

УДК 349.42:502.5:63 (477)

СТАН ВИКОНАННЯ ПЕВНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВИМОГ ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЛАНДШАФТІВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЛІСОСТЕПУ УКРАЇНИ

Стадник А.П. – д.с.-г.н., с.н.с., професор, академік,

Лісівнича академія наук України,

Білоцерківський національний аграрний університет

Славгородська Ю.В. – к.с.-г.н.,

Інститут агроекології і природокористування НААН, докторант

У статті досліджено стан виконання певних нормативно-правових вимог щодо оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів Центрального Лісостепу України. Визначено, що заплановане скорочення площ орних земель, консервація деградованих земель, підвищення рівня лісистості за період 2005–2015 рр. не відбулося. Установлено, що фактичні показники співвідношення основних видів угідь території дослідження не відповідають жодному науково обґрунтованому нормативу. Акцентовано увагу на необхідності встановлення регіональних критеріїв щодо співвідношення основних видів угідь на державному рівні, що дасть можливість збалансувати земельний фонд країни.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, екологобезпечне землекористування, оптимізація структури сільськогосподарських ландшафтів.

Стадник А.П., Славгородская Ю.В. Состояние выполнения определенных нормативно-правовых требований по оптимизации структуры сельскохозяйственных ландшафтов Центральной Лесостепи Украины

В статье исследовано состояние выполнения определенных нормативно-правовых требований по оптимизации структуры сельскохозяйственных ландшафтов Центральной Лесостепи Украины. Определено, что запланированное сокращение площадей пахотных земель, консервация деградированных земель, повышение уровня лесистости за период 2005–2015 гг. не произошло. Установлено, что фактические показатели соотношения основных видов угодий территории исследования не соответствуют ни одному научно обоснованному нормативу. Акцентировано внимание на необходимости установления региональных критериев соотношения основных видов угодий на государственном уровне, что позволит сбалансировать земельный фонд страны.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, экологобезопасное землепользование, оптимизация структуры сельскохозяйственных ландшафтов.

Stadnyk A.P., Slavhorodska Yu.V. The state of implementation of certain regulatory and legal requirements for the optimization of the agricultural landscape structure of the Central Forest Steppe of Ukraine

The state of the implementation of certain regulatory and legal requirements for the optimization of the structure of agricultural landscapes in the Central Forest-steppe of Ukraine is investigated. It is determined that the planned reduction in arable land area, the conservation of degraded land, and the increase of the forest level for the period 2005–2015 did not take place. It was established that the actual indices of the ratios of the main types of lands of the research area do not correspond to any scientifically substantiated norm. The emphasis is placed on the need to establish regional criteria for the proportion of the main types of land at the state level, which will allow balancing the country's land fund.

Key words: regulatory and legal support, ecology-safe land use, optimization of agricultural landscapes structure.

Постановка проблеми. Земельні ресурси є стратегічним складником природокористування України, а інтенсивність використання пов'язують з їх універсальністю. Земельні ресурси необхідні для багатьох видів господарської діяльності, проте особливу роль земельні ресурси відіграють у сільському та лісовому господарстві, оскільки земля водночас є і територіальним ресурсом, і засобом виробництва [1].

Нераціональність землекористування і структури земельних угідь призводить до масштабних екодеструктивних процесів і порушує екологічну рівновагу в екосистемах. У багатьох законодавчих документах зазначається, що антропогенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні в кілька разів перевищує відповідні показники в розвинутих країнах світу, а стан земельних ресурсів близький до критичного. Тому перед сучасною наукою стоїть завдання подальшого вивчення структури й динаміки змін земельних ресурсів і проблема наукового обґрунтування нормативів оптимізації структури сільськогосподарських угідь з урахуванням природних умов регіонів України, а перед державою – закріплення та впровадження норм щодо раціоналізації землекористування з метою досягнення екологічної рівноваги в екосистемах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Еколого-економічні аспекти землекористування, проблеми раціонального використання земельних ресурсів, удосконалення земельних відносин досліджують В.А. Боклаг, С.Ю. Булигін, Б.М. Данилишин, Ю.А. Махортов, І.А. Розумний, О.О. Созінов, О.Г. Тараріко, А.М. Третяк, І.П. Шевченко, І.М. Шквир та ін. Аналіз наукових праць з оптимізації співвідношення земель показав, що ці проблеми намагаються вирішити багато науковців, і пошуки не припиняються. Пропозиції щодо оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів подано в працях В.О. Белоліпського, В.Ф. Камінського, Л.П. Коломієць, Н.В. Козлова, В.В. Лаврова, А.П. Стадника, О.І. Фурдичка та ін.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити стан виконання певних нормативно-правових вимог щодо оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів Центрального Лісостепу України. Головними завданнями є проаналізувати нормативно-правове забезпечення оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів; простежити динаміку змін земельних ресурсів за час дії законодавчих актів; запропонувати шляхи оптимізації структурно-функціональної організації агроландшафтів.

