє й хімічне забруднення: у ґрунт потрапляють вибухові речовини, важкі метали від розірваних боєприпасів, пальне від військової техніки. За даними досліджень, вибухи ракет і артилерійських снарядів призводять до локального підвищення концентрації токсичних сполук (тротил, гексоген, продукти горіння) у ґрунтах, що негативно впливає на біоту та може накопичуватися в харчових ланцюгах.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій повідомляє, що до 40 % території країни потенційно забруднено мінами та вибуховими залишками війни.

Розмінування та екологічна рекультивація таких земель – надзвичайно складне і затратне завдання, яке, за оцінками експертів, може зайняти десятиліття. Таким чином, війна спричинила новий пласт проблем у сфері землекористування: скорочення площ, доступних для сівби, ризики для продовольчої безпеки, забруднення і деградація ґрунтів на бойових територіях. Після завершення воєнних дій постане питання відновлення постраждалих земель: проведення розмінування, очищення ґрунтів від забруднювачів, вирівнювання рельєфу, повторного введення земель у господарський обіг. Цей процес потребує участі держави та міжнародної підтримки, адже йдеться про відновлення тисяч гектарів родючої землі, важливої для аграрного сектору України.

Усі перелічені проблеми – надмірна розораність, деградація ґрунтів, забруднення, наслідки війни – взаємопов'язані і потребують комплексного підходу до вирішення. Раціональне використання земельних ресурсів України передбачає, з одного боку, зниження антропогенного навантаження (через оптимізацію структури угідь, запровадження ощадливих технологій обробітку, створення заповідних територій), а з іншого – активні заходи з охорони та відтворення родючості. Необхідно на державному рівні реалізувати програми охорони земель: вапнування і гіпсування кислих та солонцюватих ґрунтів, залуження еродованих схилів, посадки лісосмуг, нарощування внесення органічних добрив. Важливо також посилити моніторинг стану ґрунтів – запровадити регулярне агрохімічне та екологічне обстеження земель, доступне в публічному режимі (що передбачено новими ініціативами Мінагрополітики).

Не менш значущим є вдосконалення державного контролю за використанням земель: упровадження економічних механізмів стимулювання ощадливого використання (пільги за консервацію деградованих угідь, компенсації за ведення сівозмін) та відповідальності за порушення (штрафи за розорювання заплав, зняття родючого шару, забруднення ґрунтів тощо).

Таким чином, для України вкрай актуальним є перехід від екстенсивного, виснажливого землекористування до стратегій сталого розвитку земельних ресурсів. Це означає гармонізацію економічних інтересів з вимогами екологічної безпеки: лише бережливе ставлення до ґрунтів, їх захист і відновлення здатні забезпечити довгострокову продуктивність українського чорнозему та зберегти цей безцінний ресурс для майбутніх поколінь.

Досвід показує, що ігнорування проблем землекористування може призвести до незворотних наслідків – деградації цілих регіонів і втрати природного потенціалу країни, тому вирішення окреслених проблем має бути пріоритетом як державної аграрної політики, так і діяльності землевпорядників, екологів, науковців та самих землекористувачів. Лише спільними зусиллями можна досягти раціонального використання та охорони земельних ресурсів України в інтересах сталого розвитку держави.

Запитання для самоконтролю

1. Яку приблизну площу займають ліси в Україні і чому цей показник вважається недостатнім порівняно з екологічно безпечним рівнем?
2. З яких основних видів угідь (рілля, пасовища тощо) складаються землі сільськогосподарського призначення в Україні?
3. Назвіть щонайменше три види деградації ґрунтів, окрім ерозії.
4. Яка частка території України залучена в господарське використання і яка залишається в природному стані?
5. Яка катастрофа спричинила значне радіоактивне забруднення земель в Україні і які області постраждали найбільше?
6. Що таке дегуміфікація і чому вона є однією з головних проблем для українських ґрунтів?
7. Які два основні типи пошкоджень завдають землям військові дії?

5 ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ СВІТУ

План

5.1 Земельні ресурси.

5.2 Агроекологічний потенціал ґрунту.

5.3 Фактори, що впливають на погіршення земель.

5.1 Земельні ресурси

Земельні ресурси – це сукупні ресурси поверхні суші, які можуть бути використані людством як просторовий базис для розселення та господарської діяльності. Інакше кажучи, під земельними ресурсами розуміють територіальні (просторові) ресурси землі разом із ґрунтовим покривом, рослинністю та іншими компонентами ландшафту, що є головним засобом виробництва у сільському й лісовому господарстві.

Земельні ресурси мають подвійний характер: з одного боку, це природний компонент (земля з її рельєфом, ґрунтами, водами та біотою), з іншого – соціально-економічний ресурс, який є об'єктом власності і основою виробництва продовольства та сировини.

У багатьох країнах із високою густотою населення земля вже стає дефіцитним ресурсом, оскільки площа території обмежена, а потреби суспільства постійно зростають.

Світовий земельний фонд та його структура. Загальна площа суходолу на планеті (без урахування Антарктиди) становить приблизно 13,4 млрд га. Структура світового земельного фонду дуже неоднорідна. Значна частина поверхні непридатна для інтенсивного господарського використання – це пустелі, високогір'я, льодовики, заболочені й тундрові території. Безпосередньо використовувані земельні ресурси охоплюють близько 134 млн км², тобто приблизно 26 % поверхні Землі [2, 30, 38].

За даними продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) розподіл суші за основними категоріями земель такий:

1. Сільськогосподарські угіддя (включно з ріллею, багаторічними насадженнями, луками й пасовищами) займають близько 37 % поверхні суходолу. З них орні землі (рілля) становлять близько 10–11 % суші. Найвищі

показники розораності характерні для густонаселених регіонів Європи та Азії, де історично склалося інтенсивне землеробство.

2. Лісові землі (вриті лісами території) охоплюють приблизно 29–31 % суходолу. Ліси розподілені нерівномірно: найбільші масиви лісів зосереджені в Амазонії, Центральній Африці, Сибіру та Північній Америці.

3. Інші землі – це решта (приблизно 30–34 %), до яких входять малопродуктивні та непродуктивні площі (пустелі, гори, арктичні тундри, льодовики), а також території під забудовою (міста, інфраструктура тощо). Частка власне забудованих земель поки невелика (приблизно кількох відсотків), але стрімко зростає через урбанізацію.

Розподіл та забезпеченість земельними ресурсами. Земельні ресурси розподілені між країнами та континентами вкрай нерівномірно. Найбільша площа суходолу припадає на Азію (близько 30 % світової суші) та Африку (приблизно 20 %), значні території має також Північна Америка і Євразія. Від забезпеченості територією залежать можливості держав для сільського господарства і просторового розвитку. Наприклад, такі країни як росія, Канада, Бразилія, США володіють величезним земельним фондом, тоді як у менших за площею, але густонаселених Японії чи Нідерландів, земля є дуже обмеженим і цінним ресурсом.

У середньому на кожного мешканця Землі припадає лише близько 0,2–0,3 га орної землі, цей показник має тенденцію до зменшення через зростання народонаселення. Зокрема, в 2020-х роках забезпеченість населення світу родючими землями оцінюється в приблизно 0,25 га ріллі на особу, а за прогнозами до 2030 р. може скоротитися до приблизно 0,19 га на особу [2, 38].

Таким чином, демографічний тиск веде до все більшої навантаженості на обмежені земельні ресурси.

Сільське господарство і земельні ресурси. Близько 1/3 поверхні суходолу використовується у сільському господарстві, що робить землю критично важливим ресурсом для продовольчої безпеки. Орні землі забезпечують приблизно 88 % виробництва продовольчих культур, тоді як пасовища дають близько 10 % харчових продуктів (м'ясо, молоко через випас худоби).

Основна частина оброблюваних площ світу зосереджена в північній півкулі; понад половину світової ріллі розташовано в Євразії (Європа та Азія). Значні площі орних земель лежать в зонах недостатнього зволоження і

потребують штучного зрошення. Розширення ріллі в посушливих регіонах пов'язане зі збільшенням зрошуваних територій, темпи приросту яких у світі наприкінці ХХ ст. сягали 3–5 млн га на рік (близько 80 % зрошуваних площ зосереджено в Азії та Північній Африці) [30].

Глобальні проблеми використання землі. Попит на земельні ресурси постійно зростає через демографічний вибух у деяких регіонах та економічний розвиток. Після Другої світової війни перед людством постали проблеми продовольчого забезпечення та голоду в багатьох країнах, що зумовило міжнародні ініціативи з оцінки потенціалу земель світу [2, 30, 31].

Було створено світові ґрунтові карти, програми моніторингу (наприклад, програма ФАО з агроекологічного зонування), які дозволили оцінити сільськогосподарський потенціал різних регіонів планети. З'ясувалося, що значна частина територій вже залучена в обробіток або непридатна до нього, а резервів для розширення орних площ небагато. Подальше екстенсивне розорювання земель зазвичай пов'язане з вирубуванням лісів та руйнуванням природних екосистем, що спричиняє екологічні ризики (деградацію ґрунтів, втрату біорізноманіття, зміни клімату). Згідно з оцінками фахівців за рахунок освоєння цілинних земель теоретично можна збільшити світову ріллю до приблизно 2,6 млрд га (плюс 1,1 млрд га до нинішніх приблизно 1,5 млрд), але лише невелика їх частина буде високопродуктивною.

Що більше, процес введення нових земель у обіг зазвичай супроводжується значними витратами та зниженням екологічної стабільності, тому основний шлях забезпечення потреб людства в продуктах харчування – це підвищення продуктивності вже освоєних сільгоспугідь.

У сучасних умовах назріло завдання раціонального використання наявних земельних ресурсів. Раціональне (стале) землекористування передбачає оптимальний розподіл земель між різними галузями (сільське господарство, промисловість, міська забудова, охоронні території тощо) з урахуванням їхніх властивостей та обмежень. Одним із ключових показників ефективності використання землі є продуктивність (врожайність) на одиницю площі. Протягом останніх десятиліть упровадження нових технологій, сортів рослин, добрив та зрошення дозволило істотно підняти врожайність у багатьох країнах, що отримало назву «зелена революція». Завдяки цьому світове сільське господарство встигало забезпечувати зростаюче населення продовольством

навіть без еквівалентного розширення посівних площ. Однак потенціал інтенсифікації реалізований нерівномірно: у розвинених державах урожайність висока, тоді як у країнах, що розвиваються, рівень агротехнологій низький і значна частина земель недовикористовується або використовується неефективно.

Однією з проблем є невпинне вилучення продуктивних земель із сільськогосподарського обігу. Урбанізація, промислове й транспортне будівництво «з'їдають» родючі угіддя поблизу міст та комунікацій. За підрахунками тільки за період кінця XX – початку XXI століття площа орних земель, відчужених для несільськогосподарських потреб, обчислюється десятками мільйонів гектарів. Зокрема, було прогнозовано, що до 2020 року світові сільськогосподарські угіддя можуть скоротитися на 100–150 млн га найбільш родючих земель через їх вилучення під забудову та іншу інфраструктуру.

Водночас чимала частина угідь вибуває з користування через деградацію ґрунтів. Таким чином, навантаження лягає на меншу площу ріллі, а потреби в харчах лише зростають. За оцінками ФАО світовий попит на продовольство у 2015 р. був на 70–75 % вищим, ніж у 1990 р., значною мірою через підвищення калорійності й різноманітності раціону на душу населення в країнах, що розвиваються [36].

Щоб прогнотувати прогнозовані 8–10 млрд населення у середині XXI ст. без розорювання природних земель, необхідно надалі підвищувати ефективність землеробства, впроваджувати ґрунтоохоронні технології та поліпшувати управління земельними ресурсами. Глобальна продовольча безпека прямо залежить від стану ґрунтів і раціонального землекористування, тому проблеми використання земельних ресурсів світу тісно пов'язані із завданнями сталого розвитку, екологічної рівноваги та міжнародної співпраці у сфері охорони земель.

5.2 Агроєкологічний потенціал ґрунту

Ґрунт, як основний компонент сільськогосподарських угідь, має природну властивість – родючість, тобто здатність забезпечувати рослини необхідними для росту речовинами, водою та повітрям. Однак родючість – це

частина ширшого поняття, яке називають агроекологічним потенціалом ґрунту. Агроекологічний потенціал ґрунтів визначають, як здатність ґрунту виконувати функції сільськогосподарських угідь, створювати оптимальні умови для росту і розвитку культурних рослин та одночасно підтримувати екологічну рівновагу в агроландшафтах і навколишньому природному середовищі [30, 36].

По суті, цей показник відображає сумарну продуктивну спроможність ґрунту з урахуванням як його біопродуктивності, так і екологічної стійкості. Високий агроекологічний потенціал означає, що ґрунт здатний давати високі врожаї при раціональному використанні і при цьому не втрачає своїх екологічних функцій (не виснажується, не деградує). Натомість низький потенціал сигналізує про обмеженість родючості чи про вразливість ґрунту до зовнішніх впливів.

Головні складові та показники. Агроекологічний потенціал зумовлений низкою властивостей ґрунту і супутніх природних факторів. Основні показники, за якими оцінюється агроекологічний потенціал ґрунтів, такі:

1. Гумусовий горизонт: потужність гумусного шару (родючого поверхневого горизонту) ґрунту. Чим товщий і багатший на гумус верхній шар, тим вищий природний запас поживних речовин та краща структура ґрунту, що забезпечує врожайність і стійкість до ерозії.

2. Забезпеченість елементами живлення: вміст основних поживних речовин, насамперед фосфору (P_2O_5) та калію (K_2O), в доступній формі. Азотний статус ґрунту теж важливий, але азот переважно надходить через гумус та добрива. Високий вміст поживних елементів підвищує продуктивний потенціал без додаткових добрив.

3. Водний режим ґрунту: рівень залягання та мінералізація ґрунтових вод. Цей показник відображає зволоженість території та ризики засолення. Близьке залягання ґрунтових вод може спричинити перезволоження або засолення, що знижує якість ґрунту, тоді як дуже глибоке залягання вод в посушливих умовах обмежує вологозабезпеченість рослин. Оптимальним є помірно глибокий водоносний горизонт без надлишку солей.

4. Біокліматичний потенціал: біопродуктивність земельних угідь на певній території, яка залежить від кліматичних умов – показників тепла і вологи. Зокрема, враховуються середньорічне продуктивне зволоження (співвідношення опадів і випаровуваності), тривалість вегетаційного періоду,

сумарний радіаційний баланс. Ці фактори визначають, яку кількість біомаси принципово може забезпечити ґрунт за такого клімату. Наприклад, родючий ґрунт у тропіках може давати кілька урожаїв на рік завдяки цілорічній вегетації, тоді як у зоні ризикованого землеробства навіть хороший ґрунт обмежений коротким літом або нестачею вологи.

5. Стійкість до навантажень: стійкість ґрунтів до деградації та забруднення. Це інтегральний показник, що відображає, наскільки ґрунт здатний протистояти негативним впливам (ерозії, забрудненню токсичними речовинами, надмірному обробітку тощо) без втрати своїх властивостей. На стійкість впливають такі параметри, як гранулометричний склад (вміст піску, глини), структура ґрунту (комкуватість, агрегованість), кам'янистість та ухил поверхні (що визначає еродованість), вміст гумусу (буферність проти кислотності і забруднення), ємність катіонного обміну, реакція середовища (рН), а також ступінь господарського освоєння території (розораність, наявність лісосмуг тощо). Наприклад, ґрунти з високим вмістом глини та гумусу краще зв'язують забруднювачі і довше протистоять ерозії, ніж піщані.

6. Рівень забрудненості ґрунту: наявність у ґрунті шкідливих речовин антропогенного походження. До них належать радіонукліди (цезій-137, стронцій-90, плутоній тощо) на забруднених радіацією територіях; важкі метали (свинець, кадмій, ртуть, мідь, цинк та інші елементи, які накопичуються в ґрунті при викидах промислових підприємств чи надмірному внесенні добрив); залишки пестицидів та надлишок мінеральних добрив у ґрунті. Високий рівень забруднення знижує агроекологічний потенціал, адже токсичні речовини пригнічують рослини і ґрунтову біоту, погіршують якість продукції та можуть робити землі непридатними для використання.

7. Небезпечні процеси на землях: розвиток деградаційних процесів природного чи антропогенного характеру на певній території. Враховується ступінь ураженості ґрунтів ерозією (наявність ярів, змиву на схилах), присутність активних зсувів, явищ дефляції (вітрового видування ґрунту), карстових провалів, селевих потоків, а також площі, що зазнають засолення або підтоплення ґрунтовими водами, просідання поверхні над шахтними виробками тощо. Чим інтенсивніше ці процеси, тим нижчим є реальний агроекологічний потенціал земель, адже навіть родючі ґрунти, охоплені ерозією чи підтопленням, фактично втрачають свою цінність [30, 31, 36].

Усі перелічені чинники в сукупності визначають якість земель для сільського господарства. Для оцінювання агроекологічного потенціалу використовують бальні шкали, інтегральні індекси або карти агроекологічної оцінки земель. На практиці агрономи й землеупорядники аналізують ґрунтові показники (гумус, елементи живлення, рН тощо) разом з кліматичними та ландшафтними даними, щоб визначити, наскільки продуктивною і стійкою є конкретна земельна ділянка, а також які обмеження або меліоративні заходи потрібні.

Агроекологічний потенціал істотно варіює залежно від типу ґрунтів і природної зони. Найвищий потенціал характерний для ґрунтів, що поєднують родючість і сприятливий клімат. Зокрема, чорноземи помірних широт (Україна, південь Росії, прерії Північної Америки) мають глибокий гумусовий горизонт (до 60–100 см), високий вміст гумусу (6–10 %), нейтральне рН та структуру, оптимальну для обробітку – це забезпечує їм виняткову родючість [25, 30, 36].

Чорноземи справедливо називають «еталоном» ґрунтової родючості; за належного зволоження вони дають дуже високі врожаї зернових і технічних культур. Водночас багато тропічних ґрунтів (наприклад, червоно-жовті ферралітні ґрунти Амазонії чи Конго) природно бідні на доступні поживні речовини – інтенсивні опади вимивають елементи живлення, а швидка мінералізація органіки не накопичує гумус. Без додаткового удобрення такі ґрунти швидко виснажуються під час вирощування культур. В умовах пустель і напівпустель агропотенціал обмежений дефіцитом вологи і частим засоленням ґрунтів. Навіть якщо там зустрічаються родючі аллювіальні ґрунти, без зрошення їхня продуктивність низька. Натомість у зонах мусонного клімату або на вулканічних ґрунтах вологих тропіків агроекологічний потенціал може бути високим – при достатку опадів і тепла можна отримувати декілька врожаїв на рік, хоч доводиться боротися з ерозією на схилах і кислотністю ґрунтів.

Таким чином, агрокліматичні умови і ґрунтові властивості діють одночасно: найбільш цінними для землеробства є поєднання родючих ґрунтів з оптимальним кліматом.

Агроекологічний потенціал не є статичною величиною – він може змінюватися під впливом діяльності людини. Раціональне ведення господарства здатне підвищувати продуктивність ґрунтів (наприклад, вапнування кислих ґрунтів підвищує їх родючість, зрошення в степах реалізує потенціал

урожайності, удобрення поповнює запаси елементів живлення). Навпаки, недбале використання земель призводить до втрати потенціалу: інтенсивна оранка на схилах спричиняє ерозію і зменшення гумусного горизонту; відмова від сівозмін і органіки виснажує ґрунт; забруднення пестицидами або важкими металами вбиває корисну мікрофлору і погіршує структуру [30, 31].

Тому в землекористуванні важливо проводити заходи з охорони ґрунтів: упровадження ґрунтозахисних сівозмін (чередування культур з паровими полями, висів сидератів), контурна оранка і терасування на схилах, лісосмути проти вітрової ерозії, дренаж на перезволожених землях, гіпсування солонців, внесення органічних добрив для підтримання гумусу тощо. Такі заходи дозволяють або зберегти, або навіть відновити втрачений потенціал ґрунтів.

У сучасній агроекології використовують поняття сталого ґрунтокористування – систему прийомів, що дає змогу отримувати високі врожаї і одночасно не виснажувати землю, зберігаючи її якість для майбутніх поколінь.

Оцінка агроекологічного потенціалу ґрунту є важливою для планування землекористування та управління територіями. На державному рівні складаються бонітети ґрунтів – бальні оцінки якості ґрунтів за їх продуктивністю та властивостями. Це дозволяє визначити найцінніші сільгоспземлі, що потребують особливої охорони, та менш придатні, які можна за потреби вилучати під будівництво або заліснення. Зокрема, в Україні ґрунти діляться на якісні класи, а чорноземи північного Степу мають бонітет приблизно 90–100 балів (із ста можливих), тоді як піщані дерново-підзолисті ґрунти Полісся – лише приблизно 20–30 балів. Ця інформація використовується при нормативній грошовій оцінці землі, розрахунку рентної плати, плануванні меліорацій. Крім того, агроекологічний потенціал враховується при агроекологічному зонуванні – виділенні територій із подібними умовами для ведення специфічних галузей (зернове землеробство, садівництво, пасовища тощо). Загалом, розуміння потенціалу ґрунтів допомагає максимально ефективно і дбайливо використовувати землю, отримуючи стабільну віддачу без деградації ґрунтового покриву.

5.3 Фактори, що впливають на погіршення земель

Під погіршенням земель розуміють сукупність процесів, які призводять до зниження якості та продуктивності земельних ресурсів або навіть до повної втрати земель придатності для господарського використання. Здебільшого йдеться про деградацію ґрунтів – погіршення їхніх корисних властивостей і родючості під впливом природних чи антропогенних чинників.

Деградація може проявлятися у різних формах: ерозія (руйнування ґрунтового покриву), опустелювання, вторинне засолення, ущільнення ґрунту, втрата гумусу, закислення, забруднення токсичними речовинами, заболочування тощо. Погіршення земель напряду позначається на продуктивності агросектору та екологічній стабільності: знижується врожайність, виникає дефіцит продовольства, деградовані землі стають джерелами пилових бур, зсувів, замулення вод тощо. В умовах інтенсивного використання без належної охорони ґрунти часто втрачають свою природну родючість і зазнають деградації вже протягом кількох десятиліть експлуатації.

Розглянемо основні фактори, що спричиняють погіршення стану земель.

Водна ерозія ґрунтів – це процес розмивання та змивання ґрунту потоками води. Під дією дощових опадів або талих вод верхній родючий шар ґрунту розмивається і переноситься вниз по рельєфу. Інтенсивна злива може змивати десятки тон ґрунту з гектара, особливо на незахищених рослинністю схилах. На рівнинних територіях відбувається площинний змив ґрунту, а на схилах формуються струмки, що вирізають ряди, з часом переходячи у глибші яри.

Водна ерозія – найпоширеніший тип деградації земель у світі. За оцінками близько 56 % площ, що підлягають деградації, страждають від водної ерозії. Цей процес є природним (водно-денудаційне рельєфоутворення існувало завжди), але людська діяльність значно пришвидшила ерозію. Розорювання схилів, знищення лісів і луків, неналежна агротехніка (відсутність контурної оранки, незастосування протиерозійних заходів) – усе це збільшує вразливість ґрунтів до розмивання. Швидкість ерозії часто перевищує швидкість природного ґрунтоутворення; тобто ґрунт не встигає відновитися і поступово тоншає родючий горизонт [30, 31].

Ерозія призводить до прямої втрати родючого шару, адже з водним стоком із поля вимиваються найцінніші дрібні частинки ґрунту, гумус та поживні елементи. У результаті знижується вміст гумусу і доступних рослинам речовин, погіршується структура – ґрунт стає збідненим, менш продуктивним. За сильного змиву можуть оголюватися підґрунтя чи навіть материнська порода, що зовсім непридатні для вирощування культур.

Щорічно землеробство втрачає значні площі через ерозію: зокрема, щороку у світі безповоротно втрачається 5–6 млн га родючих земель, які залишаються занедбаними внаслідок деградації і перетворюються на непродуктивні землі (переважно саме через ерозію та виснаження). Окрім втрати врожайності, водна ерозія спричиняє і екологічні проблеми: змиті ґрунти замулюють річки, канали, водойми, викликаючи їх обміління та евтрофікацію (цвітіння вод від надлишку поживних речовин) [30].

Також ерозія на схилах може приводити до зсувів ґрунту. Географія явища – водна ерозія особливо характерна для районів з нерівним рельєфом та сезонними зливами. Наприклад, у лісостепових і степових регіонах України близько 13 млн га земель (понад 30 % угідь) піддається тому чи іншому ступеню водної ерозії.

Загалом, у світовому масштабі ерозійно небезпечними є території мусонного та субтропічного поясів (Індія, Південний Китай, Південно-Східна Азія, Середземномор'я), тропічні регіони з вирубаними лісами (Амазонія після освоєння, райони тропічної Африки), а також будь-які зони інтенсивного землеробства на схилових землях (частини Північної Америки, Європи). Без вжиття протиерозійних заходів сільське господарство у таких місцевостях стає неможливим – поля перетворюються на ярково-балкову місцевість. Боротьба з водною ерозією включає агротехнічні, лісомеліоративні та гідротехнічні методи.

До агротехнічних методів належать контурна оранка (уздовж горизонталей, а не вниз по схилу), обробіток ґрунту без відвалу (щоб зберегти стерню, яка захищає ґрунт від крапель дощу), упровадження ґрунтозахисних сівозмін із чергуванням просапних культур і ґрунтопокривних (зернових, багаторічних трав). Ефективним є залуження схилів – найбільш ерозійнонебезпечні круті ділянки доцільно не орати, а використовувати під сінокіс чи пасовище або заліснити. Лісові смуги та насадження дерев і

чагарників вздовж балок, берегів теж важливий елемент боротьби з ерозією, оскільки їх коріння укріплює ґрунт. Гідротехнічні споруди (валки-тераси, водовідвідні канали, ставки-відстійники) допомагають регулювати потоки води на великих агроландшафтах. Комплекс цих заходів здатний суттєво знизити змив ґрунту і зберегти продуктивність земель [16, 20, 30].

Вітрова ерозія, або дефляція, – це видування та перенесення верхнього шару ґрунту вітром. Зазвичай трапляється в посушливих, аридних зонах, де ґрунти легкого гранулометричного складу (піщані, супіщані) і де недостатньо рослинності, яка б захищала поверхню. При сухій та вітряній погоді дрібні частки ґрунту (пил, дрібний пісок) підхоплюються повітряними потоками і переносяться на значні відстані. Так утворюються пилові бурі, що можуть охоплювати сотні квадратних кілометрів. Класичний приклад – «чорні бурі» в преріях США та Канади у 1930-х роках, коли розорення прерій призвело до катастрофічної дефляції ґрунтів: за кілька років мільйони гектарів родючої землі були перетворені на пустку, а гігантські хмари пилу досягали міст [30, 31].

Подібні явища відбувалися і в степах Казахстану після освоєння цілини та регулярно спостерігаються в Середній Азії, на півночі Китаю, в саванах Африки. Вразливими є також піщані ґрунти Полісся, Прикаспійські сухі степи, райони Австралії тощо.

Дефляція призводить до втрати найродючішого дрібнозему – часток ґрунту (особливо мулу, глинистого пилу, органічних решток). Залишаються збіднені піщані маси з поганою водоутримувальною здатністю. У результаті різко знижується родючість – колись гарні землі можуть деградувати до рухомих пісків або «місячного» ландшафту. Пилові бурі наносять шкоду посівам (засипають, обламують рослини), знижують видимість і шкодять техніці, переносять патогени і хімікати на великі відстані. Дефляція також впливає на інфраструктуру: замітає дороги, заносить канали, може оголювати фундаменти будівель. Частки ґрунту, переносючися вітром, забруднюють повітря дрібнодисперсним пилом, шкідливим для здоров'я людей і тварин.

Основна причина розвитку дефляції – відсутність рослинного покриву. Природні степи і пасовища захищені дерниною трав, яка тримає ґрунт. Коли цю дернину руйнують (оранкою або надмірним випасом), ґрунт відкритий для вітру. Особливо небезпечно залишати поля незасіяними взимку і навесні у

степових районах – у цей період сильні суховії можуть легко здіймати ґрунтовий пил з голої ріллі [30, 36].

Сприяють дефляції також посухи, що висушують ґрунт; вирубка лісових смуг; нераціональний випас (коли зникає трав'яний покрив). Навіть один сезон на піщаних ґрунтах без рослинності може запустити утворення рухомих дюн.

Проти вітрової ерозії застосовують лісосмуги – насадження дерев і кущів смугами впоперек напрямку пануючих вітрів. Вони послаблюють силу вітру і захищають поля (ефект поширюється на відстань до 20–30-кратної висоти дерев). В Україні створення лісосмуг у степах (ще в 1950-х роках) значно знизило повторюваність пилових бур. Агроприйоми: нульовий обробіток ґрунту (no-till) або щонайменше збереження стерні після збору врожаю, щоб поверхня не була оголеною; посів покривних культур (сидератів) після основного врожаю; вологонакопичувальні технології, що підтримують ґрунт вологим і важким. На пасовищах – регулювання випасу, щоб не допускати повного виїдання трави і виривання дернини. Також важливий засіб закріплення пісків – висаджування спеціальних рослин (піщана акація, стерлятник та ін.) на ділянках рухомих барханів для зупинки їх міграції. Ці заходи дозволяють зберегти ґрунти в сухих зонах і знизити небезпеку опустелювання.

Опустелювання – це процес деградації земель в аридних, напівпосушливих і сухих субгумідних зонах, що виражається в перетворенні продуктивних територій на пустельні. Фактично, це комплексний результат впливу кліматичних факторів (передусім тривалих посух) та антропогенного виснаження земель (перевипас худоби, знелісення, нераціональне зрошення тощо). При опустелюванні ґрунти втрачають родючість: зникає рослинний покрив, ґрунтовий шар руйнується ерозією, накопичуються сольові кірки, знижується рівень ґрунтових вод. Територія набуває ознак пустелі – з уривчастою рослинністю або без неї, з оголенням пісків чи кам'янистих порід.

Опустелювання – глобальна екологічна проблема, яка вже виникла в багатьох регіонах світу. Зона ризику охоплює значні частини Африки (Сахель на південь від Сахари, Африканський Ріг), Середньої Азії (Казахстан, Узбекистан – район Аралу, пустеля Каракуми просувається), Близького Сходу, північного Китаю (пустеля Гобі наступає на посівні території), західних штатів США, півдня України (процеси опустелювання фіксуються в Причорномор'ї та

на півдні Херсонщини). За даними ООН до 40 % суходолу планети так чи інакше вже зазнає процесів деградації, до того ж значна частина з них саме в сухих зонах.

Щороку опустелюванням у світі вражається до 12 млн га земель – площа, співставна з територією сільгоспугідь цілої країни середньої величини, що загрожує продовольчому забезпеченню близько 1,5 млрд людей, які мешкають у цих регіонах.

Опустелювання спричиняє дисбаланс між природною стійкістю екосистеми і господарським навантаженням. У посушливих регіонах біопродуктивність низька – трава і чагарники ростуть повільно, ґрунти утворюються дуже довго. Якщо на такі землі чиниться надмірний тиск, наприклад, перевипасання худоби (коли з'їдаються навіть корені рослин), або надмірна оранка (руйнує структуру ґрунту), або вирубка рідкісних дерев на дрова, система не встигає відновитися. Ґрунт оголюється, і стандартні кліматичні явища (суховії, пилові бурі) швидко його руйнують. Варто врахувати і зміни клімату: глобальне потепління призводить до збільшення частоти посух, зменшення опадів у багатьох уже сухих регіонах, що погіршує ситуацію. Висихання колишніх водойм (як от Аральського моря) створює навколо солончакові пустки. Неправильне зрошення також може спричинити опустелювання – без дренажу поля заболочуються, потім висихають із сольовим нальотом, перетворюючись на мертві площі.

Прояви опустелювання включають:

- зникнення природної рослинності;
- утворення вітрових і водних ерозійних форм рельєфу (бархани, яри, зсуви);
- сольова кірка на поверхні ґрунту (солончаки);
- зниження врожайності культур або повна відмова від сільськогосподарського використання;
- міграція населення через зниження продуктивності землі та вододефіцит.

Боротьба з опустелюванням передбачає поєднання агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних та соціально-економічних заходів. Відомі приклади створення захисних зелених поясів у Китаї (так званий «зелений щит» проти пустелі Гобі), програми консервації пасовищ в Казахстані, локальні

проекти відновлення рослинного покриву в зоні Сахеля за участі місцевих громад. Україна також має досвід боротьби з поширенням пісків (закріплення піщаних ареалів на Херсонщині).

Вторинне засолення – це накопичення в ґрунті надмірної кількості легкорозчинних солей (хлоридів, сульфатів натрію, кальцію тощо), яке відбувається переважно на зрошуваних землях при недосконалих меліоративних системах. Якщо поливна вода має високий рівень мінералізації, а дренаж слабкий або відсутній, вода випаровується, а солі залишаються в ґрунті. Засолення знижує осмотичний потенціал ґрунтового розчину, пригнічує розвиток культур і сприяє втраті родючості. Найбільш поширене в посушливих регіонах (степ, напівпустеля), зокрема в Азії, Північній Африці, південній Україні [30, 31].

Ущільнення ґрунтів полягає у зменшенні поруватості ґрунту через надмірний тиск – важку сільськогосподарську техніку, часте проходження коліс по одному сліду, випас худоби тощо. Ущільнений ґрунт гірше пропускає воду й повітря, коренева система рослин пригнічується, а також зростає ризик поверхневого стоку й ерозії. Проблема особливо поширена на легких механічних ґрунтах та в інтенсивному землеробстві без чергування культур.

Втрата гумусу відбувається через оранку, відсутність органічного живлення, ерозію, інтенсивне використання без відновлення. Гумус – органічна речовина, що визначає родючість ґрунтів. Його втрата означає втрату запасів азоту, фосфору, мікроелементів, порушення структури та водного режиму. Особливо характерно для чорноземів, які стали рідшею багато десятиліть тому без належної компенсації.

Закислення ґрунтів – спостерігається переважно у вологих зонах (тайга, Полісся, тропіки), де опади вимивають з ґрунту основи (Ca^{2+} , Mg^{2+}) і накопичуються H^+ -іони. Закислення посилюється внесенням фізіологічно кислих добрив (аміачної селітри, суперфосфату) без вапнування. За низького рН (менше 5,5) у ґрунтах зростає рухомість алюмінію і марганцю, що токсично діє на рослини. Для боротьби використовують агрохімічну меліорацію (вапнування), добір культур, стійких до рН.

Забруднення токсичними речовинами виникає внаслідок діяльності промисловості, транспорту, сільського господарства. У ґрунтах накопичуються важкі метали (Pb, Cd, Zn, Cu), залишки пестицидів, нафтопродукти,

радіонукліди. Такі ґрунти становлять небезпеку для людей (через ланцюг «ґрунт – рослина – харчі – людина»), а також для біоти. Забруднення порушує біологічну активність ґрунтів, знижує урожайність, робить землю непридатною для використання. Рішення – фіторемедіація, рекультивація, локалізація осередків, контроль викидів і внесення [16, 17, 31].

Заболочування – зумовлене підвищенням рівня ґрунтових вод, поганим дренажем, надмірними атмосферними опадами. У перезволожених умовах сповільнюється розкладання органічних речовин, порушується газообмін, знижується вміст кисню, ґрунти перетворюються на глейові чи торфові. Заболочування знижує врожайність, погіршує умови для механізованого обробітку. Проблема актуальна для Полісся, півночі Європи, тайгових регіонів. Боротьба – осушувальна меліорація, системне регулювання рівня ґрунтових вод.

Таким чином, погіршення земельних ресурсів у світі є багатофакторним і виявляється у різних формах – від ерозії та опустелювання до ущільнення, засолення, втрати гумусу, закислення, забруднення і заболочування. Усі ці процеси, хоча й мають різне походження, призводять до одного результату – зниження родючості ґрунтів, втрати їхньої екологічної та продуктивної функції, погіршення умов для ведення господарства та загрози продовольчій безпеці.

