

УДК 504.062:631

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В МЕЖАХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЛАНДШАФТІВ

Морозова О.С. – аспірант,
Грановська Л.М. - д.е.н., професор, ДВНЗ «Херсонський
державний аграрний університет»

Проаналізовано діючу законодавчо-нормативну базу в системі землекористування і землеволодіння, а також сучасний стан використання земельних ресурсів в межах сільськогосподарських ландшафтів. Визначені основні проблеми сучасного землекористування й землеволодіння та наукового обґрунтувати основні напрями оптимізації системи землекористування.

Ключові слова: землекористування, землеволодіння, оптимізація, сільськогосподарський ландшафт, законодавчо-нормативне забезпечення, земельна реформа.

Морозова Е.С., Грановская Л.Н., Теоретические аспекты оптимизации системы землепользования в пределах сельскохозяйственных ландшафтов

Проанализирована действующая законодательно-нормативная база в системе землепользования и землевладения, а также современное состояние земельных ресурсов в пределах сельскохозяйственных ландшафтов. Определены основные проблемы современного землепользования и землевладения, научно обоснованы основные направления оптимизации землепользования.

Ключевые слова: землепользование, землевладение, оптимизация, сельскохозяйственный ландшафт, законодательно-нормативное обеспечение, земельная реформа.

Morozova O.S., Hranovska L.M. Theoretical aspects of optimizing land use within agricultural landscapes

The article analyzes the acting regulatory base in the system of land use and land ownership and also the present state of land resources within agricultural landscapes. It looks at the main problems of modern land use and land ownership and scientifically substantiates the main trends in land use optimization.

Keywords: land use, land ownership, optimization, agricultural landscape, legal and regulatory support, land reform.

Постановка проблеми. Нераціональність сучасної системи землекористування і землеволодіння призводить до масштабних екодеструктурних змін в природних екосистемах, деградації ґрунтів та зниженню рівня екологічного ефекту від використання земельних ресурсів в аграрному секторі економіки. Тому питання розробки та наукового обґрунтування напрямів оптимізації структури агроландшафтів є достатньо актуальними для сьогодення.

Актуальною є також проблема оптимізації співвідношення сільськогосподарських угідь в межах еколого-ландшафтних систем для забезпечення раціоналізації землекористування и з метою досягнення екологічної рівноваги в екосистемах. Досягнення зазначеного стану земельних ресурсів можливе за оптимальної структури землекористування – найкращого з екологічної, економічної та соціальної точок зору співвідношення різних видів земельних угідь в межах агроландшафту.

Крім того, в системі законодавчо-нормативного регулювання землекористуванням і землеволодінням існує ряд неузгодженостей щодо трактування по-

няття «оптимізація системи землекористування» та визначення єдиних наукових підходів і напрямів оптимізації самої системи землекористування й землеволодіння. Саме це і визначило актуальність теми наукового дослідження.

Проблемам раціонального землекористування, оптимізації використання земельних ресурсів присвячено чимало праць вітчизняних і зарубіжних вчених. Вперше питаннями оптимізації структури земель серед вітчизняних вчених почав займатися В.В. Докучаєв. В Україні досліджували питання оптимізації структури землекористування такі вчені: О.І. Канаш, В.М. Кривов П.Ф. Кулинич, А.Г. Мартин, А.П. Стадник, А.Я. Сохнич, А.М. Третяк, О.І. Фурдичко та інші. Серед зарубіжних вчених питання оптимізації структури агроландшафтів на основі екологічнобезпечного використання Е. Гойке, І. Риборські (Словаччина), М.Ф. Реймерс (Росія), Ю. Одум, Г. Одум (США) та інші. Однак і натеper питання удосконалення системи землекористування й землеволодіння в контексті нового законодавчо-нормативного поля залишаються актуальними.

Метою дослідження є аналіз сучасної системи землекористування й землеволодіння та обґрунтування й удосконалення основних напрямів забезпечення її оптимізації. Для досягнення мети наукового дослідження були поставлені такі завдання:

- ✓ з'ясувати змістовну сутність категорій «оптимізація землекористування» та «оптимізація системи землекористування»;
- ✓ проаналізувати сучасний стан використання земельних ресурсів в межах сільськогосподарських ландшафтів та визначити основні проблеми сучасного землекористування й землеволодіння;
- ✓ наукового обґрунтувати основні напрями оптимізації системи землекористування.

Стан вивчення проблеми. В нормативно-законодавчих документах, що стосуються питань раціонального використання й охорони земельних ресурсів та структури сільськогосподарських ландшафтів використовують такі терміни, як «оптимізація структури землекористування», «оптимізація землекористування», «оптимізація структури сільськогосподарських ландшафтів», «оптимізація охорони та використання земель».

Так, згідно із Законом України «Про генеральну схему планування території України» [1], одним з основних завдань перспективного розвитку населених пунктів є оптимізація структури землекористування з метою забезпечення сталого розвитку сільських територій та раціонального використання земельних ресурсів Згідно із Концепцією сталого розвитку населених пунктів (1999 р.) термін «оптимізація структури землекористування», передбачає таке землекористування, яке забезпечить раціональне використання земельних ресурсів та сталий розвиток сільських територій.