Методика дослідження. Зона дослідження агроландшафтів репрезентована територією Подільської та Придніпровської височин (Правобережна частина) і Придніпровської низовини (Лівобережна частина). В адміністративному стосунку територія охоплює Вінницьку, Київську, Кіровоградську, Полтавську та Черкаську області.

Інформаційну базу дослідження становлять наукові праці в галузі агроекології й охорони навколишнього середовища, економіки природокористування, Закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стан виконання деяких норм законодавчих документів щодо оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів та оптимальних нормативів, що розроблені провідними науковцями в аграрній галузі, розглянемо на прикладі земельних ресурсів Центрального Лісостепу України.

Так, відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.» від 21.09.2000 № 1989-III [5], основними завданнями в питаннях охорони та відтворення земельних ресурсів є оптимізація площ сільськогосподарських угідь і зменшення ступеня їх розораності; удосконалення структури земель сільськогосподарського призначення та їх збагачення природними компонентами; обмеження руйнівного інтенсивного використання екологічно уразливих земель; здійснення консервації сільськогосподарських угідь з дуже змитими й дуже дефльованими ґрунтами. За-

значені програмні заходи, власне, і являють собою елементи оптимізації структури земельних ресурсів держави, в тому числі й сільськогосподарських.

Законом до 2015 р. передбачалася консервація деградованих і забруднених земель, зокрема у Вінницькій області під консервацію планувалося 42,6 тис. га земель (1,6% від загальної площі області), Київській – 84,3 тис. га (3,0%), Кіровоградській – 69,7 тис. га (2,8%), Полтавській – 267,6 тис. га (9,3%), Черкаській області – 80,84 тис. га (3,9%). У таблиці 1 наведена динаміка розораності земель Центрального Лісостепу України. Очевидно, що в жодній з областей запланованих змін не відбулося. Більше того, простежується несуттєве збільшення розораності території в Кіровоградській і Полтавській областях, розораність сільськогосподарських угідь за всіма областями, крім Київської, також збільшується. Незначне скорочення освоєності земель відбулося за рахунок земель несільськогосподарського призначення.

Незважаючи на заплановане на законодавчому рівні скорочення площ деградованих земель, по жодній з областей Центрального Лісостепу України скорочення площ за десятиліття не спостерігається, а отже, закон не виконується. Проте скорочення ріллі, що залишиться в інтенсивному обробітку, не призведе до зменшення обсягів товарної рослинницької продукції за умови раціонального її використання. Вилучення малопродуктивних земель (деградованих, малорозвинутих, низькотехнологічних тощо) з обробітку зумовлює не тільки зменшення екологічного ризику, а й припинення розтрати коштів, ресурсів праці. Світовий досвід показує, що підвищення ефективності сільського господарства як галузі можливе лише за умов інтенсивного використання високородючих ґрунтів і зниження вкладень у малопродуктивні землі [11].

З позицій науково обґрунтованих норм освоєності і розораності земель Центрального Лісостепу України викликає занепокоєність. У таблиці 2 наведено загальноприйняті нормативи, фактичні значення розораності станом на 2016 р. і різниця між показниками. Найбільшу стурбованість викликає значне перебільшення показників розораності сільськогосподарських угідь: при оптимальному значенні 50% за облас-