Запитання для самоконтролю

1. Що означає поняття «земельні ресурси» згідно з визначенням?
2. Яку приблизну частку (у відсотках) від загальної поверхні суходолу у світі займають сільськогосподарські угіддя та ліси?
3. Що розуміють під агроекологічним потенціалом ґрунту?
4. Назвіть щонайменше чотири показники, за якими оцінюється агроекологічний потенціал ґрунтів.
5. Назвіть два основні види ерозії ґрунтів.
6. Що таке опустелювання і в яких кліматичних зонах воно зазвичай відбувається?
7. Назвіть три фактори, що спричиняють погіршення та деградацію земель, окрім ерозії та опустелювання.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2

МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

6 ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

План

6.1 Основні вимоги щодо охорони та раціонального використання земельних ресурсів України.

6.2 Завдання охорони земель та сучасні екологічні проблеми сучасного землекористування.

6.1 Основні вимоги щодо охорони та раціонального використання земельних ресурсів України

Правові та організаційні засади охорони земель в Україні закріплені на державному рівні. Конституція України (стаття 14) проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ця конституційна норма конкретизована у земельному законодавстві – Земельному кодексі України та спеціальному Законі України «Про охорону земель». Земельний кодекс визначає забезпечення раціонального використання та охорони земель одним із принципів земельного законодавства. Зокрема, стаття 5 ЗКУ серед основних принципів державної політики у сфері регулювання земельних відносин називає саме пріоритетність вимог екологічної безпеки і гарантування раціонального використання земель [4, 5, 16].

Українське законодавство висуває низку вимог до землекористувачів та землевласників щодо охорони та раціонального використання наданих земельних ділянок. Передусім всі власники і користувачі земель зобов'язані використовувати землю суворо за її цільовим призначенням. Це означає, що категорії земель (сільськогосподарського призначення, лісового фонду, природоохоронні тощо) повинні використовуватися відповідно до визначених для них цілей. Недопустимим є необґрунтоване вилучення родючих сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських потреб – такий крок

можливий лише в обмежених випадках та підлягає компенсації втрат сільськогосподарського виробництва.

Крім того, землекористувачі зобов'язані дотримуватися вимог екологічної безпеки та охорони довкілля при використанні земель. Це включає впровадження заходів, що запобігають виснаженню і забрудненню ґрунтів, підтримують чи підвищують їх родючість. Власники земельних ділянок мають підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. На практиці це означає застосування науково обґрунтованих сівозмін, внесення достатньої кількості органічних і мінеральних добрив для поповнення поживних речовин, запобігання ерозійним процесам через контурно-меліоративну організацію території, терасування схилів, створення лісових смуг тощо. Необхідно уникати надмірної розораності схилових земель, зберігати захисні лісосмуги та проводити консервацію деградованих і малопродуктивних угідь (виведення їх з інтенсивного обробітку шляхом залуження або залісення) [16, 20, 30].

Важливою вимогою раціонального землекористування є також збереження наявних протиерозійних, меліоративних та гідротехнічних споруд, підтримання у належному стані зрошувальних і дренажних систем. Користувачі земель повинні не руйнувати, а за необхідності відновлювати інженерні засоби захисту ґрунтів від деградації (наприклад, валові насадження, берегоукріплення, тераси тощо). Передбачено обов'язок зберігати геодезичні знаки та межові знаки, встановлені на земельних ділянках [12, 25].

Українське земельне законодавство встановлює й інші вимоги, пов'язані з охороною земельних ресурсів. Зокрема, при проведенні будь-яких робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву (будівельних, гірничих, меліоративних), обов'язковим є зняття, збереження родючого шару ґрунту та подальше його використання для рекультивації порушених земель або підвищення родючості інших ділянок. Таким чином, принцип «забрав ґрунт – поверни його на місце» є обов'язковою умовою діяльності, що може завдати шкоди землі [4, 16].

На національному рівні держава здійснює нормування антропогенного навантаження на землі та контролює якість ґрунтів. Розроблено нормативи щодо оптимального співвідношення земельних угідь (ріллі, лісів, пасовищ тощо в структурі території), гранично допустимого забруднення ґрунтів токсичними

речовинами, показників деградації та родючості. Дотримання цих нормативів є важливою складовою раціонального використання земель. У разі порушення вимог охорони земель законодавством передбачена юридична відповідальність – адміністративна, цивільна або навіть кримінальна для винних осіб. Це має запобігти недбалому ставленню до землі та стимулювати дбайливе господарювання [10, 16, 19].

Отже, основні вимоги щодо охорони земельних ресурсів України можна підсумувати таким чином:

- використання земельних ділянок виключно за цільовим призначенням;
- дотримання екологічних норм і стандартів при веденні будь-якої діяльності на землі;
- вжиття заходів для збереження та відтворення родючості ґрунтів (сівозміни, удобрення, протиерозійні агротехнічні прийоми);
- запобігання деградації земель (ерозії, виснаженню, забрудненню) та раціональне обмеження господарського навантаження на ґрунтовий покрив;
- рекультивація порушених земель і повернення їх до стану, придатного для подальшого використання;
- охорона особливо цінних земель і дотримання особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [4, 16, 20].

Виконання цих вимог забезпечується через систему державного контролю, моніторингу стану земель та планування відповідних заходів. Зокрема, спеціально уповноважені органи (Держгеокадастр та інші) здійснюють нагляд за використанням і охороною земель, розробляють державні та регіональні програми з охорони земельних ресурсів. Раціональне використання землі розглядається не лише як екологічна необхідність, але й як економічно доцільний підхід, що забезпечує довгострокову продуктивність ґрунтів і прибутковість землекористування.

6.2 Завдання охорони земель та сучасні екологічні проблеми сучасного землекористування

Державна політика у сфері охорони земель визначає ряд фундаментальних завдань, спрямованих на збереження якісного стану

земельних ресурсів і їхнє раціональне використання. Відповідно до законодавства України до основних завдань охорони земель належать такі:

1. Обґрунтування і досягнення раціонального землекористування. Охорона земель покликана забезпечити науково обґрунтоване, ефективне та екологічно безпечне використання кожного гектару землі. Це завдання реалізується шляхом планування землекористування, оптимізації структури угідь, запровадження сучасних технологій обробітку ґрунту, що мінімізують негативний вплив на землю [16, 20, 30].

2. Запобігання необґрунтованому вилученню сільськогосподарських та лісових угідь. Важливо захистити найцінніші землі від переведення їх до інших категорій без крайньої необхідності. Сільськогосподарські угіддя повинні використовуватися переважно для виробництва продуктів харчування і сировини, а ліси – для лісгосподарських потреб та екосистемних послуг. Нецільове або надмірне відчуження цих земель під будівництво, промисловість чи інші потреби суперечить принципам охорони земель [4, 6, 16].

3. Захист земель від деградації та шкідливих природних і антропогенних процесів. Це завдання охоплює боротьбу з усіма формами ґрунтової ерозії (водної й вітрової), а також запобігання таким явищам, як селеві потоки, зсуви, підтоплення, заболочування територій. До цього ж блоку відноситься недопущення вторинного засолення ґрунтів на зрошуваних масивах та переосушення ґрунтів через надмірну меліорацію. Охорона земель передбачає також попередження ущільнення ґрунтів важкою технікою, яке знижує їх продуктивність [16, 30, 31].

4. Охорона земель від забруднення небезпечними речовинами. Під час господарської діяльності важливо не допустити накопичення в ґрунтах виробничих відходів, надлишку пестицидів, агрохімікатів, важких металів та радіоактивних речовин. Завдання охорони земель включає контроль за застосуванням хімічних засобів у агросекторі та запобігання промислового забрудненню земель (наприклад, через впровадження очисних технологій, створення санітарно-захисних зон навколо промислових об'єктів) [16, 17].

5. Збереження цінних природних ландшафтів та екосистем. Особливу увагу приділено охороні природних водно-болотних угідь, які виконують важливі екологічні функції (регулювання водного балансу, середовище проживання птахів тощо). Також важливим завданням є недопущення

погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів, тобто підтримка гармонійного співвідношення між землями під забудовою, сільським господарством і природними територіями [1, 17, 18].

6. Консервація деградованих і малопродуктивних земель. Земельні ділянки, які втратили родючість або мають низьку продуктивність і використання яких є економічно не вигідним та екологічно небезпечним, підлягають тимчасовому вилученню з інтенсивного використання. Консервація здійснюється шляхом засадження таких земель травами (залуження) або деревною рослинністю (залісення) на визначений період, поки ґрунти не відновляться природним шляхом. Це запобігає подальшому виснаженню і ерозії ґрунту на цих територіях [16].

Реалізація зазначених завдань охорони земель відбувається через систему заходів землеустрою та контролю. Розробляються і впроваджуються загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель, які містять комплекс проєктів та дій – від створення нових лісосмуг і протиерозійних споруд до вдосконалення законодавства і економічного стимулювання екологічно відповідального землекористування. Виконання цих програм має на меті забезпечити збалансоване використання земельного фонду країни, зберегти родючість ґрунтів та природний ландшафт для майбутніх поколінь.

Незважаючи на існуючі вимоги і заходи, на практиці стан земельних ресурсів України залишається складним. Сучасне землекористування стикається з низкою серйозних екологічних проблем, що накопичувалися протягом десятиліть інтенсивної експлуатації земель. До найбільш гострих проблем можна віднести такі [38, 40]:

1. Ерозія ґрунтів. Масштаби ерозійних процесів в Україні набули загрозливого характеру. За оцінками, площа ґрунтів, що зазнали змиву (водної ерозії), досягла приблизно 12–13 млн гектарів, а території, піддані дефляції (вітрової ерозії), – близько 20 млн гектарів. Надмірна розораність земель (понад половину території України розорано) без належних протиерозійних заходів призвела до інтенсивного змивання родючого шару на схилах та видування чорнозему в степових зонах. Ерозія спричиняє суттєве зниження продуктивності агроценозів, замулення водойм, пилові бурі та інші негативні явища.

2. Зниження родючості ґрунтів. Вміст гумусу – ключового показника родючості – поступово зменшується в українських ґрунтах. За останні кілька десятиліть середній вміст гумусу у орних ґрунтах знизився з приблизно 3,5 % до 3,2%. Це тривожний сигнал виснаження ґрунтової родючості через інтенсивне землеробство, недостатнє внесення органіки та незбалансоване удобрення. Виснаження ґрунтів означає втрату їх продуктивного потенціалу та потребує вжиття заходів з відновлення – сидерації (заорювання пожнивних залишків, вирощування сидеральних культур), повернення у сівозміну багаторічних трав, збільшення частки органічних добрив тощо.

3. Хімічне забруднення земель. Значна частина сільськогосподарських угідь зазнає забруднення залишками пестицидів, агрохімікатів, важких металів від промислових викидів. За експертними оцінками близько 20 % орних земель України мають підвищений вміст шкідливих хімічних речовин, що накопичилися внаслідок тривалого застосування отрутохімікатів та недотримання екологічних нормативів у промисловості. Це призводить до погіршення якості сільгосппродукції, негативно впливає на здоров'я населення і біорізноманіття ґрунтової біоти. Розв'язання цієї проблеми потребує переходу до інтегрованого захисту рослин, впровадження органічного землеробства на значних площах, екологічної реабілітації забруднених земель.

4. Радіаційне забруднення. Окрема екологічна проблема українських земель – це радіонуклідне забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи 1986 року. Загальна площа угідь, забруднених радіоактивними ізотопами (цезій-137, стронцій-90 тощо), становить близько 4,7 млн гектарів, переважно в північних областях (зона відчуження та прилеглі території). Ці землі надовго вилучені з господарського обігу або мають обмеження у використанні. Радіоактивне забруднення ґрунтів впливає на лісове господарство, диктує необхідність постійного радіологічного контролю сільгосппродукції в деяких регіонах.

5. Деградація земель внаслідок промислової та будівельної діяльності. Інтенсивний видобуток корисних копалин (відкриті кар'єри, шахти), будівництво, прокладання комунікацій щороку порушують значні площі земель. Темпи техногенного порушення земель в Україні оцінюються в 200 тис. гектарів на рік. Без належної рекультивації такі ділянки перетворюються на деградовані ґрунти, непридатні до використання. Нерідко ці

території забруднені важкими металами, нафтопродуктами та іншими техногенними речовинами. Особливо гостро стоїть питання відновлення земель після закриття шахт, розробки кар'єрів, а також утилізації накопичених відвалів та шламосховищ.

6. Нераціональне містобудування та урбанізація земель. За останні десятиліття багато родючих земель навколо великих міст були відведені під забудову, промзони, дороги. Урбанізація без належного просторового планування призводить до фрагментації сільськогосподарських угідь, втрати особливо цінних чорноземних площ. В околицях міст виникають проблеми ерозії відкритих ґрунтів на будмайданчиках, забруднення земель будівельними відходами. Ця проблема вимагає збалансованого підходу до територіального планування: розширення міст повинно здійснюватися не за рахунок найкращих сільгоспземель, а переважно шляхом ущільнення та реновації вже забудованих територій.

7. Військові дії та їх вплив на ґрунти. На жаль, сучасні реалії додають ще один фактор деградації земель – бойові дії на території України. Внаслідок обстрілів, вибухів та пересування важкої військової техніки ґрунтовий покрив на значних площах було фізично порушено. У районах, що зазнали бойових дій, спостерігається забруднення ґрунтів уламками снарядів, залишками вибухових речовин, нафтопродуктами. Утворилися воронки, траншеї, знищено родючий шар на полях. Після завершення воєнних дій постане гостра потреба в рекультивації таких земель, розмінуванні полів, проведенні фітоочищення ґрунтів від токсичних залишків війни.

Перелічені екологічні проблеми землекористування тісно пов'язані і взаємно посилюють негативний ефект. Наприклад, зниження гумусу та структура ґрунту, порушена важкою технікою, підвищують вразливість землі до ерозії; забруднення ґрунтів хімікатами може вповільнювати відновлення родючості тощо. Таким чином, потрібен комплексний підхід до охорони земель, який одночасно адресує різні аспекти деградації.

Отже, охорона земельних ресурсів України – багатогранне завдання, що включає правові, організаційні, технологічні та екологічні заходи, спрямовані на збереження ґрунтового покриву і забезпечення сталого землекористування. Дотримання основних вимог щодо раціонального використання земель – таких як цільове використання, захист від виснаження і забруднення, відновлення

родючості є обов'язковою умовою для всіх землевласників і землекористувачів. Держава зі свого боку встановлює нормативи якості земель, контролює виконання природоохоронного законодавства та впроваджує економічні стимули для екологічно безпечного господарювання на землі.

Завдання охорони земель, визначені законом, спрямовані на те, щоб зупинити та повернути назад процеси деградації ґрунтів. Необхідно не лише попереджувати ерозію, забруднення чи нецільове використання земель, а й активно здійснювати відтворення родючості – через меліоративні роботи, рекультивацію порушених територій, впровадження найкращих доступних агротехнологій. Світовий досвід (зокрема країн ЄС) показує ефективність системи позитивної сільськогосподарської практики, що передбачає бережливе ставлення до ґрунту: врахування природно-кліматичних умов, мінімальний обробіток, запобігання ущільненню та ерозії, підтримання біологічної активності ґрунтів.

Для України вирішення сучасних екологічних проблем землекористування є критично важливим з точки зору довгострокової продовольчої безпеки та збереження екосистем. Відновлення родючості українських чорноземів, консервація деградованих земель, очищення забруднених територій – ці пріоритети мають реалізовуватися в рамках загальнодержавних програм і за підтримки наукових інституцій. Лише спільними зусиллями державних органів, науковців, аграріїв та громади можна забезпечити раціональне використання та надійну охорону земельних ресурсів України, щоб вони й надалі залишалися базою життя, добробуту і розвитку суспільства.

Запитання для самоконтролю

1. Яка перша і головна вимога до всіх власників і користувачів земель в Україні згідно із законодавством?
2. Що зобов'язані робити особи при проведенні робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву (наприклад, будівництва)?
3. Назвіть щонайменше чотири основні завдання охорони земель, визначені державною політикою України.
4. Що таке консервація деградованих земель і якими двома основними способами вона здійснюється?

5. Перелічіть три основні екологічні проблеми сучасного землекористування в Україні, окрім ерозії.

6. Як змінився середній вміст гумусу в орних ґрунтах України за останні десятиліття?

7. Яка подія спричинила довготривале радіаційне забруднення значної частини українських земель?

7 ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

План

7.1 Земля як об'єкт управління.

7.2 Використання земельних ресурсів.

7.3 Предмет науки і методи дослідження.

7.4 Роль управління земельними ресурсами.

7.1 Земля як об'єкт управління

Земля – це унікальний природний ресурс, який має багатоаспектне значення та потребує особливого підходу в управлінні. Вона є основою існування людства та всіх сфер господарської діяльності. В Україні конституційно визнано виняткову цінність землі: згідно зі ст. 14 Конституції України, «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [5]. Норми Конституції розвинуті у Земельному кодексі України (ст. 1), де визначено, що земля має багатоцільове використання є:

1. Головним засобом виробництва – передусім у сільському та лісовому господарстві, де родючість ґрунтів забезпечує отримання сільськогосподарської продукції.

2. Просторово-територіальним базисом – територіальною основою для розміщення продуктивних сил, побудови міст, сіл, промислових об'єктів та інфраструктури. Земля є місцем проживання людей, формування населених пунктів і розвитку економіки.

3. Чинником соціально-економічного розвитку – разом з трудовими і матеріальними ресурсами вона становить фундамент економічного, культурного та політичного розвитку суспільства. Не випадково землю називають фундаментом національної економіки: в Україні за її допомогою виробляється близько 95 % обсягу продовольства та значна частина товарів споживання, що робить земельні ресурси первинним фактором виробництва.

4. Фінансово-інвестиційним ресурсом – земля була і залишається надійною основою економічного зростання. Вона є базисом кредитно-фінансової системи (через іпотеку, заставу земельних ділянок тощо) і при належному управлінні забезпечує стабільні надходження (земельна рента, податки) та інвестиційну привабливість територій [4, 24].

Земля як об'єкт управління має багатовимірний характер, тобто її можна розглядати з різних позицій:

1. У природно-екологічному вимірі земля – це частина біосфери, фізичне тіло природи (літосфера), що взаємодіє з іншими компонентами довкілля. Властивості землі (рельєф, склад ґрунту, біота тощо) визначають екологічну рівновагу і потребують охорони. Не можна розглядати землю ізольовано від екології: стан ґрунтів, водний баланс, біорізноманіття – усе це тісно пов'язане із земельними відносинами [17, 19, 36].

2. У географічному вимірі поняття «земля» охоплює всю сушу планети, поділену між державами. Територія є ознакою суверенітету та цілісності країни, тому управління землями має і геополітичний аспект.

3. У політико-економічному вимірі земля розглядається як ресурс виробництва і об'єкт власності. Вона поєднує властивості предмета праці (те, на що спрямована праця, наприклад, обробіток ґрунту) і засобу праці (інструмент, за допомогою якого відбувається виробництво, наприклад, орний ґрунт як «інструмент» для вирощування врожаю). Ця двоїста природа зумовлює особливі правові й економічні режими: з одного боку, земля може виступати товаром, об'єктом ринкових відносин, з іншого – вона підлягає державному регулюванню і захисту суспільних інтересів [22, 24].

На відміну від інших ресурсів і засобів виробництва, земля має низку специфічних властивостей, що визначають підходи до її використання і управління:

1. Природне походження і незамінність. Земля – продукт природи, її не можна виготовити чи замінити іншими ресурсами. Вона є природною умовою життя і праці. Це створює об'єктивну необхідність дбайливого ставлення та обмежує можливості зростання ресурсної бази тільки рамками наявного земельного фонду.

2. Просторова обмеженість. Площа суші планети, країни чи регіону є фіксованою і не може бути суттєво розширена. Земельний фонд України, наприклад, є сталим за площею. Це означає, що збільшення виробництва повинно досягатися не екстенсивним нарощуванням площ, а підвищенням віддачі з кожного гектара. Водночас обмеженість площі не означає вичерпності продуктивного потенціалу – за рахунок науки і технологій родючість ґрунтів та їх віддачу можна підвищувати практично необмежено.

3. Закріпленість місця. Землю неможливо перемістити або транспортувати – кожна земельна ділянка нерухома і прив'язана до свого місця. Це накладає обмеження на використання: територію потрібно освоювати там, де вона розміщується, з урахуванням місцевих умов. Постійність місцезнаходження також підвищує цінність правильного територіального планування, щоб кожен вид діяльності здійснювався в найбільш придатному для нього місці.

4. Родючість та диференціальна віддача. Земельні ділянки відрізняються якістю ґрунтів і природною родючістю. В сільському господарстві це спричиняє різну продуктивність і, відповідно, виникнення диференційованої земельної ренти. Більш родючі землі або землі з кращим місцем розташування дають більший дохід, що враховується в економічних відносинах. Завдання управління – вирівнювати умови господарювання (через меліорацію, добрива, перерозподіл ренти тощо) та стимулювати ефективне використання кожного типу земель.

5. Тривалість використання (невичерпність при належному догляді). На відміну від технічних засобів, що зношуються і потребують заміни, земля при правильному використанні не втрачає своїх корисних властивостей, більше того – може підвищувати свою продуктивність. Ґрунт є вічним засобом виробництва: якщо запобігати ерозії, виснаженню, забрудненню, то земля слугуватиме безмежно довго. Ця властивість накладає велику відповідальність

на суспільство: сучасне використання земель має бути таким, щоб не погіршити їх стан для майбутніх поколінь (принцип сталості) [24, 26, 30].

З огляду на зазначені вище особливості земля як об'єкт управління потребує цілісного підходу. Управлінські рішення повинні враховувати одночасно природну цінність землі, її економічну корисність, соціальну значущість та правовий статус. Збалансування цих аспектів – одне з ключових завдань управління земельними ресурсами.

7.2 Використання земельних ресурсів

Ефективність управління земельними ресурсами виявляється передусім у рівні раціональності землекористування. Раціональне використання земель означає застосування кожної ділянки відповідно до її цільового призначення та природно-господарських характеристик, отримання максимальної віддачі (продукції, вигоди) при мінімально необхідних затратах і без шкоди для довкілля. Інакше кажучи, раціональне землекористування – це досягнення високої продуктивності землі за умов збереження ґрунтів та екологічної рівноваги. В сучасних умовах цей підхід тісно пов'язаний із концепцією сталого розвитку: використання земель має задовольняти потреби сьогодення, не погіршуючи потенціалу ґрунтів і екосистем, задовольняти потреби майбутнього [36, 37].

В Україні існує значний біоприродний потенціал земель, особливо родючих чорноземів. Наукові дослідження свідчать про те, що за оптимальних умов (впровадження сучасних технологій, зрошення, добрив, ефективного використання сонячної енергії рослинами тощо) вітчизняні ґрунти здатні давати врожайність озимої пшениці 60–75 ц/га при використанні лише приблизно 1 % фотосинтетично активної радіації, а при підвищенні ефективності до 3 % до 120–140 ц/га. Подібний резерв існує і для інших культур. За оцінками експертів, українські сільськогосподарські угіддя потенційно можуть прогодувати в кілька разів більше населення, ніж зараз проживає в країні (називаються теоретичні цифри 140–150 млн і навіть до 500 млн осіб). Це свідчить про колосальний резерв продуктивності земельних ресурсів за умови їх раціонального використання [38, 40].

Попри високий потенціал реальний рівень ефективності використання земель не оптимальний. Історично в аграрному секторі України домінував екстенсивний шлях розвитку: розорювання нових площ, залучення до сільгоспобороту навіть малопродуктивних, схильних до деградації земель. Такий підхід призводив до виснаження ґрунтів та економічно збиткового господарювання на маргінальних землях. Приклади: розорювання схилів, піщаних ґрунтів, осушення боліт без достатнього наукового обґрунтування тощо. У результаті деградовані і малородючі землі давали низьку віддачу, а затрати на їх обробіток не окуплялися. Окупність витрат (співвідношення вартості отриманої продукції до витрат на її виробництво) в багатьох господарствах виявилася недостатньою навіть для простого відтворення ґрунтової родючості. Таким чином, екстенсивне землеробство спричинило зниження загальної ефективності землекористування [24, 28, 30].

Однією з причин збереження екстенсивних практик є недостатність інвестицій в аграрний сектор. Брак фінансових ресурсів у сільгоспвиробників обмежує впровадження сучасних технологій землеробства (чітке землеробство, нова техніка, якісні добрива тощо). Низький рівень капіталізації сільського господарства в Україні пов'язаний також із загальноекономічними чинниками: високі кредитні ставки, нестабільність аграрної політики, податковий тиск, ризики, пов'язані зі зміною правил землекористування. Внутрішній інвестиційний потенціал теж обмежений: невисокі доходи більшості громадян знижують платоспроможний попит на якісну продовольчу продукцію, а отже, і мотивацію виробників інвестувати у розширене відтворення. Як наслідок, розвиток земельних відносин значною мірою залежить від зовнішніх інвесторів. Проте для їх залучення необхідно створити сприятливий інвестиційний клімат – гарантії права власності на землю, прогнозованість регуляторної бази, підтримка аграрного страхування та інші механізми, що зменшують ризиковість вкладень у землю.

Окремої уваги потребує використання земельних ресурсів у межах міст та інших населених пунктів. Урбанізація в Україні є досить високою: близько 2/3 населення проживає в міських поселеннях (понад 1 300 міст і селищ міського типу). Триває процес міграції із сіл до міст, що веде до розширення площ міських територій. Землі міст несуть на собі велике навантаження – тут зосереджені промислові підприємства, транспортна інфраструктура, житлова і

громадська забудова. Зазвичай міські землі використовуються нераціонально: значні площі зайняті під відвали відходів виробництва, сміттєзвалища, покинуті промислові зони. Історично, за умов командно-адміністративної економіки, планування міського землекористування було недосконалим – підприємства й об'єкти розміщувалися без урахування ринкової кон'юнктури та екологічних наслідків. Як результат, у багатьох великих містах нині спостерігаємо диспропорції: дефіцит придатних земель під житло або рекреацію і водночас наявність незайманих пустирів або техногенно забруднених площ [3, 13].

За оцінками фахівців лише близько 10 % землекористувань великих міст (наприклад, Києва, Львова) повністю відповідають науково обґрунтованим параметрам та сучасним просторово-територіальним вимогам. Натомість значна частина міської території зайнята несприятливими для забудови землями (яри, схили, заболочені ділянки) або використовуються з суттєвими порушеннями (збудова без належної інфраструктури, змішання несумісних функцій – промзони поруч із житловими кварталами тощо) [42, 43, 44].

Індустріалізація та урбанізація без належного екологічного контролю призводять до погіршення стану довкілля на землях, що активно використовуються. В містах накопичення відходів, забруднення повітря та води, шумове й електромагнітне забруднення негативно впливає на здоров'я населення і якість життя. У сільській місцевості надмірна хімізація, нераціональна сівозміна, випас на схилах спричиняють деградацію ґрунтів, ерозію та втрату біорізноманіття. Таким чином, сьогодні на часі впровадження комплексної екологічно зорієнтованої політики землекористування [17, 36].

Зокрема, важливими завданнями є розроблення планів земельно-господарського устрою територій громад, просторове планування із зонуванням (зонінг) територій за переважними функціями, створення екологічних коридорів, санітарно-захисних зон, рекультивація порушених земель. В агросекторі актуальне впровадження систем точного землеробства, органічних технологій, агролісомеліорації (насадження лісосмуг для захисту полів від вітрової ерозії тощо). У містах – розвиток зелених зон, парків, очищення колишніх промзон для суспільних потреб.

Раціональне використання земель невіддільне від їх охорони. Для збереження цінних природних екосистем на частині територій запроваджується режим обмеженого користування. В Україні за роки незалежності значно зросла

площа природно-заповідного фонду: якщо в 1991 р. вона становила близько 3 % території, то станом на 2015 р. – вже понад 6 % (близько 3,3 млн га). Створено низку нових національних природних парків, біосферних та природних заповідників, регіональних ландшафтних парків. Серед пріоритетів – охорона унікальних степових ділянок, лісових масивів Полісся та Карпат, водно-болотних угідь міжнародного значення (близько 1 тис. озер і заплав включено до Рамсарського списку) [18, 19].

Попри позитивну динаміку, площа заповідних територій в Україні ще залишається меншою за середньоєвропейський показник (близько 15–20 % і більше в розвинутих країнах). Отже, є потреба розширювати мережу заповідників, заказників, охоронюваних ландшафтів, особливо з огляду на зміну клімату та втрату біорізноманіття. Ефективне управління земельними ресурсами передбачає узгодження виробничих інтересів з екологічними вимогами, щоб певна частка земельного фонду завжди залишалася у природному або наближеному до нього стані.

Отже, в сучасних умовах використання земельних ресурсів України повинно базуватися на принципах інтенсивного та збалансованого розвитку. Це означає перехід від простого нарощування оброблюваних площ до підвищення врожайності й віддачі, від хаотичного освоєння територій – до продуманого просторового планування, від споживацького ставлення – до ресурсозберігаючого та природоохоронного. Раціональне землекористування забезпечить продовольчу безпеку, підвищить конкурентоздатність економіки і збереже навколишнє середовище, створюючи основу для сталого розвитку на національному та місцевому рівнях.

7.3 Предмет науки і методи дослідження

Управління земельними ресурсами як наукова галузь вивчає теоретичні та прикладні засади організації, використання та охорони земель. *Об'єктом дослідження* цієї науки є система земельних відносин та самі земельні ресурси в їх економічному, правовому, екологічному і соціальному вимірах. Інакше кажучи, об'єкт – це все те, на що спрямований управлінський вплив: земельний фонд, структурні елементи системи управління, нормативно-правова база, економічні механізми регулювання землекористування тощо.

Предмет науки – це специфічний аспект, сторона об’єкта, яку досліджує ця дисципліна. Предметом науки управління земельними ресурсами є закономірності та способи приведення використання землі у відповідність із потребами суспільства і вимогами законів розвитку земельних відносин. Інакше кажучи, предметом є знання і методи, які дозволяють забезпечити ефективне, законне і збалансоване використання земель в інтересах суспільства. Сюди відносять принципи і підходи управління, моделі прийняття рішень щодо розподілу, використання та охорони земель, оцінку результатів управлінських впливів та ін. [25, 26, 28].

Важливо розуміти, що наука про управління земельними ресурсами є міждисциплінарною. Вона розміщується на перетині економіки, правознавства, екології, географії, соціології та управлінських наук. Це обумовлює широке коло методів, які застосовуються в дослідженнях. У процесі наукового пізнання використовуються загальнонаукові, спеціальні та прикладні методи. Основні з них такі:

1. Філософсько-методологічні підходи. На концептуальному рівні наука базується на діалектичному методі – розгляді явищ у розвитку, взаємозв’язку і суперечностях. Управління земельними ресурсами розглядається як динамічна система, що постійно змінюється під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів. Також застосовується системний підхід: земля та земельні відносини аналізуються як єдина система з багатьох елементів (природних, економічних, соціальних), де зміна одного елемента впливає на інші [28].

2. Логічні методи наукового аналізу. Широко застосовуються методи формальної логіки: аналіз і синтез (розчленування проблеми на складові і подальше об’єднання знань для цілісного бачення), індукція і дедукція (рух думки від конкретних фактів до загальних висновків і, навпаки, від загальної теорії до окремих випадків), аналогія, абстрагування тощо. Ці методи дозволяють будувати теоретичні моделі управління, робити узагальнення на основі вивчення окремих ситуацій, формулювати наукові гіпотези.

3. Соціологічні методи. Оскільки управління земельними ресурсами пов’язане із суспільними відносинами (право власності, оренда, конфлікти за землю, суспільна думка щодо землекористування), до досліджень залучаються соціологічні інструменти. Наприклад, опитування громадської думки, анкетування, інтерв’ю з учасниками земельних відносин (власниками,

орендарями, громадами) допомагають виявити реальні проблеми, потреби і ставлення людей до питань землекористування. Соціальні експерименти чи пілотні проєкти можуть використовуватися для перевірки нових підходів в управлінні (наприклад, запуск ринку землі на обмеженій території для аналізу наслідків).

4. Статистично-економічні методи. Для обґрунтування управлінських рішень потрібний аналіз великого масиву даних щодо стану та використання земель. Застосовуються статистичні методи: збір показників (структура земельного фонду, врожайність, грошова оцінка земель, динаміка угод купівлі-продажу землі, орендні ставки тощо), розрахунок середніх, варіацій, трендів. Використовується кореляційно-регресійний аналіз для виявлення залежностей (наприклад, як рівень інвестицій впливає на продуктивність земель чи як різні форми власності впливають на ефективність). Економічне моделювання також надає інструменти: методи оптимізації (наприклад, розрахування оптимальної структури посівних площ), імітаційні моделі розвитку земельних відносин, балансові моделі (баланс земель за категоріями). Нормативний метод дозволяє встановлювати науково обґрунтовані норми (наприклад, норми оптимальної лісистості території, норми навантаження худоби на пасовища, гранично допустимі показники ерозії ґрунтів) [24, 44].

5. Спеціальні галузеві методи. До них належать ті прийоми і способи, що сформувалися саме в землевпорядкуванні та кадастрі. Наприклад, метод землеустрою передбачає проєктування організації території (поділ на ділянки, планування сівозмін, впорядкування угідь) як інструмент реалізації управлінських рішень на місцевості.

Картографічний метод – використання карт, схем, геоінформаційних систем (ГІС) для аналізу розподілу земель, візуалізації проблем (ерозія, забруднення, конфліктні зони землекористування) і планування заходів. Аерокосмічні методи спостереження (дистанційне зондування, аерофотозйомка) сьогодні стають важливим джерелом даних про стан земель (наприклад, супутниковий моніторинг посівів, виявлення незаконних вирубок чи забудови). Експертні оцінки – залучення фахівців для якісної оцінки ситуації, прогнозування наслідків управлінських нововведень (як, приміром, експертна грошова оцінка землі при продажу ділянки або експертиза проєктів землеустрою) [34, 35, 41].

Набір методів, що використовується у конкретному дослідженні з питань управління земельними ресурсами, визначається метою і завданнями цього дослідження. Важливо дотримуватися принципу об'єктивності (опора на факти, дані), системності (охоплення всіх важливих аспектів) та наукової обґрунтованості при виборі та застосуванні методів. Результати наукових досліджень в галузі управління земельними ресурсами мають не тільки теоретичне, а й практичне значення – вони служать основою для вдосконалення державної політики, розробки законодавства, підготовки рекомендацій для органів влади та землекористувачів.

Таким чином, наука і практика управління земельними ресурсами тісно пов'язані: нові виклики у сфері землекористування стимулюють науковий пошук, а наукові досягнення впроваджуються у практичну діяльність, підвищуючи її ефективність.

7.4 Роль управління земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами відіграє надзвичайно важливу роль у досягненні стратегічних цілей розвитку суспільства. Загалом, роль управління земельними ресурсами полягає в забезпеченні сталого, ефективного та відповідального використання землі для досягнення економічного, соціального та екологічного добробуту [25, 28, 29].

Це означає, що через управлінські рішення і дії держава та суспільство спрямовують використання земель таким чином, щоб одночасно:

1. Сприяти економічному розвитку. Раціональне управління землею підвищує продуктивність аграрного сектора, забезпечує продовольчу безпеку країни, стимулює розвиток суміжних галузей (харчова промисловість, будівництво, транспорт). Воно також формує цивілізований ринок землі та нерухомості, що залучає інвестиції і наповнює бюджети (через земельний податок, орендну плату, доходи від приватизації земель). Земля – це капітал, який за умови правильної організації може працювати на зростання добробуту народу [24, 25].

2. Забезпечувати соціальну справедливість і стабільність. Відносини щодо землі часто є чутливими у суспільстві, адже земля – не тільки ресурс виробництва, а й місце проживання, сімейна спадщина, основа існування

громад. Грамотне управління земельними ресурсами покликане гарантувати рівноправний доступ громадян до землі, захист прав власності та користування, прозорість і справедливість земельного розподілу. Це, своєю чергою, зменшує соціальну напругу, запобігає конфліктам за землю, підтримує розвиток сільських територій і громад. Земельна реформа в Україні, зняття мораторію на продаж сільгоспземель, розвиток об'єднаних територіальних громад – всі ці процеси суттєво впливають на соціальну структуру, і ефективне управління має спрямувати їх у русло суспільної користі [22, 28].

3. Охороняти довкілля та природні ресурси. Земельний менеджмент виконує охоронну функцію стосовно природи. В рамках управління встановлюються правила користування землями, які запобігають деградації ґрунтів (обмеження інтенсивності оранки, ерозійно небезпечного використання, контроль за застосуванням пестицидів та добрив), проводяться заходи з рекультивації порушених територій, підтримується баланс між різними видами земель (сільгоспугіддя, ліси, водні об'єкти, природоохоронні зони). Професійно керуючи землекористуванням, можна зберегти екосистемні послуги землі – чисту воду, родючий ґрунт, середовище існування тварин і рослин. Таким чином, управління земельними ресурсами є інструментом реалізації концепції сталого землекористування – коли досягнення економічних вигод не руйнує природну основу життя [17, 19, 36].

У сучасних державах система управління земельними ресурсами має багаторівневу структуру. На центральному рівні формуються політика і правове поле – парламент та уряд ухвалюють закони (Земельний кодекс, закони про охорону земель, про землеустрій, про ринок земель тощо), розробляються державні програми (наприклад, програма протидії деградації земель, національна інвентаризація земель, програма розвитку меліорації). Центральні органи (в Україні – Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру – Держгеокадастр, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство захисту довкілля та інші) здійснюють реалізацію політики, ведуть земельний кадастр, координують земельну реформу. Регіональні та місцеві органи влади безпосередньо управляють землями на своїй території: обласні та районні державні адміністрації, ради територіальних громад вирішують питання розподілу земель комунальної власності, контролюють використання та забудову земель, впорядковують землеволодіння. Взаємодія різних рівнів –

запорука комплексного підходу: держава встановлює рамки і стандарти, а громади оперативно розпоряджаються землями згідно з місцевими потребами [10, 14, 33].

Глобальний вимір ролі управління земельними ресурсами найкраще простежується через Цілі сталого розвитку (ЦСР), ухвалені ООН до 2030 року. Раціональне та відповідальне землекористування прямо сприяє виконанню багатьох із цих цілей.

Зокрема, подолання бідності та голоду (ЦСР 1 «Подолання бідності», ЦСР 2 «Подолання голоду») неможливе без ефективного використання сільськогосподарських земель, підвищення врожайності та доходів сільського населення; забезпечення здоров'я і добробуту (ЦСР 3) пов'язане із екологічно чистими продуктами та безпечним довкіллям, що залежить від стану земель; гендерна рівність (ЦСР 5) частково стосується рівного доступу жінок і чоловіків до земельних прав та ресурсів; стале економічне зростання та гідна праця (ЦСР 8) підтримується розвитком аграрного підприємництва, фермерства, землевпорядкуванням територій під інвестиції; індустріалізація та інновації (ЦСР 9) потребують виділення земель під інфраструктуру, промислові парки з урахуванням регіональних планів; сталість міста та громади (ЦСР 11) досягається через продумане просторове планування, реконструкцію міських територій, створення зелених зон; відповідальне споживання та виробництво (ЦСР 12) включає раціональне землекористування, органічне землеробство, збереження ґрунтів для майбутніх поколінь; боротьба зі зміною клімату (ЦСР 13) значною мірою реалізується через управління землями – скорочення вирубки лісів, запобігання опустелювання, накопичення вуглецю в ґрунтах; збереження екосистем суші (ЦСР 15 «Життя на суходолі») безпосередньо стосується охорони земель, боротьби з деградацією, розширення заповідників.

Отже, практично кожна сфера сталого розвитку має земельно-ресурсний вимір, і успішне управління земельними ресурсами створює фундамент для досягнення цих глобальних цілей.

Таким чином, роль управління земельними ресурсами у сучасному світі є визначальною: воно виступає інструментом гармонізації відносин між людиною, економікою і природою на земній поверхні. Для України – країни з потужним аграрним потенціалом, значними територіями та різноманітними ландшафтами ефективне управління землею має особливо велике значення.

Воно забезпечує продовольчу та економічну безпеку, сприяє розвитку громад і водночас збереже природну спадщину.

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть щонайменше чотири специфічні властивості землі як об'єкта управління, що відрізняють її від інших ресурсів.
2. Як визначається роль землі як «просторово-територіального базису»?
3. Що таке «раціональне використання земель»?
4. Яку приблизну частку території України, займає природно-заповідний фонд?
5. Що є об'єктом, а що предметом науки управління земельними ресурсами?
6. Назвіть три групи методів дослідження, які використовуються в науці про управління земельними ресурсами.
7. Які три основні цілі покликане досягти ефективне управління земельними ресурсами?

8 ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

План

- 8.1 Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель.
- 8.2 Види стимулювання: податкова пільга, програми використання та охорони земель, компенсація витрат.
- 8.3 Загальнодержавні програми ефективного використання та охорони земель.

8.1 Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель

Земельні ресурси є і базисом економічного розвитку, і життєдіяльності суспільства, а їх раціональне використання та охорона – одна з найважливіших

умов забезпечення сталого розвитку. Однак одних лише адміністративно-правових заходів недостатньо для гарантованого збереження якості земель і родючості ґрунтів. Тому вагому роль відіграють економічні механізми, які створюють матеріальну зацікавленість землевласників і землекористувачів у дбайливому ставленні до землі.

Економічний механізм ефективного використання та охорони земель – це система економічних заходів, стимулів і регуляторів, спрямованих на забезпечення оптимального, екологічно безпечного використання земельних ресурсів та їх охорони. Такий механізм включає запровадження платежів за використання землі, фінансову підтримку та заохочення ощадливого господарювання, а також компенсаційні виплати за дії, що сприяють поліпшенню стану земель. У результаті застосування економічних важелів держава прагне досягти того, щоб власники і користувачі земель добровільно, без примусу, були мотивовані підвищувати родючість ґрунтів, зберігати екологічні функції землі та мінімізувати негативний вплив виробничої діяльності на ґрунтовий покрив [16, 24].

Економічне стимулювання – це ключовий елемент економічного механізму охорони земель, який полягає у створенні таких фінансово-економічних умов, за яких землевласникам і землекористувачам вигідно дотримуватися вимог раціонального використання земель і впроваджувати заходи з їх охорони. Під економічним стимулюванням раціонального використання та охорони земель потрібно розуміти заходи держави, що підвищують зацікавленість суб'єктів земельних відносин у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, поліпшенні якісного стану земель, захисті їх від ерозії, деградації і інших негативних явищ. Інакше кажучи, якщо землевласник або орендар власним коштом здійснює діяльність, корисну для землі – наприклад, протиерозійні роботи, відновлення родючості чи рекультивацію – держава має підтримати такі ініціативи економічними важелями.

Нормативною базою для економічного стимулювання слугують положення земельного законодавства та пов'язаних актів. Зокрема, Земельний кодекс України (ст. 206) проголошує, що використання землі в Україні є платним, а глава 35 Земельного кодексу визначає зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205). Крім того, спеціальний Закон України «Про охорону земель» (2003 р.) передбачає

впровадження економічного стимулювання заходів з охорони земель та підвищення родючості ґрунтів і уповноважує Кабінет Міністрів України встановлювати порядок реалізації таких стимулів. Також важливим є податкове законодавство: згідно з Податковим кодексом України, плата за землю (земельний податок та орендна плата) регулює використання земель і може диференціюватися з урахуванням стану земель та впровадження природоохоронних заходів [4, 7, 16].

Отже, законодавча база закріплює необхідність економічного стимулювання і надає державним органам відповідні повноваження для його реалізації.

Державні органи влади та місцевого самоврядування покликані створювати такі економіко-правові умови, за яких власники землі й землекористувачі добровільно залучаються до виконання заходів з охорони земель. Вплив економічних стимулів виявляється, з одного боку, через платність землекористування (що спонукає ефективно використовувати наділи, адже за невикористання землі все одно треба сплачувати податок чи орендну плату), а з іншого – через заохочення та пільги для тих, хто інвестує в землю й поліпшує її стан. Розглянемо основні види економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, передбачені українським законодавством.

8.2 Види стимулювання: податкова пільга, програми використання та охорони земель, компенсація витрат

Держава здійснює економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель різними методами фінансового заохочення. Основні види стимулювання включають податкові та фінансові пільги, цільові програми та механізми компенсації. Усі вони спрямовані на підвищення економічної вигоди від екологічно відповідального землекористування. Законодавчо визначено такі ключові інструменти [4, 7, 16]:

1. Податкові та кредитні пільги. Надання податкових преференцій є одним із найважливіших стимулів для землевласників і користувачів землі. Згідно зі ст.205 Земельного кодексу громадяни та юридичні особи можуть отримувати податкові пільги, якщо за власний рахунок здійснюють заходи з

охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, передбачені державними або місцевими програмами. Податкові пільги можуть включати звільнення від сплати земельного податку на певний період, зниження ставки податку або інші полегшення податкового тиску. Зокрема, органи місцевого самоврядування мають право частково або повністю звільняти від плати за землю ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння, консервації чи поліпшення стану, якщо такі роботи проводяться відповідно до затверджених програм землеустрою та охорони земель. Наприклад, земельні ділянки, на яких здійснюється заліснення (створення лісових насаджень), рекультивація порушених територій, консервація деградованих угідь чи меліорація, можуть бути звільнені від земельного податку на час виконання цих робіт.

Окрім податкових, закон передбачає також кредитні пільги – тобто можливість отримання пільгових кредитів або позик на реалізацію заходів з охорони земель. Пільгове кредитування стимулює впровадження дороговартісних проєктів (наприклад, будівництва протиерозійних гідротехнічних споруд чи систем зрошення), роблячи їх більш доступними для землекористувачів. До цієї ж категорії стимулів можна віднести і механізм пришвидшеної амортизації основних фондів природоохоронного призначення:

1. Пришвиджена амортизація обладнання та техніки, що використовуються для охорони земель та довкілля, дозволяє зменшити оподатковуваний прибуток підприємств у коротші терміни, заохочуючи інвестиції в такі основні засоби.

2. Програми використання та охорони земель. Розроблення та впровадження цільових програм у галузі землекористування є важливим економічним інструментом стимулювання. Загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель визначають комплекс першочергових і перспективних заходів для забезпечення раціонального використання земель та їх захисту. На національному рівні така програма охоплює всю країну, а на місцевому – адаптується з урахуванням специфіки регіону чи громади. Включення певного заходу до державної або регіональної програми означає, що його виконання матиме фінансову підтримку і користуватиметься пільгами. Держава стимулює землевласників виконувати саме ті роботи, які передбачені офіційними програмами, шляхом надання

податкових і кредитних пільг, субсидій та інших преференцій для цих заходів [16, 39].

Таким чином, програми є своєрідним орієнтиром: якщо фермер чи підприємство планує, наприклад, здійснити консервацію еродованих земель, запровадити ґрунтозахисні технології обробітку або створити лісосмуги і ці види робіт передбачені програмою, він може розраховувати на державну підтримку. Окрім стимулюючої ролі, програми мають і планувальну функцію: вони узгоджують заходи на різних рівнях (від державного до місцевого), визначають обсяги фінансування з бюджетів та інших джерел, встановлюють пріоритети науково-технічного забезпечення охорони земель. В результаті, програми забезпечують комплексний підхід і концентрацію ресурсів на найважливіших напрямках земельної реформи та охорони ґрунтів.

3. Компенсація витрат та збитків. Компенсаційні механізми призначені для відшкодування тим суб'єктам господарювання, які зазнають прямих втрат доходів або несуть додаткові витрати внаслідок здійснення природоохоронних заходів на землі. Законодавством передбачено декілька випадків, коли держава бере на себе фінансову компенсацію.

По-перше, якщо землекористувач вимушено консервує деградовані або малопродуктивні землі, щоб запобігти подальшому виснаженню ґрунтів, він втрачає частину доходу через вилучення угідь з обороту. У таких випадках закон (ст. 205 ЗКУ) декларує право на компенсацію з бюджетних коштів втраченої вигоди. Тобто власникам і користувачам земель може компенсуватися недоотриманий дохід, пов'язаний з тимчасовою консервацією угідь, які деградували не з їхньої вини (наприклад, через техногенне забруднення чи кліматичні чинники).

По-друге, держава може відшкодовувати витрати на відновлення земель, порушених не з вини землевласника. Ситуації, коли земельна ділянка зазнала шкоди внаслідок діяльності інших осіб або стихійного лиха, потребують затрат на рекультивацію і повернення землі до придатного стану. Виділення коштів із державного або місцевого бюджету на такі цілі також розглядається як вид економічного стимулювання: постраждалого власника землі звільняють від фінансового тягаря відновлювальних робіт, аби він був зацікавлений приводити землю до ладу.

По-третє, передбачена компенсація витрат на заходи з підвищення родючості ґрунтів та поліпшення екологічного стану земель. Якщо землевласник інвестує власні кошти, наприклад, у агрохімічні заходи для підвищення вмісту гумусу, проведення вапнування кислих ґрунтів чи впровадження органічних методів землеробства, держава може частково компенсувати такі витрати. Фінансування компенсацій здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, причому підставою для надання компенсації є відповідність проведених робіт заходам, передбаченим державними або регіональними програмами в галузі охорони земель. Процедурні аспекти – куди звертатися за компенсацією, який пакет документів подати – визначаються урядом. Нині порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель має встановлювати Кабінет Міністрів України; такі нормативні акти покликані деталізувати механізм надання пільг і компенсацій на практиці.

Зазначені види стимулювання утворюють певну систему: плата за землю і податкова політика формують загальне економічне середовище землекористування, цільові програми визначають пріоритети та напрямки роботи, а пільги і компенсації забезпечують точкове заохочення там, де це найбільше потрібно. Важливо підкреслити, що цей перелік стимулів не є вичерпним – з розвитком ринкових відносин та ускладненням екологічних викликів держава може запроваджувати нові економічні важелі впливу. Наприклад, в аграрній сфері можуть застосовуватися грантові програми для фермерів, що переходять на ґрунтозберігаючі технології, або екологічні сертифікати, які монетизують досягнення в покращенні стану земель. Проте основна мета залишається незмінною: створити такі стимули, щоб раціональне використання та охорона земель були вигідними для кожного землекористувача.

8.3 Загальнодержавні програми ефективного використання та охорони земель

Загальнодержавні програми у сфері земельних відносин – це масштабні плани та комплекси заходів, що розробляються на рівні країни з метою

забезпечення потреб суспільства і економіки у земельних ресурсах при одночасному збереженні та відтворенні якості цих ресурсів.

Необхідність таких програм закріплена законом: відповідно до ст.14 Закону України «Про охорону земель» і пов'язаних норм земельного законодавства загальнодержавна програма використання та охорони земель розробляється на розвиток програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України і затверджується Верховною Радою України. Інакше кажучи, національна програма повинна передбачити стратегічне бачення раціонального землекористування, узгодити його з загальнодержавними цілями розвитку та визначити конкретні кроки і ресурси для їх досягнення.

Головна мета загальнодержавної програми ефективного використання та охорони земель полягає в реалізації державної політики сталого розвитку землекористування. Програма має забезпечити збалансування економічних інтересів із необхідністю охорони земельного фонду, створення екологічно безпечних умов проживання населення і ведення господарської діяльності. Зокрема, програми передбачають заходи із захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, збереження ґрунтового покриву та біорізноманіття ландшафтів [2, 16, 39].

У програмі визначається комплекс пріоритетних заходів – як короткострокових, так і довгострокових – спрямованих на охорону земель. Також розраховуються необхідні обсяги фінансування цих заходів з державного і місцевих бюджетів, спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища, а за можливості – із залученням міжнародної допомоги та інвестицій. Програма встановлює цільові показники ефективного використання земель (наприклад, допустимий рівень розораності, частка еродованих угідь, вміст гумусу у ґрунтах, площі земель під консервацією тощо) та окреслює шляхи досягнення цих показників.

Загальнодержавні програми затверджуються на найвищому рівні (парламентом) і стають обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами влади. На виконання національної програми розробляються регіональні програми використання та охорони земель – на рівні областей, Автономної Республіки Крим, а також окремо для міст державного значення (Києва та Севастополя). Регіональні програми затверджуються

відповідно обласними радами або Верховною Радою АР Крим і враховують специфіку конкретного регіону: структуру земельного фонду, наявні проблеми (ерозія, техногенне забруднення, засолення тощо) та пріоритетні заходи саме для цієї території. Вони деталізують загальнодержавні завдання і забезпечують їх реалізацію «знизу вгору». Таким чином, формується єдина вертикаль планування – від держави до області і громади, в якій завдання ефективного землекористування вирішуються комплексно і скоординовано [12, 14, 16].

На сьогодні в Україні здійснюються кроки для впровадження нової загальнодержавної програми використання та охорони земель. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р схвалено Концепцію загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель. Відповідно до цієї концепції окреслено основні проблеми та завдання у сфері землекористування на середньострокову перспективу, а Міністерству аграрної політики та продовольства разом з іншими центральними органами виконавчої влади доручено розробити проєкт програми.

Проєкт Загальнодержавної програми використання та охорони земель до 2032 року включає два етапи реалізації: перший етап (до 2028 р.) спрямований на створення необхідної нормативно-технічної бази, розробку схем землеустрою для адміністративно-територіальних одиниць, впровадження системи моніторингу земель та якості ґрунтів (з використанням геоінформаційних технологій і штучного інтелекту), а також запобігання необґрунтованому вилученню сільськогосподарських земель для несільськогосподарських потреб. Другий етап (2028–2032 рр.) передбачає широке впровадження сучасних технологій автоматизованого збору й обробки інформації про земельні ресурси, створення цифрових платформ для моніторингу ґрунтів на всіх рівнях управління, а також повномасштабну реалізацію заходів з відтворення родючості земель та захисту ґрунтів від деградації. Програма визначає коло виконавців та стейкхолдерів: центральні органи (Мінагрополітики, Держгеокадастр, Міндовкілля тощо), місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, наукові установи (НАН та НААН), землевпорядні організації, громадські об'єднання, землевласників та землекористувачів. Такий широкий залучений склад

учасників покликаний забезпечити ефективну реалізацію програмних заходів на практиці.

Значення національних програм.

Запровадження загальнодержавної програми ефективного використання та охорони земель має надзвичайно важливе значення для країни. По-перше, вона створює довгострокову стратегію управління земельними ресурсами, яка виходить за межі короткострокових політичних циклів і надає послідовність державній політиці у земельній сфері. По-друге, така програма забезпечує концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках: державний бюджет і місцеві бюджети можуть планувати видатки на охорону земель згідно з програмою, що підвищує фінансову забезпеченість відповідних заходів. По-третє, наявність затвердженої програми служить критерієм для надання економічних стимулів: як уже зазначалося, багато пільг та компенсацій надаються саме за заходи, передбачені програмами.

Таким чином, програма є і фільтром, і каталізатором для проєктів у сфері раціонального землекористування – відбираючи найбільш потрібні для суспільства ініціативи і прискорюючи їх реалізацію через державну підтримку. Нарешті, програма дозволяє здійснювати моніторинг і контроль за станом земель: встановлюються цільові індикатори, а відповідальні органи відслідковують їх досягнення, коригують заходи, звітують перед урядом і парламентом про прогрес у сфері охорони земель.

Отже, економічний механізм ефективного використання та охорони земель є невіддільною складовою державної політики в галузі земельних відносин. Він доповнює правові вимоги і контрольні заходи, пропонуючи позитивні стимули для дбайливого ставлення до землі. Податкові та фінансові пільги, компенсації і цільові програми створюють систему мотивацій, за якої раціональне землекористування стає вигідним і перспективним. Для України, яка має значний природний потенціал ґрунтів, але й стикається з проблемами їх деградації, впровадження дієвого економічного механізму охорони земель – це шлях до збереження родючості чорноземів, забезпечення продовольчої безпеки та екологічної рівноваги. Формування такої системи стимулів потребує постійного вдосконалення нормативної бази, належного фінансування і контролю за використанням коштів, а також підвищення екологічної свідомості всіх учасників земельних відносин. Лише за умови, що державні економічні

важелі будуть працювати ефективно і прозоро, можна очікувати, що стратегічна мета – сталий розвиток землекористування – стане реальністю.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «економічний механізм» ефективного використання та охорони земель?
2. Назвіть два основні закони України, які є нормативною базою для економічного стимулювання охорони земель.
3. Перелічіть три основні види економічного стимулювання.
4. Наведіть приклад, коли земельні ділянки можуть бути звільнені від сплати земельного податку.
5. В яких випадках землекористувач може отримати компенсацію недоотриманого доходу (втраченої вигоди) з бюджетних коштів?
6. Яка головна мета загальнодержавної програми ефективного використання та охорони земель?
7. Які програми розробляються на основі загальнодержавної програми для врахування місцевих особливостей?

9 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

План

- 9.1 Проблеми ефективного використання та охорони земельних ресурсів у світі.
- 9.2 Зарубіжний досвід використання та охорони ґрунтів.

9.1 Проблеми ефективного використання та охорони земельних ресурсів у світі

Земельні ресурси та ґрунтовий покрив планети є базисом продовольчої безпеки людства, основою функціонування екосистем і значною мірою визначають економічний розвиток країн. Ґрунти забезпечують вирощування

більшості сільськогосподарських культур, акумулюють вуглець, фільтрують воду та слугують середовищем існування для великої кількості видів організмів. Водночас інтенсивне використання земель, стрімке зростання населення та глобальні зміни клімату призводять до виснаження і деградації ґрунтів. У цих умовах ефективне використання та охорона ґрунтів набули глобального значення. Сучасні міжнародні ініціативи (зокрема, Цілі сталого розвитку ООН, що передбачають досягнення нульової деградації земель до 2030 р.) та досвід різних країн світу спрямовані на збереження родючості ґрунтів і сталого землекористування.

Станом на сьогодні значна частина земельних ресурсів світу зазнала різних форм деградації. За оцінками провідних міжнародних організацій від 25 % до 40 % площі суші у світі вже класифікуються як деградовані земельні угіддя. Це означає, що ґрунти на цих територіях втратили частину своєї родючості, структури або біопродуктивності внаслідок негативних процесів. Деградація ґрунтів охоплює широкий спектр явищ: від ерозії (руйнування верхнього родючого шару) до виснаження гумусу й поживних елементів, засолення, ущільнення, хімічного забруднення та інших видів погіршення стану ґрунтового покриву [30, 31].

Країни та регіони світу відрізняються за масштабами і проявами деградації: так, для посушливих зон характерне опустелювання і засуха, для тропіків – виснаження ґрунтів після вирубки лісів, для зон інтенсивного землеробства – ерозія та зниження вмісту органічної речовини тощо. В цілому щороку людство втрачає десятки мільярдів тонн родючого ґрунту внаслідок водної та вітрової ерозії, що негативно позначається на врожайності і екосистемних функціях земель. Наприклад, за науковими оцінками із сільськогосподарських угідь світу щорічно змивається і видувається 36–75 млрд тонн верхнього шару ґрунту. Втрати такого масштабу перевищують темпи ґрунтоутворення, тобто природне відновлення родючого шару не встигає за його руйнуванням. Це призводить до поступового збіднення ґрунтів на поживні речовини, зменшення вмісту гумусу, погіршення структури та водоутримуючої здатності ґрунту. Як наслідок, знижується продуктивність земель: на деградованих ґрунтах врожаї основних культур можуть бути на 20–50 % меншими, ніж потенційні [30, 36].

До ключових глобальних причин погіршення стану земельних ресурсів належать:

1. Нераціональне сільське господарство та агротехніка. Індустріальне землеробство, що практикується в багатьох країнах, зазвичай пов'язане з порушенням екологічних принципів. Монокультурні посіви без дотримання сівозмін, надмірна оранка і глибоке рихлення ґрунту, використання важкої техніки призводять до водної й вітрової ерозії та ущільнення ґрунтів. Нераціональне застосування мінеральних добрив і пестицидів спричиняє забруднення ґрунтового середовища та збіднення ґрунтової біоти. Надмірне випасання худоби на одному і тому ж пасовищі спричиняє деградацію рослинного покриву і компакцію ґрунту копитами, що теж підсилює ерозійні процеси.

2. Вирубка лісів і втрата рослинного покриву. Деформація ландшафтів через знеліснення (особливо у тропічних регіонах) позбавляє ґрунти природного захисту від опадів і вітру. На схилах це призводить до інтенсивного змиву, утворення ярів. Після вирубки лісу ґрунти швидко втрачають родючість внаслідок вимивання поживних речовин та перегрівання на сонці. Так само переведення природних степів і лугів у рілля без належних протиерозійних заходів збільшує ризик ерозії.

3. Кліматичні зміни та посухи. Глобальне потепління і пов'язані з ним кліматичні аномалії (часті посухи, зростання інтенсивності злив) пришвидшують деградацію земель. Посуха висушує ґрунти, знижує їхню здатність утримувати вологу, що призводить до загибелі рослинності та підсилює вітрову ерозію (утворення пилових бур). З іншого боку, сильні зливи на оголених землях спричиняють раптовий змив великої маси ґрунту. В районах Сахелю, Центральної Азії, Австралії та інших сухих регіонах відбувається опустелювання – перетворення колись продуктивних земель на пустелі внаслідок сукупної дії посух і антропогенного виснаження ґрунтів.

4. Хімічне та техногенне забруднення. Промислове забруднення земель (важкими металами, радіонуклідами, нафтопродуктами тощо) є серйозною проблемою для ґрунтів у багатьох індустріальних зонах. Нераціональне використання агрохімікатів також призводить до нагромадження нітратів, залишків пестицидів у ґрунті, що погіршує його екологічний стан. На орних землях із часом може підвищуватися кислотність ґрунтів через використання

фізіологічно кислих добрив, що потребує вапнування для нейтралізації. У зонах інтенсивного зрошення без належного дренажу виникає засолення – накопичення солей у верхніх горизонтах, що робить ґрунт непридатним для більшості культур.

5. Неефективне планування землекористування. Ще одним фактором є нерациональний розподіл земель та відсутність охоронних заходів при їх використанні. Наприклад, розорювання схилів без терасування, розорювання заплавл, знищення лісосмуг та інших захисних насаджень – усе це підвищує вразливість ґрунтів до деградації. Урбанізація та розростання міст також ведуть до втрати продуктивних земель через ґрунтозаміщення (вкриття ґрунту штучними покриттями – асфальтом, бетонними плитами тощо). За останні десятиліття мільйони гектарів родючих угідь у світі були вилучені під міську забудову, дороги, кар'єри, що створює додатковий тиск на решту земель для сільського господарства [16, 30, 31].

Втрата родючості та погіршення стану ґрунтів має довгострокові наслідки як для довкілля, так і для соціально-економічної сфери. Насамперед деградація ґрунтів прямо загрожує продовольчій безпеці: зменшення врожайності на виснажених землях ставить під ризик забезпечення зростаючого населення продовольством. За оцінками ООН близько половини населення світу вже відчуває на собі вплив деградації земель через зниження продуктивності фермерських господарств, зростання цін на продукти, скорочення доходів сільського населення тощо.

Крім того, деградовані землі менш здатні утримувати вологу, що загрожує посиленням повеней та посух, а також зменшує поповнення підземних вод. Через зникнення рослинності і гумусу деградовані ґрунти втрачають здатність поглинати і накопичувати вуглець, що означає збільшення концентрації CO₂ в атмосфері та пришвидшення змін клімату. В масштабах планети деградація земель сприяє зменшенню біорізноманіття: зникають місця існування дикої флори і фауни, скорочуються ареали багатьох видів [17, 30, 31].

Суспільство також зазнає економічних втрат. Різні дослідження оцінюють щорічні збитки від деградації земель у світі в сотні мільярдів доларів: це і прямі втрати агровиробництва, і опосередковані наслідки (опустелювання територій, міграція населення, конфлікти за ресурси). Згідно з даними ООН близько 44 трильйонів доларів світового ВВП, тобто половина глобальної економічної

діяльності, так чи інакше опинилися під загрозою через руйнування земельних ресурсів. Якщо не вжити термінових заходів, ситуація продовжить погіршуватися: прогнозується, що в разі збереження сучасних тенденцій до 2050 року площа деградованих земель збільшиться ще на 16–20 млн км², що співставно з площею всього материка Південна Америка. Такий сценарій матиме катастрофічні наслідки, роблячи значні території непридатними для життя і господарювання.

Усвідомлення серйозності проблем ефективного використання та охорони земельних ресурсів відображене в міжнародних угодах і програмах. Ще в 1994 році була прийнята Конвенція ООН по боротьбі з опустелюванням, призначенням якої є координація зусиль країн у відновленні деградованих земель, особливо в посушливих регіонах. Нині концепція нейтрального рівня деградації земель (Land Degradation Neutrality) закріплена як одна з цілей сталого розвитку: до 2030 року поставлено завдання відновити деградовані ґрунти та запобігти подальшому погіршенню стану земель. Для цього у світі впроваджуються як глобальні ініціативи (наприклад, програма «Відновлення екосистем» ООН, міжнародний проєкт «4 на 1000» (4 per 1000 Initiative) щодо збільшення вмісту ґрунтового вуглецю), так і національні стратегії управління земельними ресурсами. Багато країн законодавчо встановлюють норми щодо охорони ґрунтів і впроваджують спеціальні програми раціонального землекористування.

9.2 Зарубіжний досвід використання та охорони ґрунтів

Світовий досвід свідчить про те, що для успішного збереження ґрунтів необхідний комплексний підхід: поєднання законодавчого регулювання, економічних стимулів для землекористувачів, впровадження ґрунтоохоронних технологій у сільському господарстві та науково-освітньої підтримки. Різні країни накопичили власний досвід у цій сфері, який формується під впливом їхніх природних умов, соціально-економічних чинників і державної політики.

Розглянемо декілька ключових аспектів зарубіжного досвіду охорони ґрунтів та раціонального землекористування.

У багатьох розвинених державах питання охорони земель закріплені на рівні законодавства і державних програм. Показовим є приклад Сполучених

Штатів Америки, які одні з перших почали вирішувати проблему деградації ґрунтів на державному рівні. В 1930-х роках США зіткнулися з екологічною катастрофою «пилових бур» (Dust Bowl): масштабна вітрова ерозія на Великих рівнинах, спричинена посухою і розорюванням прерій, призвела до знесення родючого шару та занепаду фермерських господарств у кількох штатах. У відповідь влада створила в 1935 році державну Службу охорони ґрунтів (Soil Conservation Service, SCS) при Міністерстві сільського господарства США. Ця структура розпочала широку кампанію ґрунтоохоронних заходів: навчання фермерів, впровадження контурної оранки, будівництво лісосмуг, терасування схилів тощо [20, 30].

Уже в кінці 1930–1940-х років ґрунтозахисна служба організувала сотні демонстраційних проєктів з відновлення деградованих земель по всій країні, показавши ефективність правильної агротехніки. Згодом у США були прийняті спеціальні закони і програми, спрямовані на консервацію земель – виведення з обробітку найбільш деградованих або екологічно вразливих угідь. Зокрема, в 1956–1960 роках діяла федеральна Програма «Банк ґрунтів» (Soil Bank), за якою держава виплачувала компенсації фермерам за вилучення еродованих земель із ріллі та засадження їх травами чи лісом. В результаті лише за перші роки цієї програми було «законсервовано» понад 20 млн акрів землі (близько 8 млн га), на цих площах припинили оранку, що дозволило зупинити ерозію і відновити рослинний покрив [16, 24].

Надалі ідея консервації ґрунтів була інтегрована у Farm Bill – комплексні закони США про сільське господарство, що переглядаються кожні 5 років. З 1985 року в США діє Програма резервування земель (Conservation Reserve Program, CRP) – масштабна ініціатива, яка передбачає довгострокове вилучення з обробітку схильних до ерозії земель в обмін на щорічні виплати землевласникам. На піку розвитку CRP охоплювала до 14–15 млн гектарів сільгоспугідь, що були засаджені травами, лісосмугами або залишені під паром для відновлення ґрунту. Такі кроки суттєво зменшили втрати ґрунту від ерозії у США. Крім того, американське законодавство запровадило принцип «перехресного дотримання» (cross-compliance): фермери, які отримують державні дотації, зобов'язані виконувати базові вимоги щодо охорони земель і водних ресурсів (наприклад, не розорювати схили понад певний ухил, залишати захисні смуги вздовж водойм, застосовувати протиерозійні прийоми). Всі

агроекологічні програми реалізуються через Міністерство сільського господарства США (USDA) та його підрозділи, зокрема, Службу природних ресурсів (колишню SCS, нині NRCS), яка надає технічну допомогу фермерам у впровадженні ґрунтоохоронних практик.

Таким чином, США створили розгалужену систему державного регулювання, яка поєднує нормативні вимоги і фінансове стимулювання для забезпечення сталого використання ґрунтів.

Не менш цікавим є європейський досвід у сфері охорони земель. Європейський Союз інтегрував питання родючості ґрунтів та екологічного благополуччя агроландшафтів у свою аграрну політику. Хоча на рівні ЄС довгий час не існувало окремої обов'язкової директиви щодо ґрунтів (попри спроби прийняти Рамкову директиву про ґрунти), багато заходів впроваджено в рамках Спільної аграрної політики (CAP) [39].

Починаючи з 2000-х років ЄС запровадив для фермерів принцип екологічної умовності виплат: щоб отримувати прямі субсидії з бюджету ЄС, сільгоспвиробники мають дотримуватися стандартів Good Agricultural and Environmental Condition (GAEC) – належного агро-екологічного стану земель. Ці стандарти включають, зокрема, заходи із захисту ґрунтів від ерозії (наприклад, збереження постійного трав'яного покриву на крутих схилах, мінімальна обробка ґрунту), підтримання рівня органічної речовини в ґрунті (заборона спалювання стерні, вимоги щодо сівозміни), охорону структури ґрунту (обмеження випасу на перезволожених землях, щоб уникнути надмірного ущільнення) тощо. Контроль за дотриманням цих умов здійснюється національними органами, і фермери у разі порушень можуть втратити частину виплат [24].

Окрім цього, у 2014–2020 рр. в рамках CAP діяли так звані програми «озеленення» (greening): 30 % прямих виплат було пов'язано з виконанням трьох вимог – диверсифікації культур у сівозміні, збереження постійних пасовищ і виділення екологічно чутливих угідь (наприклад, залишення частки поля під пару або створення буферних смуг для біорізноманіття). Ці заходи були спрямовані на більш збалансоване використання земель та запобігання виснаженню ґрунтів [36, 40].

З 2023 року ЄС перейшов до нової моделі агрополітики з акцентом на екосхеми – добровільні екологічні заходи, за реалізацію яких фермери

отримують додаткову фінансову підтримку. Багато з таких екосхем стосуються саме ґрунтоохоронних практик: вирощування покривних культур у зимовий період, нульовий або мінімальний обробіток ґрунту, органічне землеробство, створення польових лісосмуг тощо.

Паралельно на рівні окремих європейських країн діють власні закони і програми. Приміром, у Німеччині ще з 1998 р. діє Федеральний закон про охорону ґрунтів (BBodSchG), який встановлює відповідальність землевласників за забруднення та деградацію ґрунтів і зобов'язує їх вживати заходів для відновлення родючості у разі порушення. В Німеччині реалізовано розвинену інституційну модель підтримки сталого ґрунтокористування: в кожній землі функціонують аграрні палати – напівдержавні консультаційні органи, що фінансуються за рахунок земельного податку (у розмірі близько 20 євро/га).