Таблиця 1

Динаміка розораності земель Центрального Лісостепу України

№ з/п	Адміністративна область	Освоєність території, %		Динаміка, %	Розораність території, %		Динаміка, %	Розораність с/г угідь, %		Динаміка, %
		2005	2016		2005	2016		2005	2016	
1	Вінницька	78,0	76,0	-2,0	65,30	65,1	-0,2	83,7	85,7	2,0
2	Київська	59,5	58,9	-0,5	48,6	48,1	-0,5	81,7	81,6	-0,1
3	Кіровоградська	83,0	82,7	-0,4	71,7	71,8	0,1	86,4	86,8	0,5
4	Полтавська	75,8	75,3	-0,5	61,2	61,7	0,5	80,7	82,0	1,2
5	Черкаська	69,5	69,4	-0,7	60,9	60,8	-0,1	87,6	87,7	0,1
6	Загалом	73,1	72,3	-0,7	61,2	61,2	0	83,8	84,6	0,8

Таблиця 2

Оптимальні та фактичні показники розораності земель Центрального Лісостепу України

№ з/п	Адміністративна область	Освоєність території, %		Різниця, %	Розораність території, %		Різниця, %	Розораність с/г угідь, %		Різниця, %
		оптимальна*	2016		оптимальна**	2016		оптимальна***	2016	
1	Вінницька	60-65	76,0	-16,0	38,2	65,1	-26,9	50,0	85,7	-35,7
2	Київська	60-65	58,9	1,1	38,2	48,1	-9,9	50,0	81,6	-31,6
3	Кіровоградська	60-65	82,7	-22,7	38,2	71,8	-33,6	50,0	86,8	-36,8
4	Полтавська	60-65	75,3	-15,3	38,2	61,7	-23,5	50,0	82,0	-32,0
5	Черкаська	60-65	69,4	-9,4	38,2	60,8	-22,6	50,0	87,7	-37,7
6	Загалом		72,3	-12,3		61,2	-22,0		84,6	-34,6

* – за даними [12];

** – за даними [2];

*** – за даними [3].

Таблиця 3

Фактичні показники співвідношення угідь Центрального Лісостепу України станом на 01.01.2016

№ з/п	Адміністративна область	Фактичне співвідношення угідь*		Фактичне співвідношення угідь**		Фактичне співвідношення угідь***	
		оптимальне 30 : 30 : 20 : 20	15,4 : 12,8 : 70,0 : 1,8	оптимальне 1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,14 : 0,22	оптимальне 1,0 : 1,0	0,70 : 0,30
1	Вінницька	30 : 30 : 20 : 20	15,4 : 12,8 : 70,0 : 1,8	1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,14 : 0,22	1,0 : 1,0	0,70 : 0,30
2	Київська	30 : 30 : 20 : 20	25,7 : 13,6 : 53,7 : 6,9	1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,18 : 0,48	1,0 : 1,0	0,54 : 0,46
3	Кіровоградська	30 : 30 : 20 : 20	8,2 : 12,1 : 76,4 : 3,2	1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,14 : 0,11	1,0 : 1,0	0,76 : 0,24
4	Полтавська	30 : 30 : 20 : 20	10,7 : 17,6 : 66,2 : 5,5	1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,20 : 0,16	1,0 : 1,0	0,66 : 0,34
5	Черкаська	30 : 30 : 20 : 20	17,4 : 10,3 : 65,3 : 7,0	1,0 : 1,6 : 3,6	1,0 : 0,11 : 0,27	1,0 : 1,0	0,65 : 0,35
6	Загалом		15,5 : 13,5 : 66,2 : 4,9		1,0 : 0,16 : 0,23		0,66 : 0,34

* – за даними [9];

** – за даними [14];

*** – за даними [2].

Таблиця 4

Лісистість Центрального Лісостепу України станом на 01.01.2016

№ з/п	Адміністративна область	Загальна площа, тис. га	Ліси та лісовкриті площі, тис. га	Лісистість, %		
				фактична	оптимальна*	оптимальна**
1	Вінницька	2649,2	380,3	14,4	16,0	17,0
2	Київська	2816,2	648,7	23,0	23,0	17,0
3	Кіровоградська	2458,8	189,0	7,7	11,0	17,0
4	Полтавська	2875,1	286,03	9,9	15,0	17,0
5	Черкаська	2091,6	338,6	16,2	16,0	17,0
	<i>Загалом</i>	<i>12890,9</i>	<i>1842,6</i>	<i>14,3</i>	<i>17,0</i>	<i>17,0</i>

* – за даними [14];

** – за даними [12].

Таблиця 5

Динаміка лісистості Центрального Лісостепу України за 2005–2016 рр.