Ці аграрні палати надають фермерам безкоштовні поради і навчання щодо ефективного господарювання, дотримання сівозмін, вирощування сидератів (покривних культур) взимку, раціонального внесення добрив та інших методів збереження ґрунтів у доброму стані. Завдяки такій просвітницькій роботі в Німеччині досягнуто високої культури землеробства: більшість фермерів дотримуються науково обґрунтованих сівозмін, активно використовують гній та компости для підтримання балансу гумусу, висівають проміжні культури для захисту ґрунту від ерозії не в сезон. Водночас держава контролює надлишок органічних добрив: через високу концентрацію тваринництва у деяких регіонах виникає проблема надлишку гною, що може призводити до забруднення вод нітратами, тому законодавчо введені обмеження на максимальну кількість поголов'я худоби на гектар сільгоспземель.

В цілому зарубіжні країни з розвиненим аграрним сектором поєднують обов'язкові вимоги і заохочувальні інструменти. Законодавство встановлює рамки (недопущення ерозії, забруднення, знеліснення), а економічні механізми – дотації, податкові пільги, компенсації – стимулюють фермерів впроваджувати найкращі практики, вигідні як для них, так і для довкілля.

Окрім політики і регулювання, критичну роль у збереженні родючості ґрунтів відіграють конкретні методи ведення сільського господарства. Протягом останніх десятиліть у світі напрацьовано цілий арсенал консервативних технологій землеробства, що забезпечують одночасно високу продуктивність і мінімальний вплив на ґрунт.

Однією з найуспішніших є система нульового, або мінімального, обробітку ґрунту (No-till/Min-till). Цей підхід, вперше широко впроваджений у США та Канаді, передбачає відмову від традиційної оранки: насіння висівається у необроблений або неглибоко розпушений ґрунт, часто по пожнивних рештках попередньої культури. Внаслідок цього ґрунт не перевертається, зберігається його структура, покрив рослинних решток запобігає ерозії, краще накопичується волога. Довготривала практика No-till показала, що ґрунти під такою системою мають вищий вміст органічної речовини, менше ущільнюються і менше піддаються змиву. Нині No-till та його варіації займають значні площі в Північній та Південній Америці (наприклад, в Аргентині та Бразилії понад 50–70 % ріллі обробляється без оранки) і набувають популярності в Європі, Австралії та Азії [20].

Інший важливий напрям – сівозміни та диверсифікація культур. На відміну від практики вирощування монокультури на одному полі з року в рік (що виснажує певний набір поживних елементів і сприяє розвитку специфічних шкідників), чергування різних культур дозволяє підтримувати баланс ґрунтового живлення і здоров'я. Бобові культури насичують ґрунт азотом, зернові – створюють потужну кореневу систему, що структурує ґрунт, а глибококореневі багаторічні трави витягують поживні речовини з глибших шарів. Правильно складена сівозміна запобігає накопиченню патогенів і шкідників у ґрунті, зменшує потребу в хімічних добривах і пестицидах, таким чином зберігаючи ґрунт від хімічного навантаження [20, 36].

Покривні культури (сидерати) – ще одна практика, що широко використовується за кордоном. У проміжках між основними товарними культурами (особливо в осінньо-зимовий період) фермери висівають покривні суміші рослин (злаків, крислатих, бобових), які не дають ґрунту залишатися голим. Ці культури захищають поверхню від ерозії дощем і вітром, корінням розпушують ґрунт, накопичують біомасу. Потім сидерати заорюються або залишаються мульчею, збагачуючи ґрунт органікою і поживними елементами. Широке застосування покривних культур у країнах ЄС і Північній Америці дало змогу значно підвищити вміст гумусу у ґрунтах і знизити втрати азоту, які раніше вимивалися з оголених полів восени та взимку [30, 36].

Серед інших методів сталого ґрунтокористування – терасування та контурне землеробство на схилах (особливо в гірських районах Азії, Південної

Європи, Латинської Америки), що дозволяє уповільнити стік води і попередити утворення ярів. Наприклад, у Китаї, Індії, Непалі з давніх часів схилів землі облаштовувалися у вигляді терас – горизонтальних «сходинок», закріплених валами, де вирощуються рис, чай та інші культури. Така традиційна практика сьогодні доповнюється сучасними геоінженерними рішеннями: укріпленням схилів геотекстилем, висадкою смуг дерев або чагарників поперек схилу, будівництвом водорегулюючих каналів і валів.

Агролісомеліорація – це створення лісових насаджень у сільськогосподарських ландшафтах – теж є важливим елементом зарубіжного досвіду. У степових зонах Північної Америки та Євразії здавна практикується висаджування лісосмуг навколо полів, що слугують вітрозахисними бар'єрами і знижують дефляцію (видування ґрунту). Лісосмути також затримують сніг узимку на полях, що підвищує зволоження ґрунту. У тропічних країнах популярними є схеми агролісівництва, коли на одній ділянці поєднується вирощування дерев і сільгоспкультур (наприклад, плантації какао чи кави під тінню високих дерев, смуги дерев між рядами польових культур тощо). Такі системи зменшують ерозію, поліпшують мікроклімат та додають додаткові джерела доходу фермеру (деревина, плоди).

Нарешті, все більшого значення набувають цифрові технології та точне землеробство для управління якістю ґрунтів. У розвинених країнах фермери використовують GPS-навігацію і давачі для диференційованого внесення добрив і вапна (лише там, де є нестача або підвищена кислотність), що запобігає як дефіциту, так і надлишку хімічних речовин у ґрунті. Моніторингові системи (включно із дистанційним зондуванням Землі) відстежують зміни вологості, органічного вуглецю, ерозійних плям, дозволяючи вчасно реагувати на проблеми. Така високотехнологічна підтримка дедалі більше підвищує ефективність використання кожного гектара без шкоди для ґрунту [41, 43, 44].

Успішні національні програми та кейси. Закріплення зазначених методів у конкретних програмах дозволило певним країнам досягти значного прогресу в оздоровленні своїх земель. Окрім вже згаданих США та країн ЄС, варто відзначити досвід інших держав:

1. Канада. Канадські фермери одними з перших перейняли No-till-технології і тепер є світовими лідерами мінімальної обробки ґрунту. В преріях Канади завдяки цьому вдалося суттєво скоротити випадки пилових бур

і втрати ґрунту, що були проблемою в середині ХХ ст. У країні діють урядові програми, що заохочують зберігати постійний рослинний покрив на землях, зокрема фінансування посіву покривних культур. Також Канада розробила ефективну систему контролю за родючістю: фермери регулярно проводять тестування ґрунту і мають доступ до державних рекомендацій щодо норм удобрення, щоб запобігти виснаженню.

2. Австралія. Через посушливий клімат та вразливість ґрунтів до ерозії австралійські аграрії змушені були впроваджувати ощадні технології. Сьогодні в Австралії широко використовуються системи контурної оранки (орати вздовж горизонталей місцевості, а не вниз по схилу) та сідел (ротаційне чергування пасовищ і орних земель), що дає ґрунтам «відпочинок». На державному рівні діє ініціатива *Landcare* – мережа місцевих громад та фермерських об'єднань, які разом з урядом реалізують проєкти з відновлення деградованих земель: посадка дерев на еродованих ділянках, боротьба із засоленням ґрунтів через регулювання рівня ґрунтових вод, захист берегів річок від розмивання тощо.

3. Китай. Один із найбільш вражаючих прикладів масштабного відновлення ґрунтів – це проєкт відродження плато Лесс (Loess Plateau) у Китаї. Цей регіон площею понад 600 тис. км² колись був колискою китайського землеробства, але до кінця ХХ ст. перетворився на сильно еродовану, напівпустельну територію через вікове перенаселення, надмірний випас і вирубку. У 1999 році китайський уряд у співпраці зі Світовим банком розпочав програму «Grain for Green» (зерно замість зелені), суть якої полягала в тому, що місцевим селянам виплачували зерно і гроші за відмову від обробітку крутосхилів та посадку там дерев і трав. За наступні півтора десятиліття на плато було терасовано і заліснено величезні площі: до 2015 року понад 30 тис. км² еродованих орних земель перетворено на ліси або пасовища, лісистість у регіоні зросла на 25 %. Водночас запроваджено заборону на надмірний випас худоби та рубку залишкових лісів. Ці заходи дали разючий результат: значно зменшилися масштаби пилових бур, підвищилася вологість ґрунтів, дрібні річки, що пересихали, почали знову текти постійно. Місцеві мешканці відзначають, що «птахи повернулися» – відновився природний біоценоз. Проєкт на плато Лесс нині визнаний одним із найбільш успішних прикладів боротьби з деградацією земель у світі. Китай, використовуючи цей досвід, продовжує реалізовувати програми з опустелювання і заліснення в інших

регіонах, включно зі створенням «Великої Зеленої стіни» з лісів на півночі країни, покликаної зупинити наступ пустелі Гобі.

4. Ізраїль. Країна, більшу частину якої займають посушливі землі, досягла успіхів в ефективному використанні обмежених ґрунтових ресурсів. Ізраїльські спеціалісти запровадили передові методи крапельного зрошення, які дозволяють економно витратити воду і уникати засолення ґрунтів. Розроблено сорти культур, стійкі до посухи і підвищеної солоності. На бідних піщаних та кам'янистих ґрунтах активно застосовується удобрення компостом, мульчування, що підвищує їхню родючість. Досвід Ізраїлю демонструє, що навіть в екстремальних умовах грамотна агротехніка дає змогу підтримувати високу продуктивність ґрунтів і запобігати їх деградації [30, 31, 36].

Важливо наголосити, що охорона ґрунтів – це сфера, де країни активно обмінюються досвідом і науковими знаннями. Діють міжнародні організації, такі як Глобальне Ґрунтове Партнерство (Global Soil Partnership) при ФАО, яке об'єднує уряди, науковців і фермерські організації задля просування сталого менеджменту ґрунтів. ФАО у 2015 році опублікувала фундаментальну доповідь «Статус світових ґрунтових ресурсів», яка узагальнила дані про стан ґрунтів на планеті та визначила 10 головних загроз: ерозія, втрата органічного вуглецю, забруднення, засолення тощо. Цей огляд став науковою основою для багатьох національних стратегій. У Європейському Союзі створено Європейське бюро ґрунтів і запущено програму «Horizon Europe – Mission Soil», що має на меті до 2030 року забезпечити здоровий стан 75 % ґрунтів у ЄС через реалізацію сотень локальних проєктів з відновлення земель.

Наукові установи та університети багатьох країн ведуть спільні дослідження методів відновлення ґрунтів, розробляються нові моделі сталого землеробства (наприклад, регенеративне сільське господарство, що поєднує кілька ґрунтоохоронних практик з метою підвищення біорізноманіття та родючості). Цифровізація і дистанційне зондування сприяють створенню глобальних карт ґрунтів, доступних оновлюваних баз даних про їх якість, що допомагає відстежувати прогрес у подоланні деградації [41].

Отже, зарубіжний досвід переконливо показує: проблему деградації ґрунтів можна і потрібно вирішувати комплексно. Від нормативно-правових актів до конкретних агротехнічних прийомів – усі рівні управління мають бути задіяні. Найбільш успішні країни в охороні земель (США, Канада, держави ЄС,

Австралія тощо) поєднують жорсткі вимоги (заборони, стандарти) з економічними стимулами (дотації, компенсації) та освітньою підтримкою агровиробників. Використання сучасних технологій – від точної агрономії до ландшафтного планування – дозволяє підвищити ефективність використання кожного гектара без виснаження ґрунту.

Для України, яка теж стикається з проблемами ерозії, гумусного виснаження, підтоплення і засолення ґрунтів, дуже цінним є врахування цього зарубіжного досвіду. Адаптація кращих практик (No-till, правильні сівозміни, покривні культури, агролісомеліорація) у поєднанні з удосконаленням вітчизняної політики охорони земель допоможе забезпечити стале використання наших ґрунтових ресурсів на довгострокову перспективу. Здорові ґрунти – це запорука продовольчої самодостатності, екологічної рівноваги та економічного добробуту країни, тому інвестиції в їх охорону є стратегічно важливими. Вивчення і впровадження зарубіжного досвіду здатне значно пришвидшити упровадження передових технологій і досягнення високих результатів у цьому напрямі.

Запитання для самоконтролю

1. Яка частка (у відсотках) площі суші у світі вже класифікується як деградовані земельні угіддя?
2. Назвіть щонайменше три ключові глобальні причини погіршення стану земельних ресурсів.
3. Яка екологічна катастрофа в США у 1930-х роках стала поштовхом до створення державної системи охорони ґрунтів?
4. Що таке стандарти GAEC (належного агроекологічного стану земель), які застосовуються в рамках Спільної аграрної політики ЄС?
5. У чому полягає суть технології нульового обробітку ґрунту (No-till)?
6. Назвіть ще три ґрунтоохоронні технології або методи ведення сільського господарства, окрім No-till, що використовуються за кордоном.
7. У чому полягала суть програми «Grain for Green», реалізованої в Китаї на плато Лесс?

10 УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

План

10.1 Загальні положення.

10.2 Екологічні аспекти управління.

10.3 Концептуальні засади ресурсозберігаючого землекористування.

10.4 Вдосконалення екологічної інфраструктури.

10.5 Комплексність підходу до управління охороною та використанням земельних ресурсів.

10.1 Загальні положення

Управління охороною земельних ресурсів – це система заходів та методів впливу, спрямованих на забезпечення раціонального використання земель і збереження їх якісного стану. Інакше кажучи, це сукупність правових, організаційних, економічних та технічних інструментів, за допомогою яких держава і уповноважені органи встановлюють оптимальне співвідношення між господарською діяльністю людини та збереженням земельного фонду. Метою є недопущення виснаження чи деградації земель під впливом антропогенних чинників та забезпечення стійкого функціонування земельних екосистем. Охорона земель як складова управління – це комплекс дій, спрямованих на раціональне використання ґрунтового покриву, запобігання його псуванню і відновлення родючості.

В українському законодавстві закріплено, що охорона земель включає такі основні напрями:

- обґрунтування і впровадження раціонального землекористування (тобто використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та з урахуванням природних можливостей території);

- захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та інших категорій від необґрунтованого вилучення або перепрофілювання для несільськогосподарських потреб;

- захист земель від деградаційних процесів – ерозії ґрунтів (водної та вітрової), селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення,

переушільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами, а також інших небезпечних природних чи техногенних явищ;

- збереження природних ландшафтів і особливо цінних екосистем (водно-болотних угідь, степових ділянок тощо), попередження погіршення їх екологічних функцій та естетичного стану;

- консервацію (відведення від активного використання) деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель з метою їх відновлення.

Важливою складовою загальних положень охорони земель є нормування та стандартизація якості ґрунтів. Держава встановлює нормативи гранично допустимого навантаження на землю, показники якості ґрунту (вміст гумусу, поживних елементів, забруднюючих речовин тощо) і стандарти безпечного використання земель. Це дозволяє контролювати стан земельного фонду та забезпечувати екологічну і санітарно-гігієнічну безпеку населення [16, 17].

Таким чином, загальні положення управління охороною земель закладають правову і організаційну основу для всіх наступних заходів, спрямованих на збереження земельних ресурсів.

10.2 Екологічні аспекти управління

Земля є ключовим компонентом навколишнього природного середовища, тому управління земельними ресурсами тісно пов'язане з екологічними аспектами. Екологічні аспекти управління виявляються в урахуванні природних умов та обмежень при плануванні використання земель, а також у мінімізації негативного впливу господарської діяльності на ґрунтовий покрив і ландшафти.

До основних екологічних чинників, що впливають на землекористування, належать такі: кліматичні умови (температурний та водний режими, кількість опадів), рельєф місцевості (наявність схилів, ярів), типи ґрунтів та їх родючість, рослинний покрив, гідрологічні умови тощо. Раціональне управління земельними ресурсами повинно враховувати стійкість екосистем і природний потенціал територій. Наприклад, на схилових землях важливо запобігати водній ерозії шляхом терасування, контурного орання, залуження схилів; у степових посушливих зонах – боротися з вітровою ерозією (дефляцією) через створення лісосмуг і збереження захисної рослинності [30, 31, 36].

Екологічний підхід також означає збереження біорізноманіття: при землекористуванні необхідно виокремлювати землі природно-заповідного фонду, захисні прибережні смуги, лісові насадження, які виконують середовищеохоронні функції.

Одним із важливих аспектів є запобігання забрудненню земель. Управлінські рішення повинні передбачати контроль за внесенням агрохімікатів, утилізацію відходів виробництва, дотримання санітарних зон навколо промислових об'єктів, щоб токсичні речовини не накопичувались у ґрунті.

Крім того, потрібно враховувати вплив земельного використання на суміжні природні ресурси: наприклад, розорювання цілинних земель призводить до втрати природних степових екосистем; вирубка лісів на водозборах погіршує стан річок і водних ресурсів.

Таким чином, екологічні аспекти управління земельними ресурсами зводяться до принципу сталого (збалансованого) землекористування. Це означає, що використання земель має забезпечувати нинішні потреби в продукції та просторі для діяльності, не ставлячи під загрозу здатність ґрунтів і екосистем задовольняти потреби майбутніх поколінь. Управлінець-землевпорядник повинен оцінити екологічний стан земель, ідентифікувати проблеми (ерактивна ерозія, забруднення, втрата родючості) і впроваджувати заходи, які не лише усувають наслідки, а й попереджають подальше погіршення стану довкілля.

10.3 Концептуальні засади ресурсозберігаючого землекористування

Ресурсозберігаюче землекористування – це такий підхід до використання земельних ресурсів, при якому забезпечується економне та раціональне витрачання природних ресурсів ґрунту, підтримання чи підвищення його родючості, а також збереження екологічних функцій землі.

Концептуальні засади цього підходу ґрунтуються на розумінні того, що ґрунт є живою екосистемою, яка має свій баланс речовин і енергії. Центральним елементом родючості ґрунту є гумус – органічна речовина ґрунту, що визначає його родючі властивості. Отже, ключовим принципом ресурсозбереження є підтримання бездефіцитного балансу гумусу в ґрунті,

тобто обсяг надходження органічної речовини повинен не менше ніж компенсувати втрати гумусу в процесі мінералізації та ерозії [30].

Для реалізації цього принципу необхідно знати і контролювати процеси ґрунтоутворення. Гумус утворюється в ґрунті в результаті розкладання рослинних і кореневих решток, які перетворюються на перегній, а згодом – на стабільні гумусові сполуки. Чим більше органічних решток потрапляє в ґрунт (через залишення пожнивних решток, внесення гною, сидератів тощо), тим більше гумусу може накопичитися. Відповідно, науково обґрунтована система землеробства повинна включати такі елементи, як повернення в ґрунт органічної маси (наприклад, заорювання соломи, компостів), чергування культур в сівоzmінах із включенням багаторічних трав і сидеральних культур, обмеження глибокої оранки, щоб зменшити мінералізацію органіки [20, 30, 31].

Концепція ресурсозберігаючого землекористування також передбачає мінімізацію втрат ґрунту та поживних елементів. Цього досягають шляхом впровадження ґрунтозахисних технологій: контурно-меліоративна організація території, мінімальний або нульовий обробіток ґрунту (No-till), який зменшує руйнування структури ґрунту і зберігає його вологу; протиерозійні сівоzmіни, де на ерозійно небезпечних землях висіваються культури суцільного покриття або багаторічні насадження.

Нова парадигма збереження родючості ґрунтів полягає у переході від екстенсивного нарощування виробництва за рахунок хімізації та розширення площ до інтенсивних методів, що базуються на біологізації землеробства (використання біологічних факторів для відновлення ґрунту), точної агротехнології та моніторингу стану ґрунтів. Метою є забезпечення стабільної врожайності без виснаження ґрунтових ресурсів.

Отже, концептуальні засади ресурсозберігаючого землекористування можна підсумувати так: пріоритет – довгострокове збереження ґрунту над короткочасним збільшенням виходу продукції. Землекористування має бути ощадливим до природного ресурсу землі, впроваджувати інновації, що дозволяють отримувати віддачу від ґрунту, не руйнуючи його, і підтримувати кругообіг речовин в агроєкосистемі на рівні, близькому до природного.

10.4 Вдосконалення екологічної інфраструктури

Під екологічною інфраструктурою у контексті охорони земель розуміють сукупність територіально спланованих елементів та заходів, що забезпечують екологічну стабільність ландшафтів і захист ґрунтів від деградації [12, 16, 17].

Сучасний стан землекористування в Україні потребує вдосконалення такої інфраструктури, оскільки традиційні підходи зазвичай спрямовувалися на ліквідацію наслідків, а не на запобігання причинам деградації. Наприклад, протиерозійні заходи раніше зводилися переважно до розміщення гідротехнічних споруд на схилах: будувалися вали-тераси, водозатримувальні рови, водовідвідні вали тощо, щоб сповільнити стік води і зменшити розмивання ґрунту. Однак такі інженерні рішення мають певні недоліки: потребують значних фінансових вкладень у будівництво та постійне утримання, зазвичай є недовговічними (споруди замулюються, руйнуються стихійними водами або під час обробітку полів), а їх ремонт лягає тягарем на землекористувача. До того ж масштабне втручання у рельєф (розорювання ґрунту при спорудженні валів) саме по собі завдає шкоди – порушується структура ґрунту, оголюються нижні малородючі шари, що створює своєрідні «рани» у ландшафті. Тому сучасна стратегія охорони земель все більше орієнтується на превентивні та природоподібні заходи [30, 31, 34].

Удосконалення екологічної інфраструктури передбачає формування нової агроєкосистеми, де антропогенне навантаження збалансоване системою природних компонентів. Одним із ключових елементів є ґрунтозахисна система землеробства, що широко застосовує агролісомеліорацію. Йдеться про створення мережі полезахисних лісових смуг, лісонасаджень на вододілах і вздовж річок, які разом із природними насадженнями утворюють каркас екологічної стабільності території. Збільшення лісистості у регіонах з інтенсивним землеробством та розвинутою промисловістю має багато позитивних ефектів: ліси та лісосмуги затримують вітер і воду, запобігаючи ерозії та дефляції; поліпшують мікроклімат (зменшують суховії, зберігають вологу в ґрунті); фільтрують забруднення, перешкоджають їх поширенню по воді і повітрю; сприяють відновленню гідрологічного балансу (запобігають обмілінню і замуленню водойм) та підвищують урожайність прилеглих полів завдяки захисному ефекту.

Ще один напрям екологічної інфраструктури – оптимізація структури угідь. Необхідно науково обґрунтовано визначити, яка частина території повинна перебувати під ріллею, яка під лісами, луками, пасовищами, водними об'єктами, щоб ландшафт залишався стійким. Чим різноманітніше та збалансованіше співвідношення угідь, тим більш усталеною є екосистема в цілому. Наприклад, на ерозійно небезпечних землях доцільно збільшувати частку луків або багаторічних культур, на піщаних ґрунтах – створювати штучні лісонасадження, в заплавах річок – залишати природні луки чи болота як буфер для паводків. Такий підхід називають екологічною оптимізацією ландшафтів. Він базується на принципі поліфункціональності кожного елемента: ліс на полі виконує не лише лісогосподарську функцію, а й протиерозійну, кліматорегулюючу, рекреаційну; луки служать і як пасовища, і як засіб ґрунтозахисту і збереження біорізноманіття тощо.

Вдосконалена екологічна інфраструктура – це, по суті, територіальна система екологічної стабільності (екомережа), де всі компоненти розміщені так, щоб підтримувати природну рівновагу. Отже, перехід від точки зору «виправлення шкоди» до системного запобігання деградації – головна ідея вдосконалення екологічної інфраструктури. Це передбачає планування охорони земель на ландшафтному рівні, залучення інженерно-біологічних заходів, інвестицій у створення захисних насаджень, гідрологічних заказників, інших природоохоронних об'єктів, що разом забезпечать збереження ґрунтового покриву і екосистемних послуг на тривалий період.

10.5 Комплексність підходу до управління охороною та використанням земельних ресурсів

Для ефективного управління охороною земель необхідний комплексний підхід, який враховує всі взаємозв'язки в системі «ґрунт – ландшафт – господарська діяльність». Комплексність підходу означає, що заходи з охорони та використання земельних ресурсів плануються і реалізуються не ізольовано по окремих напрямках, а узгоджено, з огляду на сумарний ефект на довкілля та економіку.

Природні компоненти ландшафту (ґрунт, вода, рослинність, рельєф) тісно пов'язані, і вплив на один із них відбивається на інших. Тому охорона кожного

окремого компоненту не матиме належного результату без оптимізації більш складних цілісних територіальних комплексів. Наприклад, марно покращувати родючість ґрунту на полі, якщо вода з цього поля забруднює річку – потрібне рішення, що одночасно захищає і ґрунт, і воду (скажімо, через створення прибережних захисних смуг і протиерозійних структур).

Комплексний підхід до управління охороною земель передбачає інтеграцію екологічних, економічних та соціальних аспектів. З екологічної точки зору – забезпечення стійкості природних систем; з економічної – ефективне використання земельного потенціалу без шкоди для майбутнього; з соціальної – врахування інтересів громади, здоров'я населення, естетичних та рекреаційних потреб [2, 24, 36].

На практиці це втілюється через розробку комплексних програм та проєктів землевпорядкування, які включають різні заходи: і протиерозійні, і меліоративні, і агротехнічні, і правові. Державна політика в галузі використання та охорони земель також будується на принципі комплексності – приймаються національні та регіональні програми, що охоплюють питання збереження ґрунтів, розвитку сільських територій, моніторингу земель, заповідання природних територій і т. д. Одним із прикладів є затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів у сфері охорони земель: він містить роботи з консервації земель, захисного лісорозведення, рекультивації порушених земель, створення протиерозійних гідротехнічних споруд, хімічної меліорації кислих і засолених ґрунтів та ін. Такий перелік, затверджений урядом, фактично відображає системний підхід, охоплюючи різні аспекти в єдиній структурі [25, 26, 28].

Отже, комплексність підходу означає системність і узгодженість у діях щодо землі. Управління охороною та використанням земельних ресурсів не повинно розглядатися вузько, лише як виконання окремих природоохоронних заходів. Воно має бути невіддільною частиною загального планування розвитку територій: від рівня окремого господарства (ферми) – до рівня громади, району, регіону.

Лише за умови, що всі компоненти (земельні ділянки різного призначення, інфраструктура, водні об'єкти, ліси) розглядаються комплексно, можна досягти справді сталого використання земельних ресурсів. Такий підхід забезпечує погодження інтересів сільського господарства, промисловості,

містобудування та охорони природи і, як результат, зберігає землю як національне багатство для нинішнього і майбутніх поколінь.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «управління охороною земельних ресурсів»?
2. Назвіть щонайменше чотири основні напрями охорони земель, які закріплені в українському законодавстві.
3. Перелічіть три основні екологічні чинники, які необхідно враховувати при плануванні землекористування.
4. На якому ключовому принципі базується концепція ресурсозберігаючого землекористування?
5. Що таке «екологічна інфраструктура» в контексті охорони земель?
6. Наведіть приклад заходу з удосконалення екологічної інфраструктури.
7. Які три аспекти (екологічний, економічний, соціальний) має інтегрувати комплексний підхід до управління охороною земель?

11 МЕТОДИ ТА ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

План

- 11.1 Адміністративні методи управління використанням та охороною земель.
- 11.2 Основні функції управління використанням та охороною земель.

11.1 Адміністративні методи управління використанням та охороною земель

Управління використанням та охороною земель здійснюється різними методами, серед яких важливе місце займають адміністративні методи. Адміністративні (організаційно-адміністративні) методи базуються на силі державної влади, дисципліні та юридичній відповідальності. Вони передбачають прямий вплив уповноважених органів на суб'єктів земельних

відносин із метою забезпечення раціонального використання та належної охорони земель. Характерною ознакою адміністративних методів є їх обов'язковість: встановлені вимоги й рішення мають директивний характер і підлягають неухильному виконанню, а за їх порушення передбачено застосування санкцій (адміністративна, кримінальна, дисциплінарна чи матеріальна відповідальність).

Основні форми адміністративних методів у сфері використання та охорони земель можна охарактеризувати так:

1. Нормативно-правове регулювання – встановлення обов'язкових правил і норм, що регулюють земельні відносини та порядок використання і охорони земельних ресурсів. Держава через закони, постанови та інші нормативні акти визначає допустимі види використання земель, обмеження у користуванні (наприклад, вимоги щодо охорони ґрунтів, дотримання сівозмін, охоронних зон тощо) та процедури управління. Такі правила формують правове поле, в межах якого мають діяти всі землекористувачі і землевласники [4, 16, 22].

2. Прямі адміністративні розпорядження – це владні вказівки чи рішення, адресовані конкретним суб'єктам. До них належать накази, розпорядження, постанови органів влади, а також індивідуальні приписи (наприклад, припис земельної інспекції усунути порушення, рішення про зупинення робіт на земельній ділянці при виявленні шкоди ґрунтам тощо). Прямі розпорядження є обов'язковими до виконання тими, кому вони адресовані, і мають на меті безпосередньо впливати на поведінку землекористувачів у конкретній ситуації (наприклад, заборона певних робіт або надання дозволу на зміну цільового призначення земельної ділянки) [10, 14].

3. Організаційно-методичні вказівки та рекомендації – це підготовка й впровадження керівними органами методичних документів, інструкцій, стандартів і рекомендацій, що упорядковують процеси використання та охорони земель. Хоча рекомендації не завжди мають обов'язкову силу, вони спрямовані на уніфікацію та вдосконалення практичних дій у землекористуванні. Сюди можна віднести розроблення стандартних процедур землеустрою, методик оцінки стану земель, типових технологій відновлення деградованих ґрунтів тощо. Ці заходи доповнюють директивні норми, забезпечуючи організаційну чіткість і науково обґрунтований підхід до управління земельними ресурсами [12, 25, 33].

4. Контроль і нагляд – постійне спостереження з боку уповноважених органів за дотриманням вимог земельного законодавства та умов використання земель. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється, зокрема, шляхом інспекційних перевірок, моніторингу стану земельних ресурсів, розгляду звернень громадян щодо порушень у сфері землекористування. За результатами контролю застосовуються адміністративні заходи впливу: видаються приписи про усунення порушень, накладаються штрафи за нераціональне використання чи забруднення земель, передаються матеріали до правоохоронних органів у разі грубих порушень. Контроль є важливою складовою адміністративних методів, оскільки забезпечує зворотний зв'язок – виявлення і припинення порушень, коригування поведінки землекористувачів та гарантування виконання встановлених правил [10].

Таким чином, адміністративні методи управління у сфері землекористування і охорони земель мають переважно обов'язково-наказовий характер. Вони реалізуються через систему державних органів (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та спеціалізовані інспекції), які видають нормативні акти, дозволи і заборони, здійснюють розпорядчі та контрольні-наглядові функції. Ці методи покликані забезпечити дисципліну землекористування, щоб використання кожної земельної ділянки відповідало закону, проєктній документації із землеустрою та екологічним вимогам. Адміністративний вплив є прямим і адресним: для конкретного об'єкта встановлюються чіткі умови чи обмеження, а невиконання тягне юридичну відповідальність. Завдяки цьому держава може запобігти нецільовому використанню земель, деградації ґрунтів, самовільному зайняттю ділянок і іншим негативним явищам, забезпечуючи охорону земель як національного багатства.

Варто зазначити, що адміністративні методи тісно пов'язані з правовими механізмами, оскільки базуються на законодавстві. Такі методи включають як адміністративно-правові заходи (реєстрація прав на землю, ліцензування певних видів діяльності на землі, встановлення охоронних зон, вилучення земель для суспільних потреб тощо), так і організаційні заходи (створення органів управління земельними ресурсами, розроблення державних програм раціонального використання та охорони земель).

У сучасних умовах адміністративні важелі доповнюються економічними методами стимулювання, проте саме адміністративні методи забезпечують невідворотність виконання вимог у сфері землекористування. Їх застосування гарантує, що заходи з охорони земель (наприклад, консервація деградованих угідь, рекультивація порушених територій, дотримання сівозмін) будуть реалізовані всіма землевласниками та користувачами відповідно до встановлених правил і строків.

Отже, адміністративні методи управління використанням та охороною земель відіграють ключову роль у підтриманні правопорядку в земельній сфері. Через систему обов'язкових приписів і контролю держава забезпечує раціональне використання земельних ресурсів, охорону ґрунтів і ландшафтів, виконання природоохоронних норм та захист прав власників і користувачів землі.

11.2 Основні функції управління використанням та охороною земель

Функції управління – це основні напрями діяльності, через які реалізуються завдання управління. В контексті використання та охорони земель функції управління відображають, які саме роботи й заходи повинна здійснювати система управління (державні органи, органи місцевого самоврядування, землевпорядні служби тощо) для досягнення раціонального землекористування і збереження земельних ресурсів. Іншими словами, функції управління – це певні види постійної управлінської діяльності, що забезпечують цілеспрямований вплив на земельні відносини.

У теорії менеджменту виділяють загальні функції управління – такі як планування, організація, координація, мотивація та контроль. При управлінні використанням і охороною земель ці загальні функції набувають специфічного змісту. З одного боку, управлінські дії включають аналіз стану земельних ресурсів, прогнозування потреб у землі, планування заходів з охорони ґрунтів, організацію виконання цих заходів, координацію між різними органами та користувачами, стимулювання ощадливого ставлення до землі та постійний контроль за дотриманням встановлених правил. З іншого боку, на практиці законодавство й науковці визначають конкретні функції державного управління

земельними ресурсами, які охоплюють увесь цикл робіт – від обліку земель до вирішення конфліктних ситуацій.

Розглянемо основні функції управління використанням та охороною земель, беручи до уваги їх нормативне закріплення та роль у системі землекористування, а саме:

1. Ведення державного земельного кадастру та інформаційне забезпечення. Обліково-інформаційна функція є фундаментом управління земельними ресурсами. Державний земельний кадастр – це єдина система відомостей про земельні ділянки (їхні межі, площу, цільове призначення, якісні характеристики ґрунтів, власників та користувачів тощо). Ведення кадастру забезпечує накопичення актуальної інформації про стан земельного фонду. Ця функція включає реєстрацію земельних ділянок і прав на них, інвентаризацію земель, бонітування ґрунтів, оцінку земель та інші облікові заходи. Завдяки кадастру управлінці мають достовірну базу даних для планування використання територій, контролю за змінами у складі земель та прийняття обґрунтованих рішень щодо охорони земель. Інформаційне забезпечення також охоплює моніторинг земель, тобто систему спостереження за станом ґрунтового покриву, родючістю, рівнем забруднення, ерозійними процесами тощо. Моніторинг надає аналітичні дані про екологічний стан земель, що необхідно для коригування політики землекористування та своєчасного впровадження заходів з охорони земель (наприклад, консервація земель, що зазнали радіаційного забруднення чи сильного виснаження) [9, 11, 35].

2. Планування використання та охорони земель. Планувальна функція полягає у визначенні оптимального напрямку використання земельних ресурсів і розробленні системи заходів для їх охорони. На державному, регіональному та місцевому рівнях здійснюється стратегічне і тактичне планування землекористування: розробляються схеми й проєкти землеустрою, генеральні плани територій громад, програми охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [12, 16, 39]. У процесі планування встановлюються цільове призначення і допустиме використання земельних ділянок, збалансовуються інтереси різних галузей (сільського господарства, містобудування, природно-заповідної справи тощо), визначаються першочергові заходи щодо запобігання деградації земель. Наприклад, планування охоплює розробку землеохоронних програм (щодо боротьби з ерозією, опустелюванням, вторинним засоленням та іншими

негативними явищами), а також раціональну організацію території для забезпечення сівозмін, чергування угідь, створення захисних лісосмуг. Функція планування передбачає також прогнозування – аналіз тенденцій використання земель та оцінку майбутніх потреб у земельних ресурсах, щоб завчасно підготувати необхідні рішення (наприклад, прогноз приросту урбанізованих земель, потреба у консервації сільськогосподарських угідь, що деградують, тощо).

3. Організація і регулювання землекористування (землеустрій). Організаційна функція управління реалізується через впровадження конкретних заходів, що змінюють або впорядковують стан використання земель. Центральним механізмом тут є землеустрій – система дій щодо раціональної організації території та впорядкування земельних відносин [12, 25, 28]. Землеустрій включає проєктування землекористування: поділ територій на зручні для використання ділянки, встановлення меж землеволодінь, оптимізацію конфігурації полів, облаштування територій для різних потреб (сільськогосподарських, рекреаційних, природоохоронних). За допомогою землеустрою здійснюється розподіл та перерозподіл земель – надання земельних ділянок у власність чи користування, зміна їх цільового призначення, вилучення земель для суспільних потреб або резервування земель для майбутніх проєктів. Таким чином, організаційна функція охоплює процес упорядкування земельного фонду: створення нових землеволодінь, укрупнення або дроблення ділянок, ліквідація черезсмужжя, впровадження протиерозійної організації території тощо. Одночасно з організацією землекористування здійснюється і регулювання використання земель – встановлення режимів використання (наприклад, визначення земель сільгосппризначення, що підлягають консервації або залісенню), запровадження обмежень і обтяжень на використання певних земель в інтересах охорони (наприклад, водоохоронні зони, прибережні смуги з особливим режимом користування). Отже, ця функція забезпечує практичну реалізацію планів раціонального використання земель через організаційні перетворення на місцевості та встановлення необхідних правил і режимів експлуатації земельних угідь.

4. Охоронна та відновлювальна функція. Важливою складовою управління є здійснення заходів з охорони і відтворення родючості земель. Ця функція спрямована на збереження ґрунтового покриву, запобігання його

деградації і поліпшення якісного стану земель. У практичному вимірі вона включає рекультивацію порушених земель (відновлення земель після видобутку корисних копалин, будівництва тощо), консервацію деградованих і малопродуктивних угідь (виведення їх з інтенсивного використання для самовідновлення), ерозійні протидії (терасування схилів, лісомеліоративні заходи), агрохімічні меліорації (вапнування кислих ґрунтів, гіпсування солонців, внесення органічних добрив), збереження та відновлення родючого шару ґрунту при будівництві. До охоронної функції також належать заходи з захисту земель від забруднення – контроль за дотриманням екологічних нормативів, запобігання надмірному застосуванню пестицидів і агрохімікатів, локалізація та очищення забруднених територій. Реалізація цієї функції потребує як планування (програми охорони ґрунтів), так і організаційного виконання (конкретні проєкти рекультивації, створення захисних насаджень тощо). Управлінський аспект полягає в тому, щоб забезпечити виконання природоохоронних заходів усіма суб'єктами: держава організовує і фінансує частину робіт, встановлює вимоги для землевласників щодо проведення агротехнічних і меліоративних заходів, контролює їх виконання. Охоронна функція тісно пов'язана з адміністративними методами управління – багато заходів охорони земель є обов'язковими і контролюються державними інспекціями. Загалом, виконання відновлювально-охоронних заходів забезпечує відтворення родючості та екологічну стійкість використання земельних ресурсів.

5. Контрольна (інспекторська) функція. Державний контроль за використанням та охороною земель – одна з найголовніших функцій управління, від ефективності якої залежить реалізація всіх інших заходів. Контрольна функція передбачає нагляд за дотриманням земельного законодавства усіма власниками і користувачами земель. Спеціально уповноважені органи (насамперед Держгеокадастр та його територіальні органи, а також екологічна інспекція в частині охорони ґрунтів) перевіряють, чи використовуються земельні ділянки за цільовим призначенням, чи виконуються встановлені нормативи та обмеження, чи здійснюються належні заходи з охорони земель. Контрольна діяльність включає виїзні перевірки, огляд земельних ділянок, аналіз документації (проєкти землеустрою, звіти агрохімічної паспортизації тощо), розгляд скарг громадян на порушення в сфері

землекористування. За результатами контролю органи управління вживають заходів такого впливу: видають приписи про усунення порушень (наприклад, розораних без дозволу земель, зняття родючого шару ґрунту без рекультивації), притягують винних до адміністративної відповідальності (штрафи за самовільне зайняття земель, за невиконання заходів з охорони земель) або ініціюють вилучення земельної ділянки у разі систематичних грубих порушень. Контрольна функція забезпечує зворотний зв'язок у системі управління: вона дозволяє оцінити стан виконання планів і приписів, виявити проблеми та своєчасно скоригувати управлінські рішення. Ефективний контроль стимулює землекористувачів дотримуватися вимог закону і відповідально ставитися до землі, оскільки невідворотність покарання за порушення є важливим чинником мотивування до раціональної поведінки. Таким чином, функція контролю гарантує реалізацію правових норм на практиці і захищає земельні ресурси від виснаження та псування.

6. Розгляд земельних спорів та забезпечення законності. У процесі управління земельними ресурсами виникають ситуації, коли інтереси різних суб'єктів конфліктують (наприклад, спори щодо меж ділянок, права користування землею, відшкодування збитків при вилученні землі, порушення умов оренди тощо). Вирішення таких спорів є окремою функцією в системі управління використанням та охороною земель, яка тісно пов'язана із забезпеченням правопорядку. Органи державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, комісії з вирішення земельних спорів, судові інстанції при потребі) розглядають конфлікти між землевласниками і землекористувачами, між громадянами та органами влади щодо питань землекористування. Ця функція включає також притягнення до відповідальності винних у порушеннях земельного законодавства та відшкодування шкоди, завданої землі. Забезпечення законності в земельних відносинах означає, що кожен суб'єкт отримує належний захист свого права на землю, а порушники – передбачене покарання. Хоча розгляд спорів більше стосується правозастосування, воно є складником загальної системи управління, оскільки без належного вирішення конфліктів та притягнення до відповідальності неможливо досягти цілей раціонального використання і охорони земель. Наприклад, якщо землекористувач ігнорує приписи щодо охорони земель і оскаржує їх, необхідно, щоб спір було вирішено

компетентним органом (адміністративним або судовим), тільки тоді вимоги з охорони земель будуть реалізовані на практиці.

Отже, основні функції управління у галузі використання та охорони земель охоплюють повний цикл – від обліку та планування до контролю і примусу до виконання рішень. Їх можна узагальнити такими ключовими блоками:

- обліково-інформаційна функція (кадастр, моніторинг);
- планово-прогнозна функція (стратегічне і поточне планування використання територій, прогнозування потреб та ризиків);
- організаційно-розпорядча функція (землеустрій, розподіл земель, впровадження заходів з охорони земель);
- регуляторна функція (видання нормативних актів, встановлення режимів використання, економічне стимулювання раціонального використання земель як додатковий елемент);
- контрольна функція (нагляд, інспекція, притягнення до відповідальності);
- правоохоронна функція (захист прав на землю, вирішення спорів, санкції за правопорушення).

Усі ці функції тісно пов'язані і реалізуються комплексно. Наприклад, якісне планування ґрунтується на даних кадастру і моніторингу; ефективність планів залежить від належної організації (землеустрою) та фінансово-економічного стимулювання; контроль виявляє відхилення від планів і порушення, після чого через механізми регулювання та правоохоронні заходи відновлюється належний стан землекористування.

Система управління використанням та охороною земель в Україні передбачає розподіл цих функцій між різними рівнями влади: центральні органи визначають політику, розробляють законодавство, здійснюють загальнонаціональний нагляд; місцеві органи планують використання територій громад, видають дозволи, безпосередньо контролюють землекористувачів на своїй території; спеціалізовані установи ведуть кадастр і моніторинг, наукові заклади розробляють методичні основи охорони земель тощо. Виконання основних функцій управління забезпечує досягнення головної мети – раціонального й сталого використання земельних ресурсів при їх належній охороні.

Раціональне використання означає максимальне отримання корисного ефекту від землі (у сільському господарстві – високу і стабільну врожайність, у містобудуванні – ефективне планування забудови тощо) без виснаження ґрунтів та збереженням екологічного балансу. Охорона земель, своєю чергою, гарантує довгострокове збереження родючості ґрунтів, запобігає знищенню або забрудненню земель як компонента довкілля. Державне управління, реалізуючи зазначені функції, становить механізм координації діяльності всіх землевласників і землекористувачів в інтересах суспільства, щоб сьогодишнє використання землі не шкодило майбутнім поколінням, а кожна ділянка використовувалася відповідно до свого найкращого призначення.

Отже, належне виконання планувальної, організаційної, контрольної та інших функцій управління – це запорука екологічної безпеки, продовольчої безпеки та соціально-економічного розвитку, що базується на ефективному землекористуванні.

Таким чином, методи та функції управління використанням і охороною земель є двома взаємопов'язаними аспектами єдиного процесу державного впливу на земельні відносини. З одного боку, адміністративні (і інші) методи – це інструменти, за допомогою яких здійснюється управлінський вплив (через накази, стимули, контроль тощо), з іншого боку, функції управління визначають зміст цього впливу – які саме завдання виконуються (облік, планування, організація, контроль, охорона та інші).

Розглянувши адміністративні методи, ми бачимо, що держава через приписні важелі встановлює правила і забезпечує їх дотримання. Розкривши основні функції, ми розуміємо, що управління охоплює цілісний цикл – від відомостей про землю (кадастр, моніторинг) і планування її використання до практичних дій на місцевості (землеустрій, розподіл, відновлення) та контролю результатів. Тільки поєднання належних методів управління з повним виконанням усіх функцій дозволяє гарантувати, що земельні ресурси України будуть використовуватися ефективно, відповідно до закону та збережені для сучасного і майбутніх поколінь.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке адміністративні методи управління використанням та охороною земель?

2. Назвіть чотири основні форми адміністративних методів управління.
3. Що таке «функції управління» в контексті використання та охорони земель?
4. Перелічіть щонайменше чотири з шести основних функцій управління використанням та охороною земель.
5. Яка функція управління забезпечує збір та накопичення відомостей про межі, площу та власників земельних ділянок?
6. Який центральний механізм реалізує організаційну функцію управління, впорядковуючи територію та земельні відносини?
7. Яку головну мету переслідує держава, застосовуючи адміністративні методи управління в земельній сфері?

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

12 ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

План

- 12.1 Склад земель житлової та громадської забудови.
- 12.2 Використання земель населених пунктів.
- 12.3 Містобудівний кадастр.
- 12.4 Земельний кадастр та державна реєстрація права власності на землю.

12.1 Склад земель житлової та громадської забудови

Землі житлової та громадської забудови – це особлива категорія земель, виділена земельним законодавством України для забезпечення потреб проживання населення та громадської інфраструктури. Відповідно до Земельного кодексу України до цієї категорії належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення: а) житлової забудови; б) громадських будівель і споруд; в) інших об'єктів загального користування. Таким чином, закон визначає дві ключові ознаки цих земель – територіальну (розташування у межах населеного пункту) та функціональну (цільове використання під житло, громадську забудову чи загальнокористувальні об'єкти) [4].

Всередині категорії земель житлової та громадської забудови можна виокремити декілька підгруп за характером використання:

1. Землі житлової забудови. До них належать ділянки, на яких розташовані житлові будинки та пов'язані з ними господарські споруди, а також прибудинкові території. Це можуть бути як землі індивідуальної житлової забудови (садибні ділянки під приватними житловими будинками з присадибними ділянками), так і землі багатоповерхової (багатоквартирної)

забудови. Окрім вже забудованих ділянок, до цієї підкатегорії відносять і землі, призначені під майбутнє житлове будівництво відповідно до затвердженої містобудівної документації. Наприклад, ділянки, зарезервовані генеральним планом під зведення нового житлового кварталу, теж вважаються землями житлової забудови.

2. Землі громадської забудови – це ділянки, на яких розміщені будівлі і споруди громадського призначення, тобто такі, що не належать до житлового фонду або промислових об'єктів, а призначені для суспільних потреб. До них належать, зокрема, території закладів освіти (школи, дитячі садки, університети), закладів охорони здоров'я (лікарні, поліклініки), об'єктів культури і дозвілля (музеї, театри, спортивні комплекси), адміністративні та офісні будівлі установ, об'єкти торгівлі й побутового обслуговування населення (магазини, ринки, центри послуг), заклади громадського харчування тощо. Як і для житлового фонду, до земель громадської забудови належать і ділянки, заплановані під майбутнє будівництво об'єктів нежитлового фонду за затвердженими проектами забудови.

3. Землі загального користування. Окремо виділяють землі, зайняті об'єктами загального користування громади. До них закон відносить території, якими користуються всі мешканці населеного пункту: вулиці, дороги, площі, бульвари, набережні, парки, сквери, пляжі, кладовища, а також інші місця спільного користування (зони відпочинку, місця утилізації відходів тощо). Землі загального користування мають особливий правовий режим – як правило, вони перебувають у комунальній власності громади і не підлягають приватизації. Ця норма є гарантією того, що ключові простори спільного користування (дороги, парки тощо) залишаться доступними для всіх мешканців і виконуватимуть свою суспільну функцію [4, 22].

Землі житлової та громадської забудови можуть перебувати в різних формах власності залежно від призначення і користувача. Земельні ділянки під приватними житловими будинками зазвичай перебувають у приватній власності громадян, ділянки під об'єктами державних чи комунальних установ (шкіл, лікарень, адміністративних будівель) – у державній або комунальній власності. Водночас усі землі загального користування населених пунктів (дороги, парки, сквери тощо) законом закріплені саме за комунальною власністю територіальних громад і не можуть передаватися у приватну

власність. Це створює правові передумови для охорони таких земель від неправомірного відчуження або забудови, що суперечила б інтересам громади [4, 14, 22].

12.2 Використання земель населених пунктів

Ефективне використання земель житлової та громадської забудови досягається насамперед через систему просторового планування населених пунктів. Закон вимагає, щоб використання цих земель здійснювалося виключно відповідно до містобудівної документації. Основним документом місцевого рівня є генеральний план населеного пункту – комплексний проєктний документ, що визначає перспективну стратегію розвитку, забудови та іншого використання території міста або села. Генеральний план встановлює функціональне зонування території: де будуть житлові квартали, громадські центри, промислові зони, зелені насадження, транспортна інфраструктура тощо. На підставі генерального плану розробляються більш детальні плани, зокрема детальні плани територій та плани зонування, які уточнюють планувальну організацію окремих кварталів, мікрорайонів, визначають конкретні умови і обмеження використання земельних ділянок у межах зон (допустимі види забудови, щільність, поверховість, відстані тощо) [3, 12, 13].

Таким чином, кожна конкретна земельна ділянка в межах населеного пункту має використовуватися за тим призначенням, яке визначене для неї містобудівною документацією. Цільове призначення земельної ділянки (встановлене у документах землеустрою і в Державному земельному кадастрі) зазвичай узгоджується з функціональним призначенням території в генеральному плані або плані зонування. Наприклад, ділянки в зоні багатоповерхової житлової забудови можуть використовуватися тільки для будівництва житлових будинків чи об'єктів соціальної інфраструктури, передбачених для цієї зони (магазини, дитсадки тощо), але не для промислових заводів або складів. Дотримання цього принципу забезпечує раціональну організацію території міста, комфорт та безпеку проживання населення.

При використанні земель житлової та громадської забудови мають чітко дотримуватися державні будівельні норми (ДБН), державні стандарти та інші нормативні акти, що регулюють планування і забудову. Зокрема, діють

будівельні норми щодо планування і забудови територій (актуальний ДБН Б.2.2-12:2019 Планування і забудова територій, що замінив попередній ДБН 360-92**), санітарні правила планування та забудови, протипожежні та екологічні вимоги. Ці нормативи визначають мінімально допустимі відстані між будівлями, норми забезпечення озелених площ на одного мешканця, граничну щільність забудови кварталу, необхідність облаштування паркувань, проїздів, тротуарів, під'їздів пожежної техніки, освітлення та інші параметри благоустрою. Наприклад, санітарні норми зобов'язують у містах виділяти достатню кількість територій під зелені зони, регламентують відстані від житла до промислових об'єктів або магістралей (санітарно-захисні зони), а будівельні норми встановлюють вимоги щодо інсоляції (сонячного освітлення) житлових будинків, забезпечення дворів дитячими та спортивними майданчиками тощо. Дотримання цих вимог є обов'язковим під час розроблення проєктів забудови і надання дозволів на будівництво [3].

Важливо, що згідно із законодавством будь-яке відведення земельної ділянки під забудову або зміна її цільового призначення повинні узгоджуватися з містобудівною документацією. Органи місцевого самоврядування не можуть передати ділянку у власність чи користування під певний проєкт, якщо цей проєкт суперечить генеральному плану або чинним правилам забудови. Таким чином, планова дисципліна є механізмом забезпечення раціонального використання земель: кожен клаптик міської території має використовуватися з урахуванням загальних потреб розвитку поселення, а не хаотично.

Раціональне використання міських земель означає досягнення максимальної користі від кожної ділянки при збереженні комфортного та безпечного середовища. Це включає оптимальну щільність забудови (щоб не було ні надмірного ущільнення з перевантаженням інфраструктури, ні нераціонально низької щільності, що призводить до «розповзання» міста і зайвих витрат на комунікації); змішане використання територій там, де це доречно (щоб житлові райони мали поруч магазини, садочки, парки – створення повноцінних мікрорайонів); освоєння занедбаних або пустуючих ділянок (рекультивация порушених земель, ревіталізація старих промислових зон під громадську чи житлову забудову); енергоефективне та екологічно безпечне планування (орієнтація будинків, використання рельєфу, збереження зелених насаджень) [3, 20, 42].

Ефективність використання земель у населених пунктах також вимірюється економічними показниками, наприклад, обсягом надходжень від плати за землю (оренди, земельного податку), які залежать від того, наскільки повноцінно і законно використовуються ділянки. Якщо землі пустують або використовуються не за призначенням (скажімо, цінна ділянка в центрі міста довго стоїть як пустир або використовується під стихійне звалище), це вважається неефективним використанням, що потребує втручання з боку міської влади [7, 24].

Охорона земель житлової та громадської забудови – це система заходів, що запобігають погіршенню стану цих територій і забезпечують їхній сталий розвиток. У містах це має свої особливості.

По-перше, існують обмеження на використання земель в межах охоронних зон та зон з особливими умовами. Наприклад, земельні ділянки, що розміщуються поблизу історичних пам'яток, можуть мати обмеження на щільність та висотність забудови (щоб зберегти історичне середовище); ділянки біля річок чи водойм підпадають під водоохоронні зони, де заборонене будівництво ближче визначеної відстані від берега; навколо великих промислових підприємств встановлюються санітарно-захисні зони, де житлова забудова обмежена. Інформація про такі обмеження відображається в містобудівній документації та має враховуватися при наданні земель у користування.

По-друге, охорона земель включає заходи щодо захисту міських ґрунтів та зелених насаджень. Будівництво і урбанізація призводять до вилучення земель із природного стану, тому законодавство зобов'язує забудовників здійснювати рекультивацію порушених земель, озеленення територій після будівництва, збереження верхнього родючого шару ґрунту. При підготовці ділянки під забудову верхній шар ґрунту має бути знятий і використаний для озеленення чи благоустрою, що є однією з вимог охорони земель. Міста повинні дбати про підтримання балансу між забудованими площами і озеленими територіями: існують норми мінімальної забезпеченості населення парками і скверами. Отже, частка земель, виділених під зелені зони, рекреацію, є показником екологічної складової охорони земель міської забудови.

По-третє, правовий аспект охорони земель виявляється через контроль за цільовим використанням земельних ділянок. Власники та користувачі

зобов'язані використовувати землю відповідно до цільового призначення та умов відведення. Якщо ділянка надана під будівництво житлового будинку, то використання її під автомийку чи склад буде порушенням, яке можуть виявити органи державного нагляду (у сфері земельних ресурсів або архітектурно-будівельного контролю). За нецільове використання або невикористання ділянки передбачена відповідальність аж до вилучення землі у судовому порядку. Такий контроль мотивує власників дотримуватися встановлених правил, що є частиною забезпечення раціонального використання та охорони земель [1, 13, 16].

Варто зазначити, що розпорядження землями житлової та громадської забудови (тобто їх відведення у власність чи оренду) належить до компетенції органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад. Вони вирішують, кому і на яких умовах надати ділянку виходячи із затвердженої містобудівної документації. Орган місцевого самоврядування, перш ніж ухвалити рішення про передачу ділянки, перевіряє наявність цієї ділянки в генеральному плані, її відповідність цільовому призначенню, відсутність на ній обтяжень чи планів під громадські потреби.

Таким чином, планування і використання земель населених пунктів є цілісним процесом – від стратегічного плану розвитку території до конкретного акту виділення землі під забудову все має бути узгоджено та спрямовано на ефективне освоєння території з урахуванням інтересів громади.

12.3 Містобудівний кадастр

Містобудівний кадастр – це державна інформаційна система, призначена для зберігання, оновлення та використання геопросторових даних про території населених пунктів і об'єкти містобудування. Інакше кажучи, містобудівний кадастр – це електронна база даних, яка містить детальну інформацію про все, що стосується планування та забудови міських територій. Його основна мета – забезпечити органи державної влади, місцевого самоврядування, забудовників, землекористувачів та громадян актуальною інформацією для прийняття рішень у галузі містобудування та земельних відносин у населених пунктах [9, 13, 35].

У містобудівному кадастрі акумулюються різні шари даних, серед яких:

1. Геопросторові дані про територію. Це цифрові карти міст у актуальній координатній системі (в Україні – УСК-2000), а також плани та схеми, що відображають рельєф, межі адміністративно-територіальних одиниць, межі населеного пункту, планувальну структуру районів міста.

2. Дані містобудівної документації. Кадастр включає затверджені генеральні плани, плани зонування, детальні плани територій з усіма визначеними на них функціональними зонами, дозволеними видами забудови, червоними лініями (лініями регулювання забудови), історичними ареалами, іншими планувальними обмеженнями. По суті, цифрова версія генерального плану та інших документів стає частиною кадастру, що дозволяє швидко перевірити призначення будь-якої точки на карті.

3. Інженерно-технічні умови та мережі. В кадастр можуть бути внесені дані про інженерні комунікації (лінії електропередач, водопроводи, каналізацію, тепломережі, газогони тощо) і транспортну інфраструктуру. Це важливо для планування забудови: знаючи місце розташування мереж, легше планувати підімкнення нових об'єктів або, навпаки, уникати будівництва на охоронних зонах навколо магістральних трубопроводів чи ліній електропередач.

4. Екологічні та інженерно-геологічні дані. Містобудівний кадастр містить інформацію про екологічний стан території (рівень забруднення ґрунтів, повітря в різних зонах міста), про небезпечні геологічні процеси (зсуви, підтоплення, сейсмічність), інші природні особливості, що враховуються під час забудови. Наприклад, кадастр може позначати території з несприятливими ґрунтовими умовами, які потребують спеціальних фундаментів, або зони, де потрібне проведення протизсувних заходів.

5. Об'єкти будівництва та нерухомості. У кадастрі фіксуються вже існуючі будівлі і споруди: їх місце розташування, поверховість, призначення, можливо – технічні характеристики. Також вносяться відомості про будівельні майданчики та проекти, що перебувають на стадії реалізації (від отримання містобудівних умов та обмежень до введення в експлуатацію). Це створює динамічну картину забудови: можна побачити, де ведеться будівництво, на якому етапі, які параметри матиме новий об'єкт.

6. Нормативно-довідкова інформація. Кадастр має містити довідкові матеріали: актуальні будівельні норми, стандарти, правила, які стосуються

містобудування. Це необхідно для автоматизованої перевірки умов забудови та проектних рішень. Наприклад, система може містити нормативні параметри (гранична висота будівель у певній зоні, відсоток озеленення, мінімальні розміри ділянок тощо) і допомагати посадовцям чи проєктантам одразу оцінити відповідність запланованого об'єкта цим нормам.

7. Дані інших кадастрів та реєстрів. Містобудівний кадастр є інтегрованим – він повинен взаємодіяти з Державним земельним кадастром, реєстром нерухомого майна, кадастрами природних ресурсів. Зокрема, у містобудівному кадастрі використовуються дані земельного кадастру про межі земельних ділянок та їх правовий статус. Підтягуються також дані про охоронювані об'єкти культурної спадщини, природно-заповідні території (щоб врахувати всі встановлені для них охоронні зони). Така інтеграція дозволяє комплексно оцінювати будь-яку територію – і з погляду планування, і з погляду власності та обмежень використання [9, 11, 13, 34].

Відповідно до чинного Положення про містобудівний кадастр його ведення здійснюється на державному та місцевому рівнях. Організаційно функції покладені на служби містобудівного кадастру, які діють у складі органів місцевого самоврядування (наприклад, при управліннях містобудування та архітектури міських рад) або у складі профільного центрального органу виконавчої влади (Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України відповідає за методичне керівництво). Містобудівний кадастр створюється як розподілена геоінформаційна система: бази даних і програмне забезпечення об'єднані в єдину мережу, але інформація вводиться та актуалізується на місцях – у містах і громадах [13, 14].

Дані з містобудівного кадастру використовуються для такого:

1. Видачі містобудівних умов та обмежень на проєктування конкретного об'єкта. Інформаційна система автоматично надає архітектору дані про ділянку (функціональне призначення, граничні параметри забудови, наявність інженерних мереж, охоронних зон), що дозволяє виписати умови забудовнику.

2. Контролю за забудовою. Інспекційні органи можуть перевіряти, чи відповідає збудований або проєктований об'єкт даним кадастру та виданим параметрам. Якщо в кадастрі позначено, що на ділянці дозволена, скажімо, трьохповерхова забудова громадського призначення, а забудовник зводить

5-поверховий житловий будинок – система це виявить і полегшить вжиття заходів реагування.

3. Планування розвитку інфраструктури. Кадастр допомагає місту бачити «картину» розвитку: де бракує шкіл чи садочків, які райони перевантажені транспортом, де є резерв територій під парк чи стоянку. На основі цих даних приймаються управлінські рішення щодо інвестування у розвиток певних територій, зміну цільового призначення земель, розроблення змін до генерального плану.

4. Інформування громадськості. Сучасний містобудівний кадастр, особливо з упровадженням електронних систем (зокрема, Єдина державна електронна система у сфері будівництва – комплексний портал будівельних послуг), робить багато даних відкритими для громадян. Мешканець міста чи інвестор може зайти на публічний портал містобудівного кадастру і дізнатися, що саме дозволено будувати на певній ділянці, чи є вона вільною, які об'єкти заплановані поруч, чи не розміщується територія в охоронній зоні тощо. Це підвищує прозорість використання земель та залучає громаду до контролю за забудовою [12, 13, 25].

Отже, містобудівний кадастр є найважливішим інструментом забезпечення науково обґрунтованого, прозорого і контрольованого розвитку територій. Він сприяє ефективному використанню земель у населених пунктах, оскільки систематизує всю інформацію для прийняття рішень і не дозволяє допустити помилкового чи незаконного використання ділянок. Також кадастр опосередковано забезпечує охорону земель, оскільки містить дані про всі обмеження, охоронні зони, нормативні вимоги, тобто допомагає уникнути забудови, що може зашкодити цінним об'єктам чи перевищити екологічне навантаження.

12.4 Земельний кадастр та державна реєстрація права власності на землю

Державний земельний кадастр (ДЗК) – це єдина державна геоінформаційна система, що містить офіційні відомості про всі землі України. Його можна уявити як «паспортну систему» для земельних ділянок. Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» до складу кадастру входять дані про таке:

- просторове розташування ділянки (її координати, межі, площу, належність до кадастрового кварталу і зони);
- цільове призначення ділянки (категорія земель та детальне функціональне призначення згідно з класифікаторами);
- обмеження у використанні земель (наприклад, якщо на ділянці встановлено охоронну зону ЛЕП, прибережну захисну смугу, історичний ареал або інше обтяження, це має бути відображено);
- якісні характеристики земель (дані про ґрунти, бонітет, оцінку земельної ділянки – нормативну грошову оцінку, а в перспективі можливо й дані про ринкову оцінку);
- власників та користувачів земельної ділянки, а також про форму власності (приватна, комунальна чи державна) та права на неї [9, 22].

Варто зазначити, що сучасний земельний кадастр в Україні функціонує в електронному форматі. Існує Публічна кадастрова карта – вебпортал, де будь-хто може переглянути базові відомості про земельні ділянки (межі, кадастровий номер, площу, цільове призначення). Повні ж відомості (включно з інформацією про власників, ціну тощо) надаються у формі витягів з кадастру на запит уповноважених осіб або самих власників. Кадастр ведеться Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) та її підрозділами. Реєстрація нових ділянок, внесення змін до відомостей, виправлення помилок – усе це роблять державні кадастрові реєстратори на підставі відповідної землевпорядної документації.

Кожна земельна ділянка, щоб стати повноцінним об'єктом цивільного обігу та державної реєстрації прав, повинна бути сформована у встановленому порядку та отримати кадастровий номер. Формування ділянки відбувається через виготовлення технічної документації із землеустрою (наприклад, проєкт відведення або технічний звіт щодо поділу / об'єднання ділянки). У цій документації визначаються нові межі ділянки на місцевості, здійснюються необхідні виміри і розрахунки площі, встановлюється цільове призначення відповідно до планування території. Після погодження та затвердження землевпорядної документації відомості про ділянку вносяться до Державного земельного кадастру, їй присвоюється унікальний кадастровий номер (на території України номери не повторюються). Державна реєстрація земельної

ділянки в кадастрі означає, що ділянка офіційно існує як об'єкт і з цього моменту можна проводити реєстрацію прав на неї [9, 12].

Паралельно з кадастровим обліком земель існує інститут державної реєстрації прав на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки. В Україні діє Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який встановлює порядок реєстрації права власності, права оренди, сервітутів, іпотеки та інших прав на нерухомість. З 2013 року запроваджено Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно – електронну базу, в якій фіксуються всі права власності та інші речові права на земельні ділянки, будівлі, квартири тощо [11]. Важливо розуміти різницю між цим реєстром і земельним кадастром:

- земельний кадастр відображає технічні та природні характеристики ділянки і її землевпорядний статус;
- реєстр прав відображає юридичний статус – хто є власником, чи є орендар, які обмеження прав (іпотека, арешт, інші обтяження) [9, 11].

Державна реєстрація права власності на земельну ділянку здійснюється, як правило, після того, як ділянка зареєстрована в кадастрі (має кадастровий номер). Процедура виглядає так: особа, що набула право на ділянку (наприклад, отримала її у власність рішенням міської ради або купила за договором), звертається до суб'єкта державної реєстрації прав. Це або центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) при місцевій раді, або приватний / державний нотаріус, який має повноваження реєстратора. Подаються необхідні документи (витяг з ДЗК про земельну ділянку, правовстановлюючий документ – рішення ради чи договір, квитанції тощо). Реєстратор перевіряє документи, звіряє дані ділянки з кадастром і вносить запис до реєстру прав про нового власника чи інше право. Результатом є отримання витягу з Державного реєстру прав, який підтверджує право власності (або інше право) на земельну ділянку. На відміну від старої системи, коли правовстановлюючим документом був паперовий державний акт на право власності на землю, зараз достатньо запису в електронному реєстрі – інформація про власника вважається чинною саме з реєстру прав [11, 14].

Державний земельний кадастр і реєстр прав на нерухоме майно – дві взаємопов'язані системи, що доповнюють одна одну в процесі управління земельними ресурсами. З одного боку, право не може бути зареєстровано без

існування кадастрового номера – це вимога закону, покликана унеможливити накладки ділянок чи дублювання. Перед будь-якою угодою із землею або перед передачею ділянки у власність, вона обов’язково формується і отримує кадастровий номер. З іншого боку, сам по собі запис у земельному кадастрі про власника ще не підтверджує право – лише внесення до реєстру прав надає юридичну гарантію. Тому при оформленні правочинів нотаріуси завжди перевіряють і кадастрові дані (чи ділянка існує, з якими параметрами), і дані про права (чи продавець є дійсним власником тощо) [9, 11].

Інформація між системами обмінюється. Сьогодні налаштована взаємодія: кадастрова система може відображати деякі відомості з реєстру прав (наприклад, форму власності та дату набуття права), а реєстратори прав мають доступ до кадастру (щоб перевірити основні характеристики ділянки). Це підвищує вірогідність і актуальність даних, запобігає махінаціям із землею. В ідеалі, для користувача всі ці процеси є непомітними: при реєстрації угоди нотаріус одночасно звертається і до кадастру, і до реєстру прав, і за кілька годин право нового власника фіксується.

Наявність сучасного земельного кадастру та ефективної системи реєстрації прав власності – важливий елемент охорони земель та забезпечення їх раціонального використання.

По-перше, кадастр гарантує чіткість меж земельних ділянок, що зменшує кількість спорів між сусідами, самовільних захоплень територій, будівництва «за парканом» чи на землях загального користування. Кожна ділянка координатно описана, позначена на публічній карті – отже, громада бачить, де чий межі, і це прозоро.

По-друге, реєстрація прав захищає інвестиції та права власників: коли право юридично оформлене, його не можна просто так відібрати або «забути». Це мотивує власників вкладати кошти в розвиток ділянок, будувати законно, знати свої межі відповідальності.

По-третє, повнота даних кадастру допомагає державі і громадам приймати обґрунтовані рішення щодо охорони земель. Наприклад, аналіз кадастрових даних може показати, скільки в місті невикористаних ділянок, скільки з них у приватній власності, скільки – комунальні. Якщо виявиться, що комунальні землі загального користування хтось самовільно обгородив або використовує не за призначенням, це можна встановити, звіряючи ситуацію на

місцевості з даними кадастру і правового реєстру, і вжити заходів (змусити звільнити землю, сплатити збитки тощо) [9, 34].

Отже, Державний земельний кадастр разом із системою державної реєстрації прав на землю створюють фундамент для впорядкованого і безпечного користування земельними ресурсами в населених пунктах. Вони є невіддільною частиною ефективного управління територією, оскільки забезпечують вірогідну інформацію та правову визначеність щодо кожної земельної ділянки. Без цих інструментів неможливо реалізувати ні ефективне використання земель (бо не було б чіткої картини, що де знаходиться і кому належить), ні їх належну охорону (бо права були б невизначені, межі розмиті, а зловживання безкарні).

Запитання для самоконтролю

1. Назвіть три основні підгрупи, на які поділяються землі житлової та громадської забудови.
2. Який особливий правовий режим мають землі загального користування (парки, вулиці, площі) і чому?
3. Який основний документ визначає стратегію розвитку та забудови населеного пункту і є обов'язковим для дотримання?
4. Що необхідно робити із верхнім родючим шаром ґрунту при підготовці ділянки під забудову згідно з вимогами охорони земель?
5. Що таке містобудівний кадастр?
6. Що таке Державний земельний кадастр (ДЗК)?
7. Яку роль відіграє кадастровий номер земельної ділянки?

13 ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

План

- 13.1 Склад земель сільськогосподарського призначення.
- 13.2 Проблеми використання земель сільськогосподарського призначення.

13.1 Склад земель сільськогосподарського призначення

Земельні ресурси сільськогосподарського призначення є основою аграрного виробництва та продовольчої безпеки держави. Земля як головний засіб виробництва в сільському господарстві має унікальну цінність: від її раціонального використання і охорони залежить стабільність урожайності, стан довкілля та добробут населення. Україна належить до країн з найбільшими площами родючих земель (особливо чорноземів) у світі, що зумовлює її потужний аграрний потенціал. Водночас інтенсивне використання сільськогосподарських угідь потребує дотримання науково обґрунтованих заходів охорони ґрунтів, оскільки неналежне господарювання може призвести до деградації земельних ресурсів [30, 31, 38].