№ з/п	Адміністративна область	Лісистість, %			Різниця до встановленого рівня, %
		2005	2016	динаміка	
1	Вінницька	14,2	14,4	+0,2	1,7
2	Київська	23,0	23,0	0	відповідає нормативу
3	Кіровоградська	7,4	7,7	+0,3	8,4
4	Полтавська	9,6	9,9	+0,3	6,2
5	Черкаська	16,1	16,2	+0,1	відповідає нормативу
	<i>Загалом</i>	<i>14,2</i>	<i>14,3</i>	<i>+0,1</i>	<i>1,8</i>

тями показник коливається в межах 81,6–87,7%, а скорочення площ необхідне на 31,6–37,7%. Щодо розораності території, то максимально наближене фактичне значення (48,1%) до оптимального показника (38,2%) має Київська область. За іншими областями розораність території коливається в межах 60,8–71,8%, зменшення ріллі необхідне на 22,6–33,6%. Оптимальне значення освоєності земель характерне тільки для Київської області. При оптимальних значеннях 60–65% фактичні показники коливаються в межах 69,4–82,7%, скорочення площ необхідне на 9,4–22,7%.

Отже, фактичні показники розораності території та розораності сільськогосподарських угідь Центрального Лісостепу не відповідають науково обґрунтованим нормативам.

Щодо оптимізації структури сільськогосподарських ландшафтів і синонімічних їй понять, то в чинному законодавстві України вони вживаються у значенні заходів, що мають забезпечити раціональне використання й охорону земельних ресурсів, але конкретні нормативи не прописані. Проте вченими запропоновано та науково обґрунтовано оптимальні показники співвідношення основних видів угідь. У таблиці 3 наведені розраховані фактичні значення співвідношення угідь у розрізі адміністративних областей Центрального Лісостепу України.

Хоча серед науковців нині не знайдено єдиної точки зору щодо нормативів співвідношення угідь, проте, аналізуючи таблицю, можемо говорити, що фактичні показники співвідношення основних видів угідь адміністративних областей не відповідають жодному науково обґрунтованому нормативу. Найкраща ситуація склалася на території Київської області, найбільш критична – на території Кіровоградської області.

Відповідність показників лісистості території Центрального Лісостепу України встановлювали за законодавчо закріпленими та науково обґрунтованими нормативами.

За підрахунками І.А. Розумного, загальна площа лісів має становити 17%, [12], О.І. Фурдичко, А.П. Стадник [14; 15] обґрунтовують оптимальну лісистість у розрізі всіх адміністративних областей України.

Станом на 01.01.2016 лісистість території Центрального Лісостепу в середньому становить 14,3% (таблиця 4). Найвища лісистість характерна для Київської області – 23,0%, найменша для Кіровоградської області – 7,7%. Лісистість території Черкаської області становить 16,2%, Вінницької – 14,4%, Полтавської області – 9,9%. У Київській і Черкаській областях фактична лісистість відповідає наукового обґрунтованій оптимальній лісистості.

Державною цільовою програмою «Ліси України» на 2010–2015 рр., затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 977 [4], передбачено підвищення рівня до 16,1%. У таблиці 5 наведено результати дослідження змін рівня лісистості Центрального Лісостепу України.

З аналізу таблиці випливає, що за десятиліття заплановане підвищення рівня лісистості не відбулося. Рівень лісистості Київської та Черкаської областей відповідав і нині відповідає встановленим законодавством нормативам. У Вінницькій області до встановленого нормативу рівень лісистості необхідно збільшити на 1,7%, у Полтавській – на 6,2%, у Кіровоградській – на 8,4%, загалом по Центральному Лісостепу – на 1,8%.

У результаті дослідження встановлено, що сьогодні існує нагальна потреба у визначенні ефективного механізму управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення. Сучасна земельна реформа поки що

не дала суттєвих позитивних результатів, її тривалий період так і не став запорукою створення сталого землекористування.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про охорону земель» [7], ст. 165 Земельного кодексу України [8], у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів встановлюються серед інших і нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, показників деградації земель і ґрунтів. Нормативи встановлює Кабінет Міністрів України для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового й водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Кабінетом Міністрів України ще у 2009 р. підготовлено проект Постанови «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення земельних угідь», проте й донині її не затверджено.