Законодавство України чітко визначає категорію земель сільськогосподарського призначення за їх цільовим використанням. Відповідно до статті 22 Земельного кодексу України землями сільськогосподарського призначення визнаються земельні ділянки, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. Тобто до цієї категорії належать всі землі, що слугують потребам аграрного сектору – як безпосередньо в рільництві чи тваринництві, так і опосередковано через забезпечення інфраструктури та наукового супроводу агровиробництва [4, 22].

Склад земель сільськогосподарського призначення поділяється на дві основні групи угідь:

1. Сільськогосподарські угіддя – земельні площі, що безпосередньо використовуються у сільському господарстві. До них належать рілля (орані землі під посівами однорічних культур), багаторічні насадження (сади, виноградники та інші плодові насадження), сіножаті (землі, з яких регулярно збирають сіно, природні або покращені луки), пасовища (угіддя для випасання худоби) та перелоги (землі, раніше оброблювані як рілля, які тимчасово не засіваються і відновлюють родючість природним шляхом). Сільськогосподарські угіддя становлять основу аграрного виробництва, забезпечуючи вирощування зернових, технічних, овочевих культур та кормів для тваринництва.

2. Несільськогосподарські угіддя – земельні ділянки в межах земель сільськогосподарського призначення, що безпосередньо не зайняті під посіви чи багаторічні насадження, але обслуговують аграрний сектор. Це, зокрема, господарські шляхи і прогони (дороги, тракти та стежки, що забезпечують транспортне сполучення між полями, а також прогінні смуги для перегону худоби), полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження (штучно створені смуги дерев і чагарників уздовж полів для захисту ґрунтів від вітрової ерозії, снігозатримання тощо, не віднесені до лісового фонду), землі під господарськими будівлями і дворами (території ферм, тваринницьких комплексів, токів, складських приміщень, теплиць та інших споруд сільськогосподарського призначення), землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції (території агрологістичних центрів, бази зберігання і збуту продукції), землі тимчасової консервації (ділянки, вилучені з активного обробітку на певний період для відновлення родючості або з екологічних причин) тощо. Хоча ці землі не дають безпосередньо врожаю, вони є необхідними для функціонування аграрного виробництва і теж належать до категорії сільськогосподарських земель [4, 12, 16].

Важливо зазначити, що землі сільськогосподарського призначення здебільшого розташовані поза межами населених пунктів. Земельні ділянки в селах чи містах, що використовуються для садівництва, городництва або особистого селянського господарства, формально також можуть належати до цієї категорії, якщо їх цільове призначення визначене як сільськогосподарське. Натомість землі, зайняті житловою забудовою, промисловими об'єктами, транспортною інфраструктурою, природно-заповідними об'єктами тощо, належать до інших категорій і не включаються до сільськогосподарських угідь.

Україна характеризується надзвичайно високим рівнем освоєння земельного фонду для сільськогосподарських потреб. Загальна площа земель сільськогосподарського призначення в Україні становить близько 42 млн гектарів, що дорівнює приблизно 70 % території країни. Такий показник є одним із найвищих у світі, що підкреслює важливість цих земель для національної економіки. У структурі сільськогосподарських угідь України переважає рілля: приблизно 78–79 % від усіх угідь займають орні землі (під однорічними культурами та паром, разом із плодовими насадженнями). Частка пасовищ становить близько 11–13 %, а сіножатей – 8–9 %. На багаторічні

насаджень (сади, виноградники) припадає близько 1,5–2 % сільськогосподарських угідь. Таким чином, абсолютну більшість аграрних земель в Україні розорюють під посіви і лише відносно невелика частка зайнята під природні кормові угіддя чи садово-виноградні насаджень [38].

Подібна структура склалася історично під впливом родючості українських ґрунтів та агрокліматичних умов, сприятливих для землеробства. Особливо високий відсоток розораності спостерігається у степовій та лісостеповій зонах (в окремих областях частка ріллі сягає 85–90 % земельного фонду). Натомість у Поліссі та Карпатському регіоні частка сіножатей і пасовищ вища, адже природні умови там менш придатні для інтенсивного рільництва.

Велика частина українських угідь – це всесвітньо відомі чорноземи, надзвичайно родючі ґрунти, що містять високий вміст гумусу. Україна володіє приблизно 8 % світових запасів чорнозему, що підкреслює глобальне значення її земель. Цей природний капітал забезпечує високу продуктивність сільського господарства за умови належного ведення господарювання [30, 36]. Водночас перевантаження екосистеми надмірним розорюванням та інтенсивним використанням без дотримання заходів охорони може спричинити негативні наслідки.

13.2 Проблеми використання земель сільськогосподарського призначення

Незважаючи на величезний потенціал українських сільськогосподарських земель, нині існує низка гострих проблем їх використання, що перешкоджають сталому розвитку агросектору та погіршують стан земельних ресурсів. Ці проблеми мають як природно-екологічний характер, так і соціально-економічні та правові причини [40]. Основними з них є такі:.

1. Надмірна розораність території та ерозія ґрунтів. Українське землеробство характеризується надзвичайно високим рівнем розораності земель: більш ніж половина території країни зайнята ріллею (понад 54 % площі, тоді як у більшості розвинених країн цей показник не перевищує 30–35 %). Значна частина полів розорюється до самих меж лісів, річкових заплав, на схилах, що порушує екологічну рівновагу ландшафтів [36, 38].

Наслідком надмірного розорювання є посилення водної та вітрової ерозії ґрунтів. Відсутність достатніх площ під природну рослинність (луки, ліси, степові ділянки), а також руйнування чи недостатнє підтримання полезахисних лісосмуг призводять до того, що ґрунт на відкритих полях зазнає інтенсивного розмиву дощовими потоками та видування вітрами. За оцінками в Україні ерозійними процесами охоплено близько 13–16 млн гектарів сільськогосподарських угідь (майже третина їх площі). З них приблизно 10–11 млн га – це еродована рілля, особливо на схилових землях [30, 31, 38]. Щороку через ерозію країна втрачає величезну кількість родючого ґрунтового шару. У деяких регіонах сформувалися яружно-балкові системи на місці колишніх угідь, що виводить землю з обороту. Ерозія спричиняє зменшення товщини гумусового горизонту, втрату поживних речовин, деградацію структури ґрунту.

Проблема ускладнюється тим, що за останні десятиліття майже повністю припинилося проведення масштабних ґрунтоохоронних робіт, які практикувалися раніше (будівництво терас на схилах, створення нових лісосмуг, контурно-меліоративна організація території тощо). Таким чином, надмірне розорювання без належних заходів охорони земель призводить до інтенсивного розвитку ерозійних і інших руйнівних процесів, що загрожує довгостроковій продуктивності ґрунтів.

2. Виснаження родючості ґрунтів і втрата гумусу. Іншою серйозною проблемою є поступове зниження родючості орних земель внаслідок інтенсивної експлуатації без дотримання науково обґрунтованих сівозмін та агротехнічних заходів відтворення родючості. У гонитві за високим врожаєм багато господарств практикують монокультури або спрощені сівозміни – наприклад, повторне вирощування соняшнику, кукурудзи чи ріпаку на одному полі рік за роком. Таке порушення сівозмін виснажує запаси поживних речовин у ґрунті, призводить до накопичення збудників хвороб і шкідників, погіршує структуру ґрунту [20, 30, 36].

Особливо негативно позначається на ґрунтах поширена в останні десятиліття практика висіву соняшника занадто часто (ця культура сильно висушує ґрунт і вбирає багато елементів живлення). Зменшення вмісту гумусу – тривожний індикатор деградації ґрунтів. За оцінками вчених, середній вміст гумусу в українських чорноземах знизився з близько 10 % (у природному стані

цілиного степу) до 3,5–4 % на більшості орних земель. За останні 100–150 років українські ґрунти втратили до третини свого гумусового запасу, і процес триває. Темпи відтворення гумусу надзвичайно низькі: утворення 1 см нового родючого шару може становити сотні років.

Водночас сучасна система землеробства характеризується недостатнім внесенням органічних добрив. Через скорочення поголів'я худоби значно зменшилася кількість гною, що вноситься в ґрунт, а мінеральні добрива не завжди компенсують винесення елементів живлення врожаєм. У 1990-х роках застосування добрив в Україні різко знизилося, і хоча останнім часом дещо зросло, все ще залишається меншим за науково обґрунтовані норми. Як наслідок, відбувається дефіцитний баланс поживних речовин, ґрунти поступово виснажуються, знижується їх продуктивність. Виснажені ґрунти стають більш уразливими до ерозії та інших деградаційних процесів [30, 38].

Таким чином, проблема раціонального використання земель тісно пов'язана з необхідністю відновлення родючості ґрунтів шляхом впровадження правильних сівозмін, удобрення, повернення органіки у ґрунт та інших заходів відтворення гумусу.

3. Хімічне та радіаційне забруднення земель. Інтенсивна господарська діяльність призвела до накопичення в ґрунтах різноманітних полютантів, що становлять небезпеку як для агроєкосистем, так і для здоров'я людей. Серед найпоширеніших проблем – забруднення ґрунтів пестицидами та агрохімікатами. В прагненні підвищити врожайність сільгоспвиробники нерідко перевищують оптимальні норми хімічних засобів захисту рослин і добрив. Надлишкове й нераціональне використання пестицидів призводить до того, що значна їх частина накопичується в ґрунті, порушуючи мікробіологічні процеси і потрапляючи згодом у харчові продукти. Деякі види пестицидів мають високу стійкість і можуть роками не розкладатися, особливо в ґрунтах з високою буферністю (якими і є українські чорноземи). Існує проблема використання застарілих чи заборонених у Європі хімікатів, що ще більше загрожує екосистемам [31, 36].

Окрім пестицидів, значне занепокоєння викликає накопичення важких металів та токсичних елементів у ґрунтах. Джерелами цих забруднень є викиди промислових підприємств, транспорт (особливо свинець і кадмій від вихлопних газів), неправильне зберігання відходів, застосування недоброякісних добрив

тощо. У районах поблизу металургійних заводів, хімічних комбінатів, великого транспортного навантаження ґрунти зазвичай містять підвищені концентрації свинцю, цинку, ртуті, миш'яку та інших елементів. На частині орних земель, де колись застосовували стічні води чи осади очисних споруд як добриво, теж відзначено забруднення важкими металами [17].

Окремо потрібно згадати радіаційне забруднення земель сільськогосподарського призначення, пов'язане з аварією на Чорнобильській АЕС (1986 р.). Значні площі сільгоспугідь у північних областях (частини Київської, Житомирської, Чернігівської) були забруднені радіонуклідами (цезій-137, стронцій-90). Найбільш небезпечні зони були вилучені з використання (зона відчуження), але й на віддаленіших територіях протягом десятиліть діють обмеження на виробництво харчової продукції або потрібні спеціальні агротехнічні прийоми для зменшення переходу радіонуклідів у рослини. Хоча рівень радіоактивного забруднення поступово знижується за рахунок розпаду ізотопів, проблема залишається актуальною.

Загалом, хімічне та радіаційне навантаження на ґрунти призводить до погіршення їх якісних показників, зменшення біорізноманіття ґрунтової біоти, а через харчові ланцюги – до ризиків для здоров'я населення. Подолання цих проблем потребує суворішого контролю за використанням агрохімікатів, впровадження екологічно безпечних технологій, рекультивації забруднених земель та моніторингу вмісту шкідливих речовин у ґрунтовому покриві [10, 16, 31].

4. Неоптимальна структура угідь та скорочення екологічно стабільних площ. Екологічна стійкість агроландшафтів визначається співвідношенням продуктивних угідь (ріллі, плантацій) і площ під природною рослинністю – лісами, луками, болотами, які виконують середовищно-захисні функції. В Україні це співвідношення не збалансоване: частка лісів становить лише близько 16 % території (при екологічно необхідному мінімумі 20–25 %), а площі луків і пасовищ також були істотно скорочені внаслідок розорювання [6, 36, 38].

Недостатня частка екологічно стабільних угідь (природні луки, ліси, заболочені землі) у структурі земельного фонду спричиняє зниження здатності ландшафтів до саморегуляції. Зокрема, меншає територій, що виконують роль біологічних буферів – поглинають надлишок вологи, затримують забруднювачі,

забезпечують існування дикої флори і фауни. Як було зазначено, більшість придатних земель розорана, а дрібні клаптики лісів чи ставків не завжди можуть компенсувати вплив інтенсивного землеробства [17, 36].

У радянський період існувала практика залишати певний відсоток ріллі під паром (відпочинком), а також обмеження на розорювання схилів крутизною понад певну норму – нині ці вимоги часто ігноруються. Значна частина полезахисних лісосмуг, закладених у минулому столітті, зараз занедбані або вирубані, що зменшує захищеність полів від вітру. Осушення болотних земель у Поліссі та меліорація степових цілин у попередні епохи збільшили площі угідь, але водночас призвели до втрати цінних природних екосистем і порушення водного балансу. Скорочення екологічно стабільних площ підсилює негативні наслідки сільгоспдіяльності: ерозія, пилові бурі, засухи, замулення річок, втрати біорізноманіття [6].

Отже, проблема раціонального використання земель включає й питання оптимізації структури угідь – необхідність збільшувати частку земель, що залишаються під природною рослинністю або використовуються екстенсивно, а також відновлювати елементи ландшафтної екологічної мережі (лісосмуги, заповідні ділянки, польові лісопосадки, захисні водоймища тощо). Лише за умови досягнення балансу між виробничими землями та природоохоронними землями можна забезпечити довгострокову стабільність агроєкосистем.

5. Соціально-економічні та правові проблеми землекористування. Окрім природних викликів, ефективне використання сільськогосподарських земель стримується низкою організаційно-економічних та правових чинників. Дрібноконтурність і фрагментація земельних володінь – одна з таких проблем, що є спадщиною земельної реформи кінця ХХ ст. В результаті паювання колишніх колгоспних земель в Україні утворилися сотні тисяч дрібних земельних ділянок (паїв), мозаїчно розпорошених по всій території. Середній розмір паю становить кілька гектарів, і більшість власників передають ці ділянки в оренду агропідприємствам [24, 28].

Мозаїчність землекористування ускладнює оптимальну організацію території, створює проблеми з сівозмінами (орендар обробляє розрізнені поля, що належать різним власникам), спричиняє перевитрати на обробіток та інфраструктуру. Консолідація земель відбувається повільно; лише нещодавно, після зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель (який діяв з

2001 по 2021 роки), з'явилися передумови для формування реального ринку землі та укрупнення господарств.

Проте ринок землі ще розвивається повільно: законодавством запроваджено обмеження (на сьогодні купувати землю можуть лише громадяни України і не більше 100 га в одні руки, заборонений продаж іноземцям тощо). Ці обмеження покликані запобігти спекуляції та надмірній концентрації землі, але водночас стримують притік інвестицій і повноцінне залучення земель до економічного обігу [12, 15, 24].

Проблеми правового регулювання також виявляються в недосконалості механізмів контролю за використанням та охороною земель. Формально закон зобов'язує землекористувачів дотримуватися принципів раціонального використання (наприклад, не виснажувати ґрунти, здійснювати протиерозійні заходи, використовувати землю за цільовим призначенням). Однак на практиці державний контроль є слабким: система державної інспекції з охорони земель була реорганізована, кількість перевірок обмежена мораторіями, бракує ресурсів і фахівців для моніторингу кожного поля [10, 16, 22].

Це призводить до безкарності за порушення: зумисне чи несвідоме недотримання сівозмін, розорювання луків та схилів, забруднення земель майже не караються, що, своєю чергою, не стимулює фермерів змінювати практики на більш сталі.

Несприятлива економічна кон'юнктура для дрібних фермерів – ще один фактор: невеликі господарства зазвичай не мають фінансових можливостей впроваджувати дорогі ґрунтозахисні технології (наприклад, контурно-обробіткові системи, No-till з одночасним посівом сидератів, придбання якісної техніки для мінімального обробітку тощо). Великі агрохолдинги, орендуючи землю, іноді зорієнтовані на короткостроковий прибуток, що може виявлятися у виснажливих для ґрунту сільгоспоборотах, адже такі компанії не є власниками землі і можуть легше змінити територію діяльності [24, 37].

Ще одним соціально-економічним викликом є занедбані землі: частина паїв, власники яких померли або проживають далеко і не оформлюють спадщину, тимчасово випадають з активного обігу, заростають бур'янами або чагарником (що теж негативно впливає на прилеглі угіддя, поширюючи шкідників і хвороби).

Крім того, наявне нецільове використання земель – випадки, коли землі сільськогосподарського призначення без офіційної зміни цільового призначення фактично використовуються під забудову, видобуток корисних копалин, складування відходів тощо. Такі порушення відбуваються через недосконалість контролю і корупційні фактори.

Сумарно всі наведені соціально-економічні проблеми знижують ефективність використання земельного потенціалу країни та створюють ризики для сталого розвитку аграрного сектора.

Отже, землі сільськогосподарського призначення є стратегічним ресурсом України, від якого залежить продовольча безпека та експортні можливості держави. Рациональне використання цих земель означає досягнення балансу між максимальним виробництвом сільгосппродукції та збереженням родючості й екологічних функцій ґрунтів для майбутніх поколінь.

Розглянуті проблеми – ерозія, деградація ґрунтів, забруднення, дисбаланс угідь, управлінські недоліки – свідчать про нагальну потребу вдосконалення підходів до землекористування.

Для поліпшення ситуації необхідно впроваджувати комплекс заходів: повернути в практику ґрунтозахисні технології (протиерозійні сівозміни, мінімальний обробіток ґрунту, контурне землеробство на схилах), забезпечити достатнє внесення органічних добрив і повернення пожнивних решток у ґрунт, створювати нові захисні лісонасадження та відновлювати існуючі, розширювати площі природно-заповідного фонду на малопродуктивних землях.

Важливо також удосконалити державний нагляд за охороною земель, запровадити економічні стимули для фермерів дотримуватися раціональних сівозмін (наприклад, пільги, дотації за відновлення родючості), завершити формування прозорого ринку земель та механізмів консолідації дрібних ділянок. Лише за умови поєднання економічної вигоди з екологічною відповідальністю можна забезпечити довготривалу продуктивність українських чорноземів. Охорона земель сільськогосподарського призначення – це інвестиція в майбутнє, яка гарантуватиме стабільний розвиток аграрного комплексу та збереже унікальне ґрунтове багатство України.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «землі сільськогосподарського призначення» згідно з визначенням Земельного кодексу України?
2. На які дві основні групи угідь поділяються землі сільськогосподарського призначення? Наведіть по одному прикладу для кожної групи.
3. Яку приблизну частку (у відсотках) від усієї території України займають землі сільськогосподарського призначення?
4. Назвіть одну з головних проблем, пов'язаних із надмірною розораністю території України.
5. Які культури при частому вирощуванні на одному полі призводять до виснаження ґрунтів?
6. Назвіть ще дві проблеми використання сільськогосподарських земель в Україні, окрім ерозії та виснаження.
7. Що таке «дрібноконтурність і фрагментація земельних володінь» і чому це є проблемою для сільського господарства?

14 ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

План

- 14.1 Склад та стан земель лісогосподарського призначення.
- 14.2 Охорона та раціональне користування лісами.
- 14.3 Використання та відновлення лісів.

14.1 Склад та стан земель лісогосподарського призначення

Землі лісогосподарського призначення – це категорія земель України, основним призначенням яких є ведення лісового господарства. До них належать території, вкриті лісовою рослинністю (лісові масиви), а також не вкриті лісом ділянки, надані для потреб лісового господарства (наприклад, вирубування, лісові дороги, просіки, розсадники тощо). Ліси відіграють

надзвичайно важливу екологічну, економічну та соціальну роль: вони є джерелом деревини та інших ресурсів, підтримують біорізноманіття, регулюють клімат і водний баланс, слугують місцем відпочинку. Тому раціональне використання, охорона та відновлення лісових земель є пріоритетними завданнями державної екологічної політики і землекористування [4, 6, 17].

Відповідно до земельного та лісового законодавства України до земель лісогосподарського призначення належать усі землі, надані для ведення лісового господарства. Ця категорія включає дві основні групи – лісові землі та нелісові землі у складі лісового фонду.

Лісові землі – це ділянки, вкриті лісовою рослинністю (деревостанами) з достатньою зімкнутістю крон, а також тимчасово незаліснені ділянки, що належать до лісового фонду (суцільні зруби, згарища, галявини, ділянки молодих культур тощо).

До нелісових земель у складі лісогосподарських належать ділянки, що не зайняті власне лісом, але обслуговують лісове господарство – наприклад, сільськогосподарські угіддя, надані лісогосподарським підприємствам (для підсобного господарства), водойми й болота всередині лісового фонду, землі під будівлями та спорудами лісового господарства, дороги, протипожежні розриви, полезахисні смуги у складі лісового фонду, малопродуктивні площі тощо.

Таким чином, структура земель лісогосподарського призначення охоплює як площі, безпосередньо зайняті лісами, так і допоміжні ділянки, необхідні для функціонування лісового господарства [4, 6].

Важливо відрізнити землі лісогосподарського призначення від інших категорій, що можуть мати лісову рослинність. Зокрема, лісовою рослинністю можуть бути вкриті землі природно-заповідного фонду, сільськогосподарські угіддя (наприклад, перелоги, зарості чагарнику), землі оборони чи інші категорії. Але якщо ці ділянки не передані для ведення лісового господарства, вони не належать до земель лісогосподарського призначення. Наприклад, не належать до лісогосподарських земель зелені насадження в межах міст і селищ (парки, сквери), захисні лісосмуги на полях сільгоспугідь, насадження вздовж державного кордону в смугах відчуження тощо. Такі насадження мають інший статус і цільове призначення (рекреаційне, захисне, сільськогосподарське),

навіть якщо фактично це дерева і ліси. Натомість землі лісогосподарського призначення формують єдиний лісовий фонд України, що використовується винятково для вирощування, використання і відтворення лісів [4, 6, 18].

Україна належить до країн із відносно невисокою лісистістю території. Загальна площа земель лісогосподарського призначення в Україні становить близько 10,4 млн гектарів, що відповідає приблизно 15–16 % території країни. З цієї площі переважна більшість – близько 9,5–9,6 млн га – вкриті лісовою рослинністю (тобто фактично є лісами різного віку та густоти). Решта територій лісового фонду (приблизно 0,8–0,9 млн га) – це нелісові землі (вирубки, дороги, розсадники, просіки тощо, які тимчасово або постійно не мають лісового покриву). Лісистість (відсоток площі, вкритої лісом) в Україні нині становить близько 15,9 %. Для порівняння, оптимальна лісистість для помірних широт оцінюється фахівцями на рівні 20 % і більше, отже, наші ліси мають потенціал для розширення [32, 38].

Розподіл лісових земель по території України нерівномірний, зумовлений природними умовами і історичним розвитком землекористування. Найбільше заліснені регіони – це Полісся і українські Карпати. У Карпатському регіоні лісистість досягає 40–50 % (наприклад, в Закарпатській області понад половину території займають ліси). У зоні Полісся (північ України) лісистість становить 25–27 % – тут поширені хвойні та мішані ліси на піщаних ґрунтах. У Лісостепу показник знижується до приблизно 13–15 %, а у Степовій зоні традиційно найменший – близько 5 % (степові області мають мало природних лісів, переважно по річкових долинах, уздовж балок, штучні полезахисні смуги). Окремо виділяється Кримський регіон: у гірських районах Криму збереглися ліси (10–12 % території півострова), переважно дубові і букові [38].

Таким чином, основний масив лісових земель зосереджений на півночі та заході країни, тоді як південь і центр мають значно менше лісів. Це обумовлює і різні підходи до лісокористування: у малолісистих степових областях ліси мають переважно захисне значення і потребують розширення.

Переважна більшість лісових земель України перебуває у державній власності. Відповідно до законодавства землі лісогосподарського призначення загальнодержавного значення не підлягають приватизації, вони закріплені за державою з метою збереження лісового фонду для суспільних потреб. Управління цими лісами здійснюється спеціально уповноваженим центральним

органом (Державне агентство лісових ресурсів) через систему державних лісогосподарських підприємств (лісгоспів). Частина лісів може перебувати у комунальній власності (наприклад, ліси, що належать територіальним громадам, управляються комунальними лісопідприємствами) [6, 14, 32].

Приватна власність на ліси в Україні має дуже обмежений масштаб – як правило, це невеликі ділянки, що були надані громадянам чи організаціям для створення лісонасаджень (наприклад, на деградованих землях) або ліси на землях, що вже перебували у приватній власності (паї, що заліснилися природним шляхом). Закон суворо регламентує набуття приватної власності на ліси та покладає на приватних власників усі обов'язки щодо охорони і відтворення лісів.

Основною формою користування лісовими землями є постійне користування: ліси державної та комунальної власності надаються у постійне користування спеціалізованим лісогосподарським підприємствам без визначення строку (фактично – безстроково). Існує також тимчасове користування лісами на правах оренди або концесії – довгострокове (до 50 років) чи короткострокове (до 1 року). Однак частка таких тимчасових користувань невелика; зазвичай це випадки, коли ділянки лісу передаються в оренду для рекреаційної діяльності, заготівлі другорядних лісових продуктів або культурно-оздоровчих цілей. Усі постійні лісокористувачі (державні та комунальні лісгоспи, наукові установи, національні парки тощо) і власники лісів несуть рівну відповідальність за раціональне використання, охорону та відтворення лісів на закріплених територіях [15].

Загалом, ліси України за останні десятиліття перебувають у відносно стабільному стані за площею, з тенденцією до повільного зростання площі лісів. Площа лісового фонду зросла з близько 8,6 млн га у 1950-х роках до понад 10 млн га в наш час завдяки масштабним лісонасадженням (створенню штучних лісів, особливо в степу та лісостепу) та обліку нових самосійних лісів. При цьому якісний стан лісів викликає занепокоєння внаслідок декількох чинників: старіння лісостанів (значна частка стиглих і перестійних деревостанів), ослаблення лісів через зміну клімату, часті посухи і шкідників, а також втрати лісів від незаконних рубок та пожеж [32, 38].

Останнім часом на стан лісових екосистем вплинули воєнні дії (особливо на сході та півдні країни), що призвело до пошкодження лісів пожежами,

мінуванням територій, неможливістю повноцінного догляду. Однак державна політика спрямована на збереження існуючих лісів і збільшення їх площі. Прийнято низку програм розвитку лісового господарства (наприклад, програма «Зелена країна», що передбачає мільярд дерев за декілька років), ведеться інвентаризація самосійних лісів із метою взяття їх на облік і надання їм належного статусу.

Отже, станом на сьогодні можна констатувати, що земель лісогосподарського призначення в Україні достатньо для забезпечення основних екологічних і економічних потреб, але вони потребують ефективної охорони та невиснажливого використання.

14.2 Охорона та раціональне користування лісами

Охорона лісових земель в Україні здійснюється на основі комплексної нормативно-правової бази. Ключовими актами є Лісовий кодекс України та Земельний кодекс України, а також спеціальні закони («Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про природно-заповідний фонд України» тощо).

Лісовий кодекс визначає загальні принципи охорони, захисту та відтворення лісів, встановлює поділ лісів на категорії за їх функціональним значенням, регулює права та обов'язки лісокористувачів.

Земельний кодекс, своєю чергою, регламентує цільове призначення земель і охоронний режим земель лісогосподарського призначення, зокрема забороняючи їх нецільове використання чи незаконне вилучення.

Держава проголосила ліси національним надбанням, тому законодавство суворо забороняє безпідставне скорочення площі лісових земель. Якщо ж виникає необхідність вилучити (відвести) ділянку лісу для інших потреб (скажімо, будівництва дороги, лінії електропередач чи іншого об'єкта), закон передбачає дотримання складної процедури погоджень та компенсаційних заходів. Зокрема, користувач, що отримує лісову ділянку для нелісового використання, зобов'язаний відшкодувати втрати лісогосподарського виробництва, тобто сплатити кошти, які підуть на створення нових лісів на інших територіях, або безпосередньо створити рівноцінні лісонасадження взамін вилучених [4, 6].

З метою охорони найцінніших і найбільш уразливих лісових екосистем усі ліси України поділяються на категорії за екологічним та соціально-економічним значенням.

Виокремлюють такі основні категорії: захисні ліси, рекреаційно-оздоровчі ліси, ліси природоохоронного та наукового призначення і експлуатаційні ліси.

Захисні ліси – це насадження, які виконують переважно природоохоронні функції: водоохоронні (вздовж річок, навколо водосховищ), ґрунтозахисні (на схилах, у ярах, пісках для запобігання ерозії та пилових бур), санітарно-захисні (навколо промислових об'єктів, вздовж транспортних шляхів) та інші. В таких лісах господарська діяльність обмежена: як правило, заборонені суцільні вирубки головного користування, дозволяються лише вибіркові оздоровчі заходи, догляд за насадженнями, що не шкодять їх захисній функції [1, 6, 16].

Рекреаційно-оздоровчі ліси – це лісові масиви в зонах масового відпочинку, поблизу населених пунктів, курортів, санаторіїв. Вони призначені для рекреації населення, туризму, оздоровлення. Відповідно, в таких лісах встановлено режим, що забезпечує комфорт і безпеку відвідувачів та збереження природи: обмежується або забороняється суцільна вирубка, створюються рекреаційні зони, облаштовуються стежки, місця відпочинку. Деревину в рекреаційних лісах заготовляють мінімально – лише у вигляді вибіркового санітарних рубок чи заходів, необхідних для підтримання здоров'я лісу.

Ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення – до цієї категорії належать ліси заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, а також ліси, що охороняються як частина об'єктів культурної спадщини (історичні парки, меморіальні насадження). У цих лісах діє особливо суворий режим охорони. В заповідних зонах дотримується режим заповідності (повне невтручання, ніяких вирубок чи користування, крім наукового спостереження). В національних парках допускається дуже обмежена господарська діяльність за зонуванням (у буферних та господарських зонах – вибіркові вирубки, збір рекреаційних ресурсів тощо). Основна мета – збереження біорізноманіття, унікальних природних комплексів і генетичних ресурсів лісу [6, 18].

Експлуатаційні ліси – це всі інші ліси, що не віднесені до перелічених вище категорій. Вони призначені передусім для заготівлі деревини та задоволення потреб економіки в лісових ресурсах. На експлуатаційні ліси припадає значна частина площі лісів, особливо в лісових регіонах Полісся і Лісостепу, де менше заповідних територій. В експлуатаційних лісах дозволено проведення вирубок головного користування в міру досягання насаджень, проте також діють норми і обмеження: встановлюється віковий поріг стиглості деревостанів для рубки, нормативи максимально допустимого вирубування (лісосіки) на рік, правила відновлення лісу після вирубки. Таким чином, навіть експлуатаційні ліси повинні використовуватися раціонально і невиснажливо.

Раціональне (стале, збалансоване) використання лісових ресурсів означає задоволення потреб суспільства у деревині та інших благах лісу без втрати довгострокової продуктивності та екологічних функцій лісових екосистем. Основні принципи раціонального лісокористування:

1. Невиснажливість: обсяги заготівлі деревини та інших ресурсів не повинні перевищувати приросту лісу. В Україні діє практика нормування лісокористування: розраховується розрахункова лісосіка – максимально допустимий щорічний обсяг рубок головного користування (як правило, вона менша або дорівнює середньому річному приросту деревини в стиглих насадженнях). Це дозволяє не скорочувати загальний запас деревини в лісах країни. На практиці фактичний обсяг вирубок щороку контролюється державою через видачу лісорубних квитків і затвердження лімітів.

2. Обов'язковість відтворення лісу: кожна зрубана ділянка лісу має бути відновлена новими насадженнями. Закон зобов'язує лісокористувачів забезпечити лісовідновлення на зрубках у найкоротші терміни (звичайно протягом 1–2 років). Відновлення лісу є невіддільною складовою раціонального використання: ліс не розглядається лише як джерело деревини, а як відновлюваний ресурс.

3. Комплексність використання. Раціональне лісокористування означає повніше і безвідходне використання ресурсів лісу, що включає використання не лише ділової деревини, а й інших продуктів: дров'яної деревини (для енергії), другорядних лісових матеріалів (живиця, кора, лікарська сировина), недеревних ресурсів (гриби, ягоди, горіхи, сіно на лісових галявинах), а також рекреаційних можливостей лісу. Комплексний підхід зменшує кількість відходів (наприклад,

порушкові залишки можна використовувати як паливо чи сировину замість спалювання в лісі) і приносить додаткову користь місцевим громадам.

4. Охорона та захист лісу. Важлива складова раціонального використання – це мінімізувати втрати від шкідників, хвороб, пожеж, браконьєрства. Тому в системі лісового господарства діють служби охорони та захисту лісу: лісова охорона (лісники, егері) патрулює угіддя, запобігає незаконним вирубкам, протидіє самовільному випасу худоби в молодняках, охороняє від пожеж у пожежонебезпечний сезон. Запроваджується система лісопатологічного моніторингу: регулярні огляди насаджень щодо ознак шкідників (наприклад, верхівковий короїд у соснових лісах) чи хвороб (суша дуба тощо). У разі виявлення осередків шкідників проводяться санітарно-оздоровчі заходи (вибіркові санітарні рубки уражених дерев, біологічна або хімічна боротьба зі шкідниками). Проти пожеж створюється мережа протипожежних смуг, водоймищ, оснащуються пожежні станції, діє авіапатрулювання лісів у небезпечний період. Усі ці заходи – необхідна умова сталого збереження лісів.

5. Дотримання природоохоронних обмежень. Раціональне лісокористування підпорядковується вимогам охорони природи. На практиці це означає врахування сезонних обмежень (наприклад, обмеження суцільних рубок у період масового гніздування птахів навесні), збереження рідкісних видів під час господарських робіт (червонокнижні рослини, середовище перебування тварин), виділення охоронних зон навколо гнізд хижих птахів, мурашників, водних джерел. Під час заготівлі деревини дотримуються Правил вирубок: наприклад, у Карпатах запроваджено наближені до природних способи рубок (вибіркові та поступові рубки замість суцільних на крутих схилах, щоб запобігти ерозії). У заповідниках взагалі не проводять рубок, окрім виправданих санітарних заходів за погодженням із природоохоронними органами [6, 8, 17].

Отже, охорона лісів – це система правових, організаційних і практичних заходів, що забезпечують збереження кількісних і якісних характеристик лісового фонду. Раціональне користування є складовою охорони, бо передбачає використання лісових благ без шкоди для самого лісу. В Україні функціонує державна лісова охорона, працюють екологічні інспекції, прокуратура контролює дотримання лісового законодавства. За порушення (незаконну

вирубку, підпали, псування лісу) передбачена адміністративна і кримінальна відповідальність, а також обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду.

Сучасною тенденцією є впровадження принципів сталого управління лісами (sustainable forest management) згідно з міжнародними стандартами, такими як сертифікація FSC та PEFC, коли лісгоспи добровільно дотримуються підвищених вимог екологічної та соціальної відповідальності, що підтверджується незалежним аудитом. Усі ці механізми мають спільну мету – зберегти ліси для нинішнього і майбутніх поколінь, збалансовуючи їх господарську експлуатацію з необхідністю екологічної рівноваги.

14.3 Використання та відновлення лісів

Ліси як ресурс мають багатогранне використання. Головною продукцією, що отримують від лісів, традиційно є деревина. Заготівля деревини здійснюється через вирубки головного користування (вирубкування стиглих насаджень) та проміжні вирубки (вирубки догляду за лісом: проріджування, прохідні рубки, санітарні тощо). Деревина використовується в будівництві, меблевій промисловості, целюлозно-паперовому виробництві, як паливо (дрова, тріска) та для інших потреб. Окрім деревини, ліси дають багато побічних продуктів: це живиця (соснова смола) для хімічної промисловості, березовий сік, гриби, ягоди, лікарські рослини, горіхи, мед (через бджільництво в лісі), дичина (полювання на мисливських тварин). Місцеве населення широко використовує лісові ресурси для власних потреб – збір грибів та ягід, заготівля сіна на галявинах, випас худоби в рідколіссі (хоча він регулюється, щоб не шкодити молодим насадженням) [6].

Рекреаційне використання лісів стрімко зростає: ліси слугують місцем відпочинку, туризму, спортивного полювання, екотуризму. У багатьох лісгоспах облаштовуються рекреаційні пункти з місцями для пікніка, еколого-освітні стежки, кемпінги.

Таким чином, використання лісів охоплює як матеріальні цінності, так і нематеріальні послуги (екосистемні послуги): чисте повітря, грибні місця, естетичну насолоду від природи.

Деревина та інші лісові продукти можуть використовуватися на підставі спеціальних дозволів. Для вирубки деревини лісгоспи отримують лісорубні

квитки, де визначено ділянку, обсяг, спосіб рубки, умови відновлення. Для громадян, що збирають гриби чи ягоди для власних потреб, дозволи не потрібні (традиційне загальне користування лісом дозволено безоплатно в межах несуттєвого вилучення). Але промисловий збір недеревних ресурсів, полювання, випас худоби потребують лісового квитка чи іншого дозволу і сплати збору. Закон «Про спеціальне використання лісових ресурсів» та відповідні постанови КМУ регулюють ліміти на добування ресурсів, такси (ставки платежів) [6, 8]. Наприклад, для заготівлі новорічних ялинок або лікарських трав лісгоспи щорічно встановлюють квоти і продають лісові квитки користувачам.

Важливим напрямом раціонального використання є лісова промисловість. Після вирубки деревина проходить первинну обробку – сортування, розкряжування на сортименти. Частина сортиментів реалізується на аукціонах (ділова деревина), частина йде на власні потреби або місцевим споживачам (дрова населенню). Нині увага приділяється поглибленій переробці деревини в межах країни, щоб експортувати не сировину (кругляк), а готову продукцію з більшою доданою вартістю. Держава тимчасово навіть запроваджувала мораторій на експорт необробленої деревини (ліс-кругляк) для стимулювання розвитку деревообробки всередині країни [6].

Лісокористувачі зобов'язані раціонально використовувати заготовлену деревину: максимально вилучати всю придатну деревину, зменшувати втрати та залишки на лісосіці, утилізувати порубкові рештки. Іншим аспектом використання є мисливське господарство на лісових землях: значна частина лісів є мисливськими угіддями, де ведеться регульоване полювання на копитних (олень, кабан), хутрових звірів тощо. Мисливські господарства (які можуть бути у складі лісгоспів або окремих організацій) проводять біотехнічні заходи – підгодівлю звіра, охорону від браконьєрів – і теж є користувачами лісових ресурсів у рекреаційно-господарському плані.

Одним із найважливіших елементів сталого лісокористування є відновлення лісових насаджень на місці вирубаних або загиблих лісів, а також створення нових лісів там, де їх раніше не було (лісорозведення). Відтворення лісів в Україні регламентується «Правилами відтворення лісів» та іншими нормативами. Існують два основні способи лісовідновлення:

1. Природне поновлення – це відтворення лісу шляхом самостійного проростання насіння або відростання порослі від пнів без участі людини, або з незначним сприянням (наприклад, підготовка ґрунту смугами, залишення насінників, обгородження ділянки від тварин). Природне поновлення ефективне, коли на прилеглих територіях є достатньо стиглих дерев – джерел насіння і сприятливі умови для його проростання. У Карпатах, на Поліссі зазвичай сосна, бук, ялина добре поновлюються самі на зрубках. Переваги природного способу: він дешевший, формує більш стійкі насадження, максимально наближені до природних.

2. Штучне лісовідновлення (лісовідновні посадки) – це коли людина садить новий ліс, висаджуючи сіянці або саджанці деревних порід, або висіваючи насіння. Цей спосіб застосовують, коли природного поновлення недостатньо або потрібно вирощувати ліс цільового породного складу. Лісгоспи вирощують посадковий матеріал у спеціальних розсадниках: сіянці сосни, дуба, ялини, ялиці та ін. На вирубках зазвичай вже наступної весни після проводиться посадка молодих дерев відповідно до проєкту лісовідновлення. Схема змішування порід і відстані між саджанцями обираються так, щоб максимально відтворити продуктивний і біологічно стійкий деревостан. Протягом перших років за культурами доглядають – проводять прополювання від трави, захищають від шкідників. Штучне лісовідновлення дозволяє також змінювати породний склад в бажаний бік (наприклад, вводити більше дуба або інших цінних порід замість малоцінних) [6].

На практиці зазвичай застосовується комбінований підхід: частина зрубу відновлюється природно (якщо вже є достатньо підросту), на частині здійснюють доповнення посадкою. Держава контролює успішність лісовідновлення: через 5–7 років після вирубки ділянку приймає комісія – якщо молодняк утворився задовільний, ділянку офіційно вважають покритою лісом знову. Нормативи потребують 100 % відновлення зрубів, до того ж переважно у складі тих самих порід, що були вирубані, або цінніших.

Щороку в Україні відновлюється кілька десятків тисяч гектарів лісів. Приміром, за один із останніх років було відтворено ліс на площі близько 35 тис. га, частина з них – це створення нових лісів на землях, що раніше не були лісовими (так зване лісорозведення). Створення нових лісів особливо

актуальне для степу і лісостепу, де реалізуються проекти заліснення деградованих, еродованих земель, піщаних арен, берегів річок [32, 38].

Такі проекти підвищують екологічну стійкість ландшафтів і збільшують лісистість країни. Останніми роками стартувала загальнодержавна акція масової посадки дерев («Greening Ukraine» / «Зелена країна»), яка привернула увагу суспільства до проблеми розширення лісів. У рамках цієї ініціативи планується висадити 1 млрд дерев протягом 2021–2025 років, що еквівалентно орієнтовно 0,5 млн га нових насаджень. Хоча це амбітна мета, вже висаджено сотні мільйонів сіянців по всій Україні, у тому числі й на поповнення існуючих лісів, постраждалих від буревіїв чи пожеж.

Відновлення лісу – це лише перший крок. Надалі молодий ліс потребує догляду для забезпечення його доброго росту. Лісівники проводять освітлення та прочищення в молодняках – вибірково видаляють слабші, надлишкові підростки, щоб залишені дерева мали достатньо простору. На пізніших стадіях проводяться проріджування та прохідні рубки: забирають частину дерев із метою поліпшення складу насадження, використати деревину від вирубок догляду та сконцентрувати ріст на кращих стовбурах. Ці заходи підвищують продуктивність насаджень у майбутньому, дозволяють виростити високоякісну деревину. Одночасно здійснюється підвищення стійкості лісів: вводяться супутні породи (наприклад, в чисті соснові культури домішують березу чи дуб, щоб вони були стійкіші до шкідників), проводиться своєчасне очищення лісу від захаращення, контролюється чисельність травоядних тварин (щоб не пошкодили молодняк).

Крім лісовідновлення, існує поняття лісорекультивації – це відновлення лісом земель, які були порушені діяльністю людини (наприклад, відпрацьовані кар'єри, терикони, сміттєзвалища). Після спеціальної підготовки ґрунту такі ділянки заліснюють, повертаючи їм продуктивність і екологічну цінність. Це теж форма розширення лісового фонду на деградованих землях [16, 31].

Процеси використання і відновлення лісів ретельно документуються і обліковуються. Ведеться Державний облік лісів та Державний лісовий кадастр, що містять дані про площі, запаси деревини, розподіл за віком і породами, стан лісів. Кожне лісогосподарське підприємство раз на 10 років проходить лісовпорядкування – комплексне обстеження лісового фонду, за результатами якого складається план ведення господарства на наступне десятиліття (включно

з планами вирубок, лісовідновлення, заходів охорони) [6, 9, 12]. Таким чином забезпечується безперервність і наукова обґрунтованість лісокористування. Результати відтворення лісів щорічно звітуються: скільки гектарів заліснено, скільки залишено під природне відновлення, яких порід висаджено. За невиконання планів відновлення чи погану приживлюваність культур лісокористувач може нести відповідальність.

До традиційних завдань (відновити зрубане) додаються нові виклики. Зміна клімату змушує переглядати підходи до лісовідновлення: тепер обирають породи, стійкіші до посух чи шкідників, збільшують змішування різних порід у культурі, практикують пересування окремих видів на північ чи на висоти (асистовану міграцію) для випередження кліматичних змін. Також актуальне питання самосійних лісів – значні площі сільгоспземель, позбавлені обробітку та порослі лісом. Виникає завдання перевести їх до лісового фонду та забезпечити офіційний догляд. Держава спрощує механізми зміни цільового призначення таких земель, щоб вони стали повноцінними лісами юридично.

На жаль, військові дії на сході та півдні України створили проблему відновлення лісів на замінованих чи обстріляних територіях. Спочатку потрібне розмінування і санація, лише потім можна буде відродити ліс. Це майбутня робота після нашої перемоги.

Відновлюючи ліси, ми забезпечуємо безперервність виконання ними всіх функцій – захисних, сировинних, кліматорегулюючих. Кожне молоде дерево, посаджене сьогодні, за десятки років стане великим деревом, що поглинає вуглекислий газ, очищує повітря, дає тінь і прохолоду, утримує ґрунт від зсувів та ерозії. З точки зору економіки лише через 80–100 років із посаженого дуба нове покоління отримає цінну деревину. Це дуже довгострокова інвестиція, тому суспільство і держава мають спільно дбати про лісовідновлення зараз, щоб не збідніти ресурсами в майбутньому. Відновлення лісів – не менш важливе, ніж їх охорона, адже без якісного поновлення кожна вирубка означала б поступове зменшення лісів. Завдяки відповідальному ставленню українських лісівників показник залісненості країни поступово зростає, хоч і повільно, і є перспектива наблизитися до оптимального рівня [24, 26].

Отже, землі лісогосподарського призначення є стратегічно важливою складовою земельного фонду України, що забезпечує екологічну стабільність та ресурсні потреби суспільства. Їхній склад охоплює різноманітні за

характером ділянки – від густих пралісів до лісових розсадників – об'єднані спільною функцією лісовирощування.

Сьогодні ліси України займають близько 16 % території і нерівномірно розподілені, що диктує регіональні пріоритети охорони і розширення лісів. Охорона лісових земель базується на міцній законодавчій основі і включає систему заходів проти незаконних вирубок, пожеж, шкідників, а також спеціальний режим використання різних категорій лісів.

Рациональне користування лісами передбачає стале вилучення ресурсів, їх комплексне використання та обов'язкове відтворення. Використання лісів виходить за межі суто заготівлі деревини, охоплюючи екосистемні послуги, рекреацію, побічні продукти, мисливство, і всі ці види діяльності мають здійснюватися культурно і врівноважено.

Відновлення лісів – ключова умова довговічності лісового господарства: кожний зруб компенсується новим поколінням лісу, а нові насадження на безлісих землях розширюють зелені легені країни. Збалансоване господарювання на лісових землях гарантує, що наші ліси залишатимуться продуктивними, здоровими і багатими, виконуючи свою багатоцільову місію на благо суспільства і природи.

Запитання для самоконтролю

1. На які дві основні групи поділяються землі лісогосподарського призначення?
2. Який відсоток території України вкритий лісом (лісистість) і чи вважається цей показник оптимальним?
3. У яких двох регіонах України зосереджені основні масиви лісів?
4. Назвіть чотири основні категорії, на які поділяються ліси України за їхнім функціональним призначенням.
5. У чому полягає принцип невиснажливості при використанні лісових ресурсів?
6. Назвіть ще три види використання лісових ресурсів, окрім заготівлі деревини.
7. Які існують два основні способи відновлення лісів на місці вирубок?

15 ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ

План

15.1 Склад земель водного фонду.

15.2 Охорона та раціональне використання земель водного фонду.

15.3 Проблеми використання земель водного фонду.

15.1 Склад земель водного фонду

Землі водного фонду займають особливе місце серед категорій земель України. Вони включають території, пов'язані з водними об'єктами – річками, озерами, морями та іншими водоймами, а також прибережні захисні смуги і інфраструктуру водного господарства. Ці землі відіграють ключову роль у забезпеченні водними ресурсами, екологічній рівновазі та захисті довкілля. Раціональне використання і надійна охорона земель водного фонду є необхідними умовами сталого розвитку, оскільки від цього залежить якість води, запобігання підтопленням, ерозії ґрунтів та збереження біорізноманіття водних екосистем [1, 4, 17].

Землі водного фонду – це самостійна категорія земель згідно зі статтею 19 Земельного кодексу України. Відповідно до визначень земельного законодавства до земель водного фонду належать усі земельні ділянки, зайняті поверхневими водними об'єктами або призначені для обслуговування та охорони цих об'єктів. Інакше кажучи, фактично кожний водний об'єкт (крім підземних вод) розташовується на земельній ділянці, яка належить до категорії земель водного фонду [1, 4, 22].

Правовий режим цих земель спрямований як на забезпечення використання водних ресурсів, так і на їх збереження та відтворення. Землі водного фонду перебувають у державній, комунальній або приватній власності залежно від виду та значення об'єкта, проте значна їх частина є обмеженою в обігу і передається, як правило, у користування, а не в повну приватну власність, враховуючи їхнє стратегічне й екологічне значення.

Стаття 58 Земельного кодексу України та стаття 4 Водного кодексу України встановлюють вичерпний склад земель водного фонду. До них належать такі:

1. Землі, зайняті водними об'єктами. Це території під морями, річками, озерами, водосховищами та іншими водоймами, а також болотами. Тобто всі поверхневі води (природні та штучні водойми) мають під собою землю, яка класифікується як землі водного фонду. До цієї підгрупи також належать внутрішні морські води та територіальне море України – земельні ділянки під акваторіями Чорного й Азовського морів. Окремо закон виділяє землі під островами на водних об'єктах (морях, річках, озерах), якщо ці острови не зайняті лісами. Землі, вкриті водою, становлять основну частину водного фонду і виконують водозабезпечувальну, екосистемну та рекреаційну функції [1, 4].

2. Прибережні захисні смуги вздовж водних об'єктів. Це землі вздовж берегів морів, річок, навколо озер, водосховищ та інших водойм, виділені для створення спеціального режиму використання, що запобігає забрудненню та виснаженню вод. Прибережні захисні смуги встановлюються за проектами землеустрою залежно від характеристики водного об'єкта (довжини річки чи площі водойми) і зазвичай мають фіксовану мінімальну ширину: наприклад, 25 метрів для малих річок, 50 метрів для середніх річок, 100 метрів для великих річок, а вздовж морського узбережжя до 2 кілометрів водоохоронної зони, в межах якої виділяється мінімум 100-метрова прибережна смуга. До складу земель водного фонду включаються прибережні захисні смуги, за винятком тих ділянок, які зайняті лісами (лісові землі виділяються окремо). Прибережні смуги відіграють роль буферних зон, що затримують забруднювальні речовини з поверхневого стоку, захищають береги від ерозії та забезпечують вільний доступ громадян до водних об'єктів [1, 4, 12].

3. Землі під гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами і каналами. До цієї категорії належать земельні ділянки, зайняті дамбами, греблями, каналами, водоводами, насосними станціями, шлюзами та іншими інженерними спорудами водного господарства, а також смуги відведення, які виділені під обслуговування цих об'єктів. Смуги відведення – це спеціальні земельні ділянки вздовж каналів чи навколо гідротехнічних споруд, необхідні для їх експлуатації та ремонту. Такі землі теж належать до водного фонду, оскільки безпосередньо пов'язані з регулюванням і використанням водних

ресурсів (зрошення, осушення, водопостачання тощо). Наприклад, землі вздовж магістральних каналів меліоративних систем входять до складу водного фонду [1, 4].

4. Берегові смуги водних шляхів. Це окрема підкатегорія земель водного фонду – ділянки вздовж судноплавних річок та каналів, призначені для забезпечення судноплавства (буксирування, стоянки суден, аварійні випадки тощо). Ширина берегової смуги водних шляхів визначається відповідно до транспортних норм і включає частину суходолу вздовж річки або каналу, яка необхідна для обслуговування водного шляху. Ці смуги не можна плутати з прибережними захисними смугами: берегові смуги встановлюються з транспортною метою і їх використання регламентується водним і транспортним законодавством, хоча за статусом землі вони належать до водного фонду.

5. Штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів. Ця категорія з'явилася у законодавстві пізніше (в результаті змін 2012 року до Земельного кодексу). Йдеться про намівні території або інші штучно утворені ділянки суходолу на водному просторі портів. Такі землі, хоч і створені людиною, входять до водного фонду і використовуються переважно для потреб портового господарства або берегового захисту. Їх правовий режим специфічний: створення та експлуатація цих земель регулюється окремими проектами і дозволами з урахуванням екологічних норм та інтересів судноплавства.

Землі водного фонду України охоплюють значні площі. За даними Державного земельного кадастру станом на останнє десятиліття, сумарна площа земель, укритих водою (річками, озерами, водосховищами тощо), становить близько 2,4 млн гектарів (приблизно 4 % території України). Додатково близько 0,94 млн гектарів припадає на відкриті заболочені землі (болота). Площа земель під гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами становить відносно невелику частку (десятки тисяч гектарів), але їх значення є критичним для управління водними ресурсами [9, 38].

Також Україна має 154 тис. га території, зайнятої внутрішніми морськими водами та територіальним морем, та певну кількість островів (хоч їхня площа мізерна – близько 100 гектарів загалом). Крім того, значні території мають входити до прибережних захисних смуг уздовж численних водотоків: сумарна

довжина берегів річок, де потрібно облаштувати захисні смуги, перевищує 400 тис. км [38].

Таким чином, землі водного фонду широко розповсюджені по всій країні – від морських узбережь і дельт річок до малих струмків, ставків та боліт – і потребують диференційованого підходу в управлінні.

15.2 Охорона та раціональне використання земель водного фонду

Охорона земель водного фонду є частиною загальної системи охорони земельних ресурсів і водних екосистем. Вона спрямована на запобігання погіршенню стану самих земель та пов'язаних із ними водних об'єктів, відтворення їх продуктивних і екологічних функцій, а також на раціональне обмежене використання цих земель у господарській діяльності. Законодавство України визначає охорону земель як систему правових, організаційних, економічних та інженерно-технічних заходів, що здійснюються з метою забезпечення раціонального використання та відтворення земель, недопущення негативних впливів (забруднення, засмічення, ерозії, підтоплення тощо) та збереження корисних властивостей ґрунтів і екосистем. Для земель водного фонду це означає передусім захист вод від забруднення і обміління, охорону прибережних ґрунтів від розмиву та зсувів, збереження природних ландшафтів вздовж водойм [16, 17].

Використання та охорона земель водного фонду регламентуються нормами земельного і водного законодавства. Земельний кодекс містить імперативні вимоги щодо спеціального режиму цих земель. Водний кодекс України встановлює, що всі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших шкідливих впливів, а відповідно земельні ділянки під ними та навколо них мають використовуватися з дотриманням природоохоронних вимог [1, 4]. Закон України «Про охорону земель» (2003 р.) передбачає особливості охорони земель водного фонду, зокрема в частині ведення водного господарства та рибогосподарської діяльності. Наприклад, стаття 43 цього Закону визначає, що на землях водного фонду, наданих для рибогосподарських потреб, охорона здійснюється шляхом запобігання погіршенню умов існування водних живих ресурсів, дотримання

режиму санітарних зон, контролю за застосуванням хімічних речовин поблизу водних об'єктів тощо.

Крім спеціалізованих законів, діють також загальні екологічні норми, встановлені Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими актами, які охоплюють і водні об'єкти з прилеглими землями [16, 17].

На землях водного фонду встановлюється особливий режим господарської діяльності, покликаний запобігати шкоді водним екосистемам. Основні вимоги режиму такі:

1. Обмеження забудови та землекористування. У межах прибережних захисних смуг заборонена або суттєво обмежена будь-яка капітальна забудова, розорювання земель, садівництво, застосування пестицидів та добрив. Такі смуги мають залишатися переважно під природною рослинністю (луговою чи ліською). Виняток можуть становити лише гідротехнічні, навігаційні або рекреаційні споруди, необхідні для безпосереднього використання водного об'єкта (наприклад, причали, пляжі, насосні станції), і тільки за умови дотримання екологічних вимог. У водоохоронних зонах (які можуть бути ширшими за прибережну смугу) регулюється весь комплекс господарських робіт – від розміщення промислових об'єктів до застосування агрохімікатів, щоб мінімізувати негативний вплив на воду [1, 3, 4].

2. Санітарні та протиерозійні заходи. Вздовж водних об'єктів здійснюється комплекс заходів для збереження якості води та ґрунтів. До них належать створення і підтримання прибережних лісонасаджень, залуження (засів травами) берегів і схилів, що прилягають до води, укріплення берегів інженерними методами на ділянках, де є загроза зсувів чи розмиву. Рослинність у прибережних смугах виконує фільтруючу функцію, затримуючи стік з полів, тому закон зобов'язує землекористувачів зберігати природні лугові ділянки або висаджувати трав'янисту і чагарникову рослинність. Забороняється вирубка прибережних лісів без спеціального дозволу; навпаки, стимулюється заліснення берегів там, де це необхідно для укріплення ґрунтів. Також періодично проводиться очищення русел малих річок від замулення та сміття, підтримуються в належному стані дренажні системи на заболочених територіях [6, 16, 31].

3. Контроль якості вод та ґрунтів. Важливою складовою охорони є постійний моніторинг стану водних ресурсів, який включає контроль за

хімічним складом води, рівнем забруднюючих речовин, станом прибережних ґрунтів. На землях водного фонду встановлюються зони санітарної охорони навколо джерел питного водопостачання (наприклад, навколо водозаборів, артезіанських свердловин, водосховищ для питних потреб) з особливим режимом – поділом на пояси суворого режиму, де будь-яка діяльність, крім експлуатації водозабору, заборонена, та пояси обмежень для господарської діяльності. Мета – убезпечити питні води від потрапляння забрудників з довколишніх земель [17].

4. Регламентування спеціального використання. Якщо землі водного фонду використовуються для спеціальних потреб, наприклад, для аквакультури (ставкове рибництво), рекреації, лікувальних цілей (курорти на озерах), користувачі зобов'язані дотримуватися затверджених правил експлуатації. Для рибогосподарських водойм встановлюються норми щодо підтримання водного режиму (рівня води, санітарного стану водойми), недопущення масового заростання чи замулення; для рекреаційних зон – обмеження щодо транспорту, утилізації відходів, шумового забруднення тощо [1].

Землі водного фонду мають використовуватися так, щоб забезпечити баланс між економічною вигодою та екологічною безпекою. Раціональне використання означає оптимальне, науково обґрунтоване залучення цих земель у господарство без шкоди для їх відтворювальної здатності. Наприклад, якщо на островах чи берегах ведеться рекреаційна діяльність (туризм, відпочинок), вона повинна організовуватися з урахуванням несучої здатності екосистем – з обмеженням потоку відвідувачів, облаштуванням екостежок, щоб не руйнувати прибережну рослинність [17, 20].

Сільськогосподарське використання заплавних земель можливе тільки в режимі сінокосів чи пасовищ, а не оранки, щоб зберегти природний трав'яний покрив і фільтраційну здатність заплав. Для боліт раціональне використання полягає в підтриманні їх гідрологічного режиму (не допускаючи надмірного осушення) і у вибіркового добуванні ресурсів (очерету, журавлини тощо) без порушення екосистеми.

Важливим принципом управління землями водного фонду є басейновий підхід – врахування того, що всі водні об'єкти в межах басейну річки пов'язані і діяльність на одній ділянці може впливати на інші. Державна політика у сфері використання та охорони водних ресурсів переходить до управління за

принципом басейнів (наприклад, басейн Дніпра, Дністра тощо) замість суто адміністративно-територіального підходу. Це означає, що заходи з охорони земель водного фонду плануються комплексно по всій довжині річки, включаючи всі області, через які вона протікає, а не фрагментарно в межах кожного району. Такий підхід забезпечує стійкий розвиток водогосподарських систем у масштабах країни [1, 2].

Реалізацію державної політики з охорони і використання земель водного фонду здійснюють уповноважені органи. До єдиної системи управління у цій сфері входять Кабінет Міністрів України (вищий орган, що визначає загальну політику та затверджує необхідні порядки, наприклад, порядок встановлення водоохоронних зон), центральні органи виконавчої влади, зокрема Державне агентство водних ресурсів України (колишній Держводгосп), яке відповідає за управління водними об'єктами і забезпечення водного балансу, та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (колишній Держкомзем), що опікується землеустроєм і контролем за використанням земельних ресурсів. Значну роль відіграє також Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України і його територіальні органи (Держекоінспекція), які здійснюють екологічний нагляд, в тому числі за дотриманням режиму водоохоронних зон і прибережних смуг [4, 9, 10].

Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації теж мають повноваження у цій сфері: вони погоджують проєкти землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон, контролюють на місцевому рівні додержання вимог природоохоронного режиму, можуть ініціювати розчищення малих річок, благоустрій прибережних територій тощо.

Таким чином, охорона земель водного фонду – багатоаспектне завдання. Воно включає нормативне регулювання (встановлення правил), практичні дії з поліпшення стану земель (заходи з укріплення берегів, залісення), контроль і відповідальність за порушення (штрафи, приписи на усунення порушень). Раціональне використання цих земель забезпечує збереження водних ресурсів для майбутніх поколінь і водночас дозволяє сучасній економіці отримувати користь від води, але в межах, безпечних для довкілля.

15.3 Проблеми використання земель водного фонду

Незважаючи на наявність законодавчої бази і розуміння важливості водного фонду, на практиці існує чимало проблем у сфері використання та охорони цих земель. Основні проблемні питання можна згрупувати так:

1. Невиконання вимог щодо встановлення водоохоронних зон і прибережних смуг. Однією з найгостріших проблем є те, що навколо більшості водних об'єктів України прибережні захисні смуги досі не винесені в натуру (не встановлені на місцевості з закріпленням межових знаків та оформленням документів). Хоча закон чітко визначає розміри смуг, їхнє проєктне встановлення відбувається повільно. За оцінками станом ще на 2010 рік було встановлено лише близько 22 % від необхідної загальної довжини прибережних смуг вздовж річок (приблизно 86 тис. км із понад 400 тис. км берегової лінії). Нерозмежованість водоохоронних територій призводить до хаотичного і неконтрольованого використання прибережних земель. Трапляються випадки, коли земельні ділянки вздовж берегів передаються у приватну власність чи оренду без дотримання вимог земельного та водного законодавства, тобто в межах зони, яка мала б залишатися зоною загального користування та під особливим режимом. Це ускладнює доступ громадян до води, а головне, призводить до господарського використання берегів (оранка, будівництво) без природоохоронних обмежень.

2. Порухення режиму використання та незаконна забудова. Навіть там, де прибережні захисні смуги визначені, зазвичай фіксуються порушення встановленого режиму. Поширеною проблемою є незаконна забудова прибережних земель: зведення котеджів, баз відпочинку, ресторанів та інших споруд у межах, де будівництво заборонене або обмежене. Подібні об'єкти здебільшого з'являються надто близько до води, без дотримання приписаної мінімальної відстані. Це не лише порушує право громадян на доступ до водних об'єктів, але й завдає шкоди екосистемам – забудова змінює природний стік, ущільнює ґрунти, супроводжується вирубкою прибережної рослинності. Інша проблема – розорювання земель водного фонду, зокрема розорювання заплав і прибережних смуг під польові культури. Подібне використання (всупереч заборонам) призводить до прямого потрапляння добрив та пестицидів у воду, до швидкої деградації берегових ґрунтів і замулення річок. Виявляються також

факти видобутку піску або гравію з прибережно-водних територій без дозволів, що руйнує русла річок та прилеглі землі.

3. Забруднення вод та ґрунтів, деградація прибережних екосистем. Значна частина земель водного фонду зазнає антропогенного навантаження та пов'язаного з цим забруднення. Стоки з сільськогосподарських угідь (особливо полів, що примикають до водних об'єктів за відсутності буферних смуг) приносять у водойми залишки пестицидів, нітрати, ґрунтові наноси. Це спричиняє евтрофікацію (цвітіння води), замулення та заростання дрібних річок очеретом. На берегах водойм влаштовуються несанкціоновані сміттєзвалища, що також забруднюють землю і воду. Промислові підприємства і комунальні стоки, особливо коли очисні споруди працюють неефективно, призводять до накопичення шкідливих речовин у придонних відкладеннях і прибережних ґрунтах. Водно-болотні угіддя (болота), які є частиною водного фонду, страждають від осушувальної меліорації та пожеж. Втрата болотних земель негативно позначається на регіональному водному балансі – зменшується здатність ландшафтів утримувати воду, що може спричинити літні пересихання річок і навіть весняні повені (через відсутність природних резервуарів, що стримують паводки).

4. Недостатня ефективність державного контролю і відповідальності. Проблеми з охороною земель водного фонду значною мірою обумовлені інституційними та нормативними прогалинами. Органи екологічного та земельного нагляду зазвичай стикаються зі складнощами притягнення до відповідальності порушників. Штрафи за порушення режиму водоохоронних зон є відносно незначними і мало стримують правопорушників. У законодавстві виникають колізії щодо розподілу відповідальності: наприклад, місцеві органи влади відповідають за визначення меж прибережних смуг, але не передбачено реальних покарань за невиконання цієї роботи або за надання дозволів на використання земель у заборонених зонах. Державні екологічні інспектори мають обмежені повноваження впливу на посадових осіб органів самоврядування, які допускають порушення: вони можуть штрафувати їх лише за невиконання приписів (ст. 188-5 КУпАП), при цьому суми штрафів мізерні. Такі прогалини призводять до того, що посадові особи уникають відповідальності, а контроль за використанням водоохоронних територій фактично слабкий. Також спостерігається брак сучасного технічного

забезпечення контролю: недостатньо використовується аеро- та космічний моніторинг берегових ліній, не створено єдиного реєстру порушень на землях водного фонду, що ускладнює реагування.

5. Кліматичні виклики та вплив діяльності людини. Зміна клімату та необдумане господарська діяльність спричиняють нові проблеми у сфері водного фонду. Частіше фіксуються екстремальні явища – тривалі посухи або, навпаки, паводки, які випробовують водогосподарську інфраструктуру і довкілля. Обміління річок унаслідок зміни клімату посилюється тим, що людина змінює річкові режими (через зарегулювання дамбами, водозаборами) і нищить природні заплави. Наприклад, забудова або розорення заплавлених земель позбавляє річки простору для розливу, що під час сильних опадів призводить до катастрофічних повеней і затоплення населених пунктів. Водночас висихання боліт і малих річок знижує рівень ґрунтових вод, негативно впливає на аграрний сектор і екосистеми. Особливо актуальною стала проблема руйнування водогосподарських споруд унаслідок воєнних дій або зношеності: яскравим прикладом щодо цього є техногенно-екологічна катастрофа на річці Дніпро через підлив дамби, що призвело до різкого спустошення водосховища і деградації прилеглих земель водного фонду. Це екстремальний випадок, але він висвітив важливість надійного утримання та захисту гідротехнічних споруд, а також потребу в планах відновлення пошкоджених екосистем.

6. Конфлікти інтересів та недостатня координація. У використанні земель водного фонду зазвичай перетинаються інтереси різних галузей і користувачів: водного господарства, аграріїв, природоохоронців, місцевих громад, забудовників туристичної інфраструктури. Відсутність злагодженої координації може призводити до конфліктів. Приміром, водогосподарські організації можуть прагнути розширення меліоративних систем (каналів для зрошення чи осушення), тоді як екологи і місцеве населення наполягають на збереженні природних болотних угідь. Туристичний бізнес зацікавлений у будівництві баз відпочинку на березі моря чи озера, а законодавство це обмежує вимогами водоохоронної зони. Вирішення таких конфліктів потребує компромісів і оновлення підходів: упровадження практик сталого туризму, природоорієнтованих рішень у водному господарстві (таких як відновлення заплавлених замість суто інженерних методів протиаварійного захисту), а також

прозорості в ухваленні рішень щодо землекористування на берегових територіях.

Для поліпшення ситуації потрібен комплекс заходів, передусім, пришвидшення землеустрою водоохоронних зон і прибережних смуг. Держава і громади мають завершити встановлення меж цих зон на місцевості, внести їх до кадастру і забезпечити інформування населення та землекористувачів про режим територій.

Паралельно варто підвищити відповідальність за порушення: збільшити штрафи, запровадити дієві санкції щодо посадових осіб, посилити повноваження екологічних інспекторів. Екологічна просвіта і робота з громадами також відіграють роль: місцеві жителі повинні розуміти цінність водних об'єктів і негативні наслідки їх забруднення чи забудови. Інвестиції у відновлення деградованих земель водного фонду (очищення малих річок, рекультивація порушених берегів, відновлення боліт) сприятимуть відродженню екосистемних послуг, які вони надають.

В умовах кліматичних змін особливо важливо впроваджувати інтегроване управління водними ресурсами на рівні басейнів, що передбачає співпрацю всіх зацікавлених сторін і врахування довгострокових наслідків будь-якого втручання у водні екосистеми.

Таким чином, землі водного фонду – це не тільки берегова смуга чи дно річки; це цілісний комплекс територій, від стану яких залежить водна безпека країни, здоров'я населення та екологічна рівновага. Раціональне використання таких земель полягає у взаємному врахуванні економічних потреб та екологічних обмежень. Науково обґрунтована система заходів охорони здатна попередити деградацію водних об'єктів і прилеглих земель.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «землі водного фонду» згідно з визначенням земельного законодавства?
2. Назвіть щонайменше чотири складові земель водного фонду.
3. Яке основне призначення прибережних захисних смуг?
4. Що таке «басейновий підхід» до управління водними ресурсами?

5. Наведіть один приклад діяльності, яка заборонена або суттєво обмежена у межах прибережних захисних смуг.

6. Назвіть три основні проблеми використання земель водного фонду в Україні.

7. Яка проблема, пов'язана із встановленням прибережних захисних смуг є однією з найгостріших?

16 ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

План

16.1 Землі природно-заповідного фонду.

16.2 Охорона та раціональне використання земель природно-заповідного фонду.

16.3 Регулювання використання земель природно-заповідного фонду.

16.1 Землі природно-заповідного фонду

Землі природно-заповідного фонду (ПЗФ) – це ділянки суші та водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, наукову, еколого-освітню, естетичну, рекреаційну чи іншу цінність. Таким територіям, відповідно до закону, надається статус територій та об'єктів ПЗФ. Землі ПЗФ є окремою категорією земель України зі спеціальним цільовим призначенням та правовим режимом. Вони включені до складу національної екологічної мережі України та покликані забезпечувати збереження біорізноманіття і природної спадщини країни [4, 18].

До складу земель природно-заповідного фонду належать різні категорії територій та об'єктів, визначені законодавством. Згідно із законодавчою класифікацією ПЗФ поділяються так:

I. Природні території загального профілю:

1. *Природні заповідники* – території, повністю вилучені з господарського використання, створені для збереження в природному стані унікальних або типових екосистем.

2. *Біосферні заповідники* – великі території, що включають ядро (заповідну зону) та буферні й зони антропогенних ландшафтів, створені для збереження біорізноманіття та здійснення екологічного моніторингу в рамках міжнародної мережі ЮНЕСКО.

3. *Національні природні парки* – значні за площею території, що поєднують природоохоронні завдання із регульованим відвідуванням та рекреаційною діяльністю; мають зонування (заповідна зона, зона регульованої рекреації, господарська зона тощо) для забезпечення різних режимів використання.

4. *Регіональні ландшафтні парки* – природоохоронні території місцевого значення, створені з метою збереження природних ландшафтів та забезпечення умов для відпочинку населення [18].

II. Спеціалізовані заповідні об'єкти:

1. *Заказники* – території, виділені для охорони певних природних комплексів чи видів (ландшафтні, лісові, ботанічні, зоологічні, орнітологічні, іхтіологічні, ентомологічні, гідрологічні тощо). Режим заказника може частково обмежувати господарську діяльність залежно від його профілю, без повного вилучення земель з користування.

2. *Пам'ятки природи* – окремі унікальні природні об'єкти (геологічні відслонення, водоспади, вікові дерева тощо), оголошені заповідними для збереження у природному стані.