В Україні нині діє низка законодавчих актів, у результаті виконання яких передбачається зменшення площі деградованих сільськогосподарських угідь і прогрес у напрямі досягнення нейтрального рівня деградації земель; удосконалення й оптимізація структури сільськогосподарських угідь. Зокрема, це Концепція державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1437-р [10], Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» від 21.12.2010 № 2818-VI [6], Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 [13], тощо.

Проте в країні ще не створено належної інформаційної бази ефективного управління земельними ресурсами. У зв'язку з відсутністю коштів, технічних засобів, невідпрацьованістю організаційно-методичних положень гальмується створення національного банку даних про стан земель, ведення земельно-реєстраційної діяльності. У недостатніх обсягах поновлюються планово-картографічні матеріали. Відсутня об'єктивна система оцінювання стану ґрунтів унаслідок припинення проведення суцільних ґрунтових обстежень. Землевпорядкування використовується в основному для вирішення організаційно-технічних і правових аспектів перерозподілу земель, а не як засіб обґрунтованої оптимізації та раціонального використання земель, інструмент управління їх якісним станом [1].

Висновки і пропозиції. Виходячи з наведеного, можна констатувати, що в законодавстві України до сьогодні не існує детальної процедури оптимізації (удосконалення) структури сільськогосподарських ландшафтів. У чинних законодавчих документах наведені норми мають суто декларативний характер, крім того, ці норми дублюють раніше затверджені приписи, що втратили свою чинність. Отже, стратегічним напрямом у нормативно-правовому й організаційному забезпеченні підвищення родючості ґрунтів є оптимізація структури між різними видами угідь, по-перше, всередині категорії земель сільськогосподарського призначення, а по-друге, між різними категоріями земель.

У структурі земельних ресурсів Центрального Лісостепу України спостерігаються досить значні диспропорції між площами певних категорій. Заплановане

в певних законах, державних програмах, які втратили чинність у 2015 р., скорочення площ орних земель, консервація малопродуктивних і деградованих земель, підвищення рівня лісистості не відбулося. Надмірна площа ріллі, недостатня площа лісів загрожують довкіллю, зумовлюють надмірне антропогенне навантаження на землі, погіршення екологічного стану довкілля. Тому нагальним питанням є збереження, раціональне використання та розширення відтворення земельних ресурсів як базису стійкого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Оптимізація структури земельного фонду в системі державного управління земельними ресурсами України. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2013. № 2. С. 43–47.
2. Булигін С.Ю. Формування екологічно сталих агроландшафтів: підруч. для підгот. фах. із спец. «Землепорядкування та кадастр», «Агрохімія та ґрунтознавство» в аграр. вищих навч. закл. III–IV рівнів акредитації. Київ: Урожай, 2005. 298 с.
3. Вилучення з інтенсивного обробітку малопродуктивних земель та їхнє раціональне використання: методичні рекомендації / за ред. В.Ф. Сайка. Київ: Аграрна наука, 2000. 39 с.
4. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 977. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-p>.
5. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21.09.2000 № 1989-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1989-14/>.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
7. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Козлов Н.В., Палапа Н.В. Современные причины деградации и агроэкологическое состояние пахотных земель Украины. Современные проблемы охраны земель. Киев: СОПС Украины НАН Украины, 1997. Ч. 1. С. 86–88.
10. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1437-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248907971>.
11. Новаковський Л.Я., Канаш О.П., Леонець В.О. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України. Вісник аграрної науки. 2000. № 11. С. 54–59.
12. Розумний І.А. Еколого-економічне вивчення та екологічнобезпечне використання сільськогосподарських земель (науково-методичні та практичні аспекти). Київ: Інститут землеустрою, 1996. 196 с.
13. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250068882>.
14. Фурдичко О.І., Стадник А.П. Методологія управління агроландшафтами лісомеліоративними методами: науково-методичне забезпечення. Київ: Аграрна наука, 2010. 60 с.
15. Фурдичко О.І., Стадник А.П. Основи управління агроландшафтами України. Київ: Аграрна наука, 2012. 384 с.