3. *Заповідні урочища* – невеликі території лісів, степів чи інших природних ландшафтів, що мають особливу природну цінність і охороняються від будь-якого впливу, але як правило без створення окремої адміністрації [18].

III. Штучно створені об'єкти ПЗФ:

1. *Ботанічні сади* – спеціально створені науково-дослідні та освітні установи, де зібрані колекції живих рослин з науковою, освітньою та природоохоронною метою.

2. *Дендрологічні парки* – території, на яких зібрано колекції деревних рослин (дерев та кущів) з метою наукового дослідження, збереження біорізноманіття та естетичного виховання.

3. *Зоологічні парки* – установи для утримання колекцій тварин з науковою, освітньою та природоохоронною метою (переважно маються на увазі великі зоопарки загальнодержавного значення).

4. *Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва* – особливо цінні зразки паркового будівництва, історичні парки та садиби, що мають культурну, історичну й природоохоронну цінність.

Кожна із перелічених категорій ПЗФ має свій правовий статус і специфічний режим охорони та використання, встановлений профільним законом. За адміністративно-правовим статусом об'єкти ПЗФ поділяються на території та об'єкти загальнодержавного значення (створюються рішеннями центральної влади, мають загальнонаціональну цінність) та місцевого значення (створюються рішеннями місцевих органів, мають значення для відповідного регіону) [19, 22].

Зокрема, до об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення віднесено природні та біосферні заповідники, національні природні парки; деякі заказники, пам'ятки природи або ботанічні сади також можуть отримати статус загальнодержавних за значущістю.

До об'єктів ПЗФ місцевого значення належать регіональні ландшафтні парки, заповідні урочища, а також багато заказників, пам'яток природи та штучних об'єктів, створених чи оголошених на рівні області чи громади. Подвійне підпорядкування можливе для окремих категорій: наприклад, заказник може бути загальнодержавним (якщо має виняткову цінність) або місцевим.

На сьогодні в Україні функціонують тисячі територій та об'єктів ПЗФ. Сумарна площа земель природно-заповідного фонду становить близько 4 мільйонів гектарів (приблизно 6–7 % території країни). Хоча ця частка поступово зростає, вона поки що менша, ніж у багатьох країнах Європи (де середній показник заповідності території складає близько 15–20 %). Держава задекларувала курс на розширення мережі ПЗФ до європейських стандартів, оскільки збереження природних екосистем є важливою умовою екологічної безпеки та збалансованого розвитку. Відповідні положення закріплені у загальнодержавних екологічних програмах та стратегіях: планується створення нових заповідників і національних парків, розширення площ існуючих об'єктів,

щоб довести відсоток заповідних земель до встановлених цільових показників [2, 17, 18].

Землі природно-заповідного фонду можуть перебувати в різних формах власності – державній, комунальній або навіть приватній. Такий підхід враховує історично сформовану різноманітність користувачів і власників земель, на яких створюються заповідні об'єкти. Водночас закон встановлює суттєві обмеження щодо приватизації та відчуження таких земель.

Земельні ділянки ПЗФ, що вже перебувають у державній чи комунальній власності, не підлягають приватизації (безоплатній передачі у приватну власність). Тобто громадяни чи приватні структури не можуть отримати у приватну власність землі, на яких розташовані існуючі об'єкти ПЗФ загальнодержавного чи місцевого значення, якщо такі землі є державною або комунальною власністю. Це правило закріплене в Земельному кодексі та покликане запобігти розпорошенню або втраті заповідних територій [4, 18].

У деяких випадках приватна власність на землі ПЗФ можлива, але, як правило, йдеться про ситуації, коли заповідний об'єкт створено на землях, що вже перебували у приватній власності. Наприклад, власник приватної земельної ділянки може ініціювати оголошення частини своїх угідь заказником, пам'яткою природи чи парком-пам'яткою садово-паркового мистецтва. У такому випадку земельна ділянка залишається у його власності, але набуває нового цільового призначення – землі природно-заповідного фонду – й на неї поширюється спеціальний режим використання та охорони.

Історично склалося, що окремі ботанічні сади, дендропарки чи зоопарки, створені до ухвалення сучасного законодавства, могли перебувати у віданні приватних або громадських організацій; вони продовжують функціонувати, але їх землі за чинним законодавством не можуть бути приватизовані сторонніми особами [18].

Для об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення чинне законодавство встановлює особливі вимоги щодо власності. Зокрема, території природних заповідників, заповідні (ядрові) зони біосферних заповідників, а також землі, надані національним природним паркам в постійне користування, визначені як власність українського народу (тобто можуть перебувати лише в державній власності). Це означає, що такі території не можуть переходити в приватні руки і управляються уповноваженими державними органами [4, 18]. Землі

регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи та інших об'єктів місцевого значення зазвичай перебувають у комунальній власності (територіальних громад), хоча закон не виключає й інших форм власності там, де це історично чи юридично склалося (окремі ділянки можуть бути приватними за умови дотримання режиму).

Виділення (відведення) земельних ділянок під об'єкти природно-заповідного фонду здійснюється у порядку, визначеному земельним та природоохоронним законодавством. Рішення про створення нової заповідної території приймає компетентний орган влади (залежно від категорії – Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів, обласна чи міська рада тощо). Після прийняття такого рішення відповідні землі отримують новий правовий статус [4, 12, 18]. Якщо територія ПЗФ формується на землях інших користувачів чи власників, проводиться процедура вилучення або викупу цих земель: примусове вилучення можливе лише у державну чи комунальну власність і за умови попереднього відшкодування (викупу) за рахунок державних чи місцевих коштів.

Таким чином, держава гарантує, що для створення, наприклад, національного парку або розширення заповідника приватні землі будуть викуплені у власників за ринкову компенсацію, щоб уникнути порушення прав громадян. Після передачі землі ПЗФ у державну / комунальну власність її надають у постійне користування установі, що буде здійснювати управління об'єктом (адміністрації парку, заповідника тощо).

Встановлення меж територій ПЗФ здійснюється в натурі (на місцевості) із закріпленням їх межовими знаками та внесенням інформації до державного земельного кадастру і кадастру територій ПЗФ. До офіційного винесення меж на місцевість користуються даними проєктів створення цих об'єктів та картографічними матеріалами, щоб визначити охоронювану зону. Чітке визначення меж є важливою передумовою належної охорони, оскільки унеможливорює самовільне захоплення чи несанкціоноване використання заповідних земель [9].

16.2 Охорона та раціональне використання земель природно-заповідного фонду

Землі природно-заповідного фонду характеризуються особливим режимом охорони і використання. Їх основне призначення – збереження природних комплексів та об'єктів у найбільш недоторканому стані, тому будь-яка діяльність на таких землях підпорядковується цій меті. Законодавство прямо встановлює, що на територіях ПЗФ забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може вплинути на природні комплекси чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням [18, 19].

Це загальне правило означає, що господарська, будівельна, промислова та інша діяльність, здатна завдати шкоди заповідній природі, не допускається. Зокрема, на заповідних територіях заборонено: вирубка лісу (окрім санітарних у разі крайньої потреби), полювання (за винятком регульованого відстрілу окремих видів у біосферних заповідниках чи заказниках згідно з режимом), промислове рибальство, розорювання цілини, меліорація, геологорозвідувальні роботи, будівництво, що не пов'язане з функціонуванням певного ПЗФ, застосування пестицидів та будь-які інші впливи, що погіршують стан екосистем. У природних заповідниках режим особливо суворий: територія повністю вилучена з будь-якого господарського використання, охороняється від відвідувань (окрім науковців) і втручань, щоб забезпечити самоплинні природні процеси. В національних парках і деяких інших категоріях допускаються певні види регульованої діяльності, але у спеціально відведених зонах [16, 17, 18].

Таким чином, охорона земель ПЗФ полягає в запровадженні комплексу обмежень і заборон, які гарантують цілісність та невиснажливе використання природних ресурсів цих територій. Практично це забезпечується так:

- встановлення охоронного режиму (правил поведінки і використання) для кожної категорії та конкретного об'єкта ПЗФ у його положенні або проєкті організації території;

- фізична охорона території – наявність служби охорони (єгерської або рейнджерської служби) та системи патрулювання, особливо у великих заповідниках і парках, з метою запобігти браконьєрству, незаконним рубкам, пожежам тощо;

– створення буферних зон навколо деяких заповідних територій (для природних і біосферних заповідників, національних парків обов’язково передбачаються охоронні зони), де теж діють обмеження на господарську діяльність, аби зменшити зовнішній вплив;

– проведення біотехнічних заходів та моніторингу, наприклад: охорона рідкісних видів (створення умов для їх розмноження), попередження масових захворювань тварин, боротьба з інвазивними видами, які можуть загрожувати екосистемі заповідника;

– інформаційно-охоронні знаки на межах території, що попереджають про заповідний статус (відповідно до затверджених стандартів на межах встановлюються щити чи аншлаги, які інформують про назву об’єкта ПЗФ, режим охорони, відповідальність за порушення) [12, 18].

Дотримання охоронного режиму на землях ПЗФ є обов’язком землевласників та користувачів, а також усіх відвідувачів цих територій. За порушення встановлених правил передбачена юридична відповідальність: адміністративна (штрафи за засмічення, самовільне використання ресурсів, порушення режиму), кримінальна (за істотну шкоду, наприклад, знищення видів, підпал лісу, незаконна вирубка у заповіднику) та цивільно-правова (обов’язок відшкодувати завдані збитки навколишньому середовищу). Працівники служби охорони ПЗФ та державні екологічні інспектори мають право складати протоколи про правопорушення, затримувати правопорушників, вилучати незаконно добуті ресурси чи знаряддя полювання тощо [10, 18, 22].

Таким чином, держава забезпечує суворий контроль за тим, щоб заповідні землі використовувалися лише у допустимий спосіб і не страждали від антропогенного тиску.

Окрім охорони, закон визначає допустимі форми використання земель ПЗФ, які вважаються сумісними з їх заповідним статусом і спрямовані на досягнення суспільно корисних цілей. Основні цільові напрями використання таких земель включають:

1. Природоохоронні цілі – підтримання природних процесів, збереження ландшафтів, видів рослин і тварин у природному стані. Фактично це не використання в господарському розумінні, а утримання території *in situ*, що є головним призначенням земель ПЗФ.

2. Науково-дослідні цілі – проведення наукових досліджень, екологічного моніторингу, спостережень за станом природних комплексів. Багато заповідників і біосферних резерватів мають наукові підрозділи, які здійснюють регулярні дослідження (ведуть літопис природи – систематичні спостереження). Наукова діяльність є пріоритетною і регламентованою: для проведення дослідів чи експериментів потрібні дозволи адміністрації об'єкта ПЗФ, усі втручання мають бути мінімальними й обґрунтованими.

3. Рекреаційні та оздоровчі цілі – організований туризм, відпочинок і оздоровлення населення у спеціально відведених місцях, що не шкодять природі. Наприклад, у національних природних парках передбачені рекреаційні зони з екологічними стежками, оглядовими майданчиками, кемпінгами тощо, де відвідувачі можуть милуватися природою, проходити еколого-освітні маршрути. Відвідування при цьому суворо регламентується: дозволена певна кількість туристів, маршрути, сезонність відвідувань можуть обмежуватися, щоб уникнути перенавантаження екосистем. На деяких територіях місцевого значення (парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, регіональні парки) оздоровча функція може бути більш розширеною, але все одно пріоритетним залишається збереження природи.

4. Освітньо-виховні цілі – екологічна освіта, виховання у населення шанобливого ставлення до природи. На базі об'єктів ПЗФ проводяться екскурсії для школярів і студентів, працюють еколого-освітні центри, музеї природи. Землі ПЗФ слугують своєрідними «живими лабораторіями» та полігонами для навчання майбутніх фахівців-екологів, біологів, географів, а також для підвищення обізнаності громадськості.

5. Моніторинг довкілля – проведення постійних спостережень за станом природних комплексів, кліматичними змінами, рівнем забруднення середовища тощо. Заповідні території є еталонними, тому на них здійснюється державний екологічний моніторинг, результати якого використовуються для оцінки загальних тенденцій по країні [17, 18, 19].

Зазначені основні види використання закріплені у законодавстві та розглядаються як цільове призначення земель ПЗФ.

Окрім них, законом допускається певна додаткова господарська діяльність на заповідних землях, але винятково тою мірою, яка не завдає шкоди природі та не суперечить природоохоронній меті. До таких видів обмеженого

використання належать, зокрема, заготівля сіна на луках (сенокосіння) та випасання худоби в традиційний екстенсивний спосіб на частинах територій, де це історично практикувалося (наприклад, у біосферних заповідниках чи деяких заказниках можуть дозволяти обмежений випас з метою підтримання рівноваги екосистеми); добування лікарських рослин, грибів, ягід місцевим населенням для власних потреб; регульоване рибальство чи полювання (лише у спеціально визначених мисливських або рибальських заказниках, за ліцензіями); вибіркова санітарна вирубка або збір сухоостою (щоб запобігти пожежам або розповсюдженню шкідників); використання ділянок під науково-дослідні стаціонари, кордон охорони, еколого-просвітницькі центри тощо [6, 8, 18].

Усі ці додаткові види користування можливі лише за умови, що вони:

- прямо передбачені положенням про цей об'єкт ПЗФ чи чинним законом для відповідної категорії;
- здійснюються у суворо регламентованих обсягах (ліміти, квоти, сезонні строки, визначені ділянки) та під контролем адміністрації або уповноважених органів;
- не суперечать основному природоохоронному режиму і цільовому призначенню земель. Будь-яка діяльність, навіть формально дозволена, повинна негайно припинятися, якщо вона починає загрожувати збереженню природних комплексів.

Поняття раціонального використання земель ПЗФ означає, що людська діяльність на цих територіях має бути екологічно виваженою і сталою. Це передбачає мінімізацію втручання у природні процеси і оптимальне поєднання охоронних та соціально-економічних функцій. Наприклад, якщо в національному парку дозволені туристичні маршрути, вони прокладаються так, щоб не турбувати диких тварин та рідкісні види; будівництво туристичних об'єктів (готелів, баз відпочинку) за межами парку є кращим рішенням, ніж всередині нього [17, 18].

У рекреаційних зонах регламентується навантаження: вводяться норми максимальної кількості відвідувачів на день, правила поведінки (пересування лише по стежках, заборона залишати сміття, розпалювати вогнища тощо). Для наукових цілей будь-які експерименти ретельно плануються і проходять етичну експертизу, щоб не завдати невинної шкоди екосистемам.

Отже, раціональне використання – це використання в межах природної ємності території, коли природні ресурси не виснажуються, а здатність екосистем до самовідновлення не порушується.

Управління землями природно-заповідного фонду полягає у поєднанні охоронних заходів із плануванням їх використання. Кожен заповідник чи парк діє за затвердженим планом управління (проектом організації території), де визначені функціональні зони, режим кожної зони, конкретні заходи з охорони природи і допустимі види використання. Такі плани розробляються фахівцями і затверджуються центральним органом влади у сфері охорони природи (Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України) [12, 18, 19].

План управління узгоджує потреби збереження природи з можливостями для освіти, туризму, традиційного природокористування населення. Наприклад, у біосферному заповіднику виокремлюється ядро (зона абсолютної заповідності без втручань), буферна зона (обмежені наукові чи освітні заходи) і перехідна зона (регульоване господарювання та проживання людей).

У національних парках теж є заповідна зона (недоторканна), зона регульованої рекреації, господарська зона (для традиційного землекористування місцевих громад або обслуговування парку), зона стаціонарної рекреації (для розміщення туристичних об'єктів). Така зональна диференціація є важливим інструментом раціонального використання: вона дозволяє спрямувати потенційно конфліктні види діяльності в ті частини території, де від них буде менша шкода, і водночас забезпечити сувору охорону найцінніших ділянок.

Охорона земель ПЗФ також включає екологічний моніторинг та наукове обґрунтування управлінських рішень. Постійний моніторинг стану екосистем (спостереження за популяціями видів, аналіз динаміки природних процесів, виявлення впливу кліматичних змін тощо) дає змогу вчасно скоригувати режими використання. Якщо, наприклад, науковці виявляють, що певний вид тварин під загрозою через туристичне навантаження, адміністрація парку може тимчасово закрити деякі маршрути чи обмежити відвідування у період розмноження цього виду. Такі гнучкі заходи забезпечують баланс між використанням і охороною [17, 18].

Важливою складовою є фінансове та матеріальне забезпечення охорони. Держава надає фінансування державним заповідникам і національним паркам

для утримання охорони, проведення наукових робіт, екопросвітництва. Для стимулювання охорони природи запроваджено і економічні механізми: податкові пільги для установ ПЗФ, цільові екологічні фонди, залучення грантів, а також можливість отримання доходів від екотуризму чи освітніх послуг і скеровування їх на потреби заповідної справи. Принцип раціонального використання передбачає, щоб економічна діяльність на землях ПЗФ (якщо вона існує) була вторинною і слугувала підтримці основної охоронної функції, а не навпаки.

Отже, охорона та раціональне використання земель природно-заповідного фонду – це двоєдина стратегія: максимальний захист природи із мінімально необхідним і екологічно обґрунтованим використанням цих земель в інтересах науки, освіти та суспільства. Такий підхід покликаний зберегти природні багатства для майбутніх поколінь, забезпечуючи при цьому можливість пізнання природи та отримання людьми екологічних послуг (чистого повітря, води, рекреації) без шкоди для довкілля.

16.3 Регулювання використання земель природно-заповідного фонду

Використання та охорона земель ПЗФ в Україні чітко регламентуються законодавством. Основні акти, що встановлюють правові засади у цій сфері:

1. Земельний кодекс України – визначає категорію земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (Глава 7 ЗКУ), закріплює загальні положення про власність, користування та вилучення цих земель. Кодекс містить норму про те, що порядок використання земель ПЗФ визначається спеціальним законом, що відсилає нас до профільного законодавства про ПЗФ. Також ЗКУ (ст. 150) відносить землі ПЗФ до особливо цінних земель, для яких встановлено ускладнений порядок зміни цільового призначення або вилучення: рішення про вилучення таких земель у землекористувачів для інших потреб ухвалюється на найвищому рівні (Кабінет Міністрів або навіть парламент залежно від статусу території). Це фактично забезпечує додатковий захист від необґрунтованого переведення заповідних територій під господарське використання [4].

2. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» – базовий спеціальний закон (прийнятий 1992 р.), що детально регламентує створення,

категорії, завдання, режим територій та об'єктів ПЗФ. Цей закон визначає, як саме можуть використовуватися землі ПЗФ (перелік допустимих цілей та видів діяльності, про що йшлося вище), встановлює повноваження органів щодо управління ПЗФ, процедури оголошення та зміни статусу заповідних територій, вимоги до охорони та відповідальність за порушення режиму. Практично всі аспекти використання земель заповідного фонду (від видачі дозволів на певні види активності до порядку погодження проєктів землеустрою на цих територіях) підпорядковуються нормам цього закону [18].

3. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» – загальний екологічний закон, в якому є окремі статті щодо особливо охоронюваних природних територій. Він проголошує принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки при використанні природних ресурсів, у тому числі земель ПЗФ, і доповнює правовий режим ПЗФ, зокрема визначаючи, що всі підприємства, установи і громадяни зобов'язані дотримуватися режиму охорони заповідних об'єктів [17].

Крім зазначених, існує низка підзаконних актів та відомчих інструкцій, що деталізують регулювання. Наприклад, накази Мінприроди встановлюють порядок оформлення охоронних зобов'язань для власників або користувачів, на землях яких створено об'єкти ПЗФ (такий документ підписується, коли об'єкт ПЗФ не має власної адміністрації, і зобов'язує землекористувача забезпечувати дотримання встановленого режиму). Є також стандарти щодо межових знаків, методик проведення моніторингу, правил відвідування тощо [12, 17].

Систему регулювання використання земель природно-заповідного фонду здійснюють відповідні державні органи:

1. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (центральный орган виконавчої влади з питань екології) – формує державну політику у сфері заповідної справи, координує діяльність заповідників і національних парків, затверджує їх положення, плани розвитку, здійснює загальний контроль за дотриманням режиму. При Міністерстві функціонує профільний департамент або служба, яка опікується питаннями ПЗФ. Колись існувала Державна служба заповідної справи, нині її функції інтегровані в структуру Міндовкілля.

2. Обласні та районні державні адміністрації, місцеві ради – на рівні областей діють департаменти екології, які реалізують державну політику на

місцях: ведуть облік територій ПЗФ, стежать за режимом на об'єктах місцевого значення, готують проекти створення нових об'єктів. Місцеві ради (обласні, міські, селищні) мають право ініціювати створення заказників, пам'яток природи, парків місцевого значення і ухвалювати відповідні рішення, а також контролюють використання земель ПЗФ, що належать територіальним громадам.

3. Адміністрації конкретних об'єктів ПЗФ – кожен національний парк, заповідник, заповідне урочище, що має штат, самостійно здійснює оперативне управління своєю територією. Адміністрація видає дозволи на відвідування, організовує екскурсії, може надавати погодження на наукові дослідження або традиційне використання природних ресурсів (наприклад, сінокосіння місцевим жителям, якщо це не шкодить екосистемам). Вона ж відповідає за охорону – має служби держохорони, які патрулюють територію, складають протоколи про порушення.

4. Державна екологічна інспекція – орган державного нагляду, що здійснює контроль за додержанням природоохоронного законодавства, зокрема й на землях ПЗФ. Інспектори мають право перевіряти, як дотримується режим (чи немає незаконних вирубок, забудови, браконьєрства), вимагати усунення порушень, накладати штрафи або передавати матеріали до правоохоронних органів у разі серйозних правопорушень.

5. Правоохоронні органи та суди – розглядають справи щодо злочинів чи спорів, пов'язаних із землями ПЗФ (наприклад, притягають до кримінальної відповідальності за умисний підпал заповідного лісу, вирішують спори про межі заповідних земель тощо).

Важливим механізмом регулювання є державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ – спеціалізована інформаційна система, де реєструються всі заповідні території, їх межі, характеристики, режим, охоронні зони. Ведення цього кадастру забезпечує облік заповідних земель та інтеграцію цих даних до земельного кадастру України. Наприклад, під час розроблення проектів землеустрою чи генеральних планів населених пунктів враховуються відомості про землі ПЗФ: вони мають спеціальний статус, на них не повинні плануватися несумісні види використання. Дані кадастру також використовуються для моніторингу досягнення цільових показників заповідності (як змінюється площа ПЗФ тощо) [9, 12, 18].

Правовий режим передбачає, що на землях природно-заповідного фонду можуть існувати різні титули землекористування – постійне користування, оренда, власність, але в усіх випадках ці землі повинні використовуватися суворо за цільовим призначенням. Якщо, скажімо, комунальному підприємству надано в постійне користування земельну ділянку для створення регіонального ландшафтного парку, то воно зобов'язане використовувати її саме як парк – проводити заходи з охорони, не допускати стороннього будівництва тощо. Заборонено передавати такі землі для інших потреб. У разі порушення цільового призначення держава може ініціювати припинення права користування [4, 14, 18]. Для приватних власників, на ділянках яких створено об'єкт ПЗФ, встановлюється спеціальний режим обмеженого користування: власник підписує охоронне зобов'язання і фактично виконує роль громадського охоронця природи на своїй ділянці, підпорядковуючись контролю з боку органів екології. Наприклад, якщо на приватному полі оголошено ентомологічний заказник для збереження рідкісних комах, власник повинен утриматися від розорювання цієї ділянки, не застосовувати пестициди, проводити покіс у певні строки і т. д. – такі умови прописують у договорі (охоронному зобов'язанні) [16].

В разі необхідності провести будь-які роботи в межах територій ПЗФ (навіть дозволені законом, наприклад, прокладання туристичної стежки чи реставрація історичної будівлі в парку-пам'ятці) – вимагається отримання відповідних погоджень та дозволів. Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок у межах ПЗФ, проекти будівництва чи будь-якої діяльності підлягають обов'язковій екологічній експертизі або оцінці впливу на довкілля. Органи Міндовкілля ретельно перевіряють, чи не зашкодить планована діяльність заповідному об'єкту. Якщо ризики є, дозвіл не надається або висуваються жорсткі умови виконання робіт.

Регулювання використання включає процедури зміни правового статусу земель ПЗФ. Унаслідок важливості таких земель закон встановлює, що зміна меж чи категорії заповідних територій, а також скасування статусу ПЗФ здійснюється лише у виняткових випадках і за складною процедурою. Наприклад, щоб скоротити площу національного парку або ліквідувати заказник, потрібне наукове обґрунтування від профільних установ, погодження Міндовкілля, рішення Президента чи Верховної Ради (для загальнодержавних

об'єктів) або обласної ради (для місцевих) та публічне обговорення. Причиною може бути лише втрата природної цінності території або необхідність змінити категорію на більш сувору (наприклад, перетворити заказник у заповідник). Самовільне чи кулуарне вилучення заповідних земель під забудову є протизаконним. Якщо такі випадки трапляються (а в минулому фіксувалися спроби вивести частину земель ПЗФ, особливо поблизу рекреаційно привабливих зон), екологічна громадськість та прокуратура можуть оскаржувати ці рішення в суді. Додатково стаття 150 Земельного кодексу (про особливо цінні землі) передбачає, що вилучення земель ПЗФ для несумісних цілей має затверджуватися парламентом України – це найвищий рівень контролю [18, 22].

Держава не лише забороняє шкідливі дії, але й стимулює правильне використання заповідних земель. Користувачі, які сумлінно дотримуються режиму, можуть отримувати гранти, допомогу на благоустрій територій, брати участь у екологічних програмах міжнародної технічної допомоги. Є приклади, коли місцевим громадам, на території яких створено заказник, виділяються субвенції на розвиток зеленої інфраструктури (екологічних стежок, центрів туризму), щоб громада бачила користь від заповідної зони і була зацікавлена у її збереженні [24, 39].

Таким чином, регулювання використання включає і просвітництво та залучення населення до охорони: створюються громадські ради при заповідниках, волонтерські програми, екологічні акції. Це «м'які» інструменти, які доповнюють правові заборони і контроль.

Отже, землі природно-заповідного фонду – це національний скарб, режим користування яким суттєво відрізняється від звичайного господарського освоєння земель. Законодавче регулювання спрямоване на те, щоб ці землі слугували інтересам охорони природи, а будь-яке їх використання було екологічно обґрунтованим і контрольованим.

Завдяки системі норм, органів управління та залученню громадськості забезпечується збереження заповідних територій як невід'ємної частини сталого розвитку країни та світової природної спадщини.

Надалі вдосконалення регулювання (гармонізація з міжнародними стандартами, збільшення фінансування, розширення мережі ПЗФ) залишаються пріоритетними завданнями екологічної політики України.

Запитання для самоконтролю

1. Що таке «землі природно-заповідного фонду» (ПЗФ)?
2. Назвіть щонайменше чотири категорії об'єктів, що входять до складу природно-заповідного фонду України.
3. Яку приблизну частку (у відсотках) території України займають землі природно-заповідного фонду?
4. Перелічіть три основні цільові напрями використання земель ПЗФ, які вважаються сумісними з їхнім заповідним статусом.
5. Який загальний принцип щодо господарської діяльності діє на територіях ПЗФ?
6. Який основний спеціальний закон України детально регулює створення та режим територій і об'єктів ПЗФ?
7. Назвіть два головні державні органи, які здійснюють регулювання та контроль у сфері заповідної справи.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Водний кодекс України [Електрон. ресурс] : Закон від 06.06.1995 № 213/95-ВР : станом на 15 лист. 2024 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
2. Генеральна Асамблея ООН. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року : резолюція № 70/1, ухвалена 25.09.2015. – Нью-Йорк : ООН, 2015. – 41 с.
3. ДБН Б.2.2-12:2019. Планування і забудова територій : [Чинний від 2019–10–01] / розроб. Мінрегіон України. – Київ : Мінрегіон України, 2019. – 119 с. – (Державні будівельні норми України).
4. Земельний кодекс України [Електрон. ресурс] : Закон від 25.10.2001 № 2768–III : станом на 22 черв. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
5. Конституція України [Електрон. ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР : станом на 1 січ. 2020 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
6. Лісовий кодекс України [Електрон. ресурс] : Закон від 21.01.1994 № 3852-XII : станом на 15 лист. 2024 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
7. Податковий кодекс України [Електрон. ресурс] : Закон від 02.12.2010 № 2755-VI : станом на 5 липня 2025 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
8. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів [Електрон. ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 : станом на 26 черв. 2025 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-п>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

9. Про Державний земельний кадастр [Електрон. ресурс] : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua /go/3613-17.html](http://zakon.rada.gov.ua/go/3613-17.html), вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

10. Про державний контроль за використанням та охороною земель [Електрон. ресурс] : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV : станом на 19 лип. 2022 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

11. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Електрон. ресурс] : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV : станом на 5 жовт. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

12. Про землеустрій [Електрон. ресурс] : Закон від 22.05.2003 № 858-IV : станом на 8 черв. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

13. Про містобудівний кадастр [Електрон. ресурс] : Постанова Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-п>, вільний (дата звернення: 05.07.2025). – Назва з екрана.

14. Про місцеве самоврядування в Україні [Електрон. ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 9 лип. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>, вільний (дата звернення: 09.07.2025). – Назва з екрана.

15. Про оренду землі [Електрон. ресурс] : Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV : станом на 8 черв. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

16. Про охорону земель [Електрон. ресурс] : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV : станом на 18 трав. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.

17. Про охорону навколишнього природного середовища [Електрон. ресурс] : Закон України від 25.06.1991 № 1264–XII : станом на 9 лип. 2023 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12_64-12#Text, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
18. Про природно-заповідний фонд України [Електрон. ресурс] : Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII : станом на 4 квітня 2025 р. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
19. Андрейцев В. І. Екологічне право : підручник / В. І. Андрейцев. – Київ : Істина, 2008. – 544 с.
20. Афанасьєв О. В. Раціональне використання та охорона земель [Електрон. ресурс] : конспект лекцій / О. В. Афанасьєв, В. В. Касьянов ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Електрон. текст. дані. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2021. – 81 с. – Режим доступу: https://eprints.kname.edu.ua/59182/1/2020_печ.5Л.КЛ.Рац.исп.pdf, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
21. Управління земельними ресурсами : конспект лекцій / І. С. Глушенкова, Т. В. Анопрієнко, І. В. Кошкалда, О. М. Трегуб. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. – 85 с.
22. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – 2-ге вид., допов. і перероб. – Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
23. Попов А. С. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А. С. Попов. – Миколаїв : МНАУ, 2022. – 214 с.
24. Економіка земельного ринку: базові засади теорії, методології, практики / А. М. Третяк, В. М. Третяк, О. Ф. Ковалишин, Н. А. Третяк. – Львів : СПОЛОМ, 2019. – 488 с.
25. Управління земельними ресурсами та землекористуванням : навч. посіб. / А. М. Третяк, В. М. Третяк, Р. М. Курильців, Т. М. Прядка, Н. О. Капінос, Н. А. Третяк. – Біла Церква: ТОВ «Білоцерківдрук», 2022. – 436 с.
26. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.

27. Управління земельними ресурсами [Електрон. ресурс] : конспект лекцій / Е. С. Штерндок ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Електрон. текст. дані. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2024. – 122 с. – Режим доступу: https://eprints.kname.edu.ua/65092/1/2022_227Л_Штерндок.pdf, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
28. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики : монографія / А. М. Третяк, В. М. Третяк, Р. М. Курильців, Т. М. Прядка, Н. А. Третяк. – Біла Церква : ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. – 227 с.
29. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / Г. І. Шарий, В. В. Тимошевський, Р. А. Міщенко, І. А. Юрко. – Полтава : ПолтНТУ, 2019. – 172 с.
30. Панас Р. М. Раціональне використання та охорона земель : навч. посіб. / Р. М. Панас. – Львів : Новий Світ-2000. – 2008. – 352 с.
31. Охорона та раціональне використання природних ресурсів і рекультивація земель : навч. посіб. / П. П. Надточій, Т. М. Мислива, В. В. Морозов та ін. ; за заг. ред. П. П. Надточія, Т. М. Мисливої. – Житомир : Державний агроекологічний університет, 2007. – 420 с.
32. Державне агентство лісових ресурсів України [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://forest.gov.ua/>, вільний (дата звернення: 08.07.2025). – Назва з екрана.
33. Митрофанова О. І. Управління земельними ресурсами. Т. 1. Законодавча база / О. І. Митрофанова, М. О. Пілічева, А. Я. Сохнич [та ін.]. – Донецьк : УНІТЕХ, 2012. – 406 с.
34. Волосецький Б. І. Геодезія у природокористуванні : навч. посіб. / Б. І. Волосецький. – Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2015. – 327 с.
35. Мамонов К. А. Основи земельного адміністрування: технічні аспекти : навч. посіб. / К. А. Мамонов, С. Г. Нестеренко, Ю. Б. Радзінська ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2021. – 103 с.
36. Сонька С. П. Екологічні основи збалансованого природокористування в агросфері : навч. посіб. / С. П. Сонька, Н. В. Максименко. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. – 572 с.

37. Лебеденко О. В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів [Електрон. ресурс] / О. В. Лебеденко // Агросвіт. – Електрон. текст. дані. – 2010. – № 6. – С. 10–13. – Режим доступу: http://www.agrosvit.info/pdf/6_2010/3.pdf, вільний (дата звернення: 09.07.2025). – Назва з екрана.
38. Земельний довідник України [Електрон. ресурс] / Агрополіт. – Електрон. текст. дані. – 2020. – 30 с. – Режим доступу: <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelniy-dovidnik-ukrayini--baza-danih-pro-zemelniy-fond-krayini>, вільний (дата звернення: 26.07.2023). — Назва з екрана.
39. Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року / А. М. Третяк, В. М. Третяк, Ю. Л. Скляр, Н. О. Капінос, Н. А. Третяк // Агросвіт. – 2020. – № 19–20. – С. 24–31.
40. Третяк А. М. Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні / А. М. Третяк, В. М. Третяк // Агросвіт. – 2021. – № 1–2. – С. 3–11.
41. Пашков Д. П. Аналіз можливостей застосування космічних систем дистанційного зондування Землі для вирішення екологічних завдань / Д. П. Пашков // Наука і техніка. – Київ : ХУПС, 2014. – Вип. 2 (15). – С. 184–188.
42. Банах В. А. Застосування сучасних ВІМ та геоінформаційних технологій в міському плануванні та утриманні міської забудови / В. А. Банах, М. С. Банах // Містобудування та територіальне планування : наук.-техн. зб. – Київ, 2016. – Вип. 62. – Ч. 1. – 574 с.
43. Мамонов К. А. ГІС-забезпечення у раціональному використанні земельних ресурсів міської забудови / К. А. Мамонов, С. Г. Нестеренко, К. І. Вяткін // Науковий вісник будівництва. – Харків : ХНУБА, 2016. – Т. 86. – № 4. – С. 323–324.
44. Мамонов К. А. Методи і моделі оцінки формування, розподілу та використання земель мегаполісу, що застосовуються у системі геоінформаційного забезпечення / К. А. Мамонов, Е. С. Штерндок // Економічна кібернетика: аспекти становлення і розвитку електронної економіки : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 1–2 березня 2017 р., м. Дніпро. – Дніпро, 2017. – С. 92–96.

Електронне навчальне видання

РАДЗІНСЬКА Юлія Борисівна

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти
всіх форм навчання зі спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій)*

Відповідальний за випуск *О. В. Афанасьєв*

Редактор *О. А. Норик*

Комп'ютерне верстання *В. В. Гой, Є. Г. Панова*

План 2025, поз. 266Л

Підп. до друку 16.12.2025. Формат 60 × 84/16.
Ум. друк. арк. 11,2.

Видавець і виготовлювач:
Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Чорноглазівська, 17, Харків, 61002.
Електронна адреса: office@kname.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 8386 від 14.07.2025.