Законом України «Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [2] визначено стратегічні цілі та напрями управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища, серед яких одним з основних - є припинення втрат ландшафтного різноманіття та забезпечення екологічно збалансованого природокористування.

У Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [3] йдеться про раціоналізацію землекористування, що дасть змогу досягти сталого розвитку як сільських територій, так

аграрного сектора економіки в цілому. Якщо проаналізувати трактування поняття раціонального землекористування згідно із Законом України “Про землеустрій” (2003 р.), то термін “раціоналізація землекористування” передбачає сукупність заходів, що забезпечують оптимальні параметри екологічних, економічних і соціальних функцій територій.

Отже, на основі вищезазначеного можна зробити висновок, що терміни “раціоналізація землекористування” та “оптимізація землекористування” практично ототожнюються.

Згідно з Концепцією збалансованого розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року [4], складовою процесу створення умов для сталого розвитку агроєкосистем є оптимізація структури сільськогосподарських ландшафтів. Відповідно до Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [5] державна політика в галузі охорони та використання земельних ресурсів спрямована на оптимізацію структури посівних площ та сівозмін з метою підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь, запобігання розвитку ерозійних процесів та відтворення родючості ґрунтового покриву. Сільськогосподарський ландшафт можна охарактеризувати як визначену сільськогосподарську територію (ділянка земної поверхні) з впорядкованими на ній елементами природного та антропогенного походження. Посівні площі та сівозміни в межах сільськогосподарського ландшафту – це і є впорядковані елементи території. На нашу думку, змістове наповнення терміна “оптимізація структури сільськогосподарських ландшафтів” є глибшим, тому в галузі охорони та використання земельних ресурсів в межах агроландшафту варто використовувати саме цей термін.

Виклад основного матеріалу дослідження. У результаті аналізу основних положень Закону України “Про охорону земель” (2003 р.) та Земельного кодексу України (2001 р.) виявлено, що організація територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищозмін, є одним з основних завдань землеустрою. Вищезгаданими нормативно-правовими та законодавчими актами передбачено також встановлення у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів нормативів оптимального співвідношення земельних угідь [6].

Так склалося, що в Україні значна частина земель розглядається крізь призму сільського господарства, тому при оптимізації структури земель у більшості випадків ідеться мова про агроландшафтну оптимізацію. Такий підхід повинен бути переосмислений на користь загального земельного планування із дотриманням всіх потреб людини і природних екосистем. Питання збереження природних якостей земель повинно розглядатися рівнозначно як з точки зору інтересів сільського господарства, так і з необхідності збереження природного середовища та зниження антропогенного навантаження на нього

Оптимізація системи землекористування територіальних утворень має бути науково-обґрунтованою з пріоритетним урахуванням екологічних чинників, що забезпечують стійкість агроєкосистем, родючість ґрунтів, економічний ефект ведення сільського господарського та сталий розвиток сільських територій.

Земельний фонд переважної частини території Херсонської області зазнає надмірного антропогенного впливу, який виражається в перевищенні допустимих показників його сільськогосподарського освоєння та незбалансованості структури земельних угідь. Земельний фонд Херсонської області становить 2846,1 тис. га, або 4,7% площі України. Відповідно до цільового використання у структурі фонду сільськогосподарські угіддя займають 1968,3 тис. га (69,2% до загальної площі території), у тому числі рілля – 1776,5 тис. га; ліси та інші лісовкриті площі охоплюють 152,0 тис. га (5,3% до загальної площі території). Сільськогосподарське освоєння території сягає 80%. Розораність території – 62,5%, що є вище за середній рівень по країні (59,3%). В області висока природна родючість ґрунтів. Однак порушення екологічно-допустимих співвідношень площ ріллі, природних кормових і лісових угідь негативно відбилосся на якості земельних ресурсів та стійкості агроландшафтів. На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5%), забруднення (близько 20,0%), підтоплення (близько 12,0% території).

Однією з головних проблем сучасного землекористування Херсонській в області – є деградація ґрунтів. Високий рівень сільськогосподарського освоєння території, посушливий клімат з частими суховійними вітрами призводять до вітрової ерозії, а в районах з вираженим рельєфом має місце інтенсивна водна та вітрова ерозія ґрунтів. Усього зазнають водної ерозії близько 264,3 тис. га, або 13,4% загальної площі сільськогосподарських угідь.

Раціональне природокористування починається з організації території – створення оптимізованого агроландшафту з екологічно та економічно обґрунтованим і доцільним співвідношенням сільськогосподарських угідь, лісових насаджень, земель захисного та природоохоронного призначення.

Проблему оптимізації системи використання земель слід розглядати під кутом зору ієрархічної та взаємопідпорядкованості територіальних утворень, для яких встановлюються показники оптимальних співвідношень угідь. Зрозуміло, що єдине таке співвідношення, стандартне для всіх без виключення територій, особливо беручи до уваги величезне розмаїття природних умов України, позбавлено фізичного змісту. Тому визначення згаданих показників повинно здійснюватися диференційовано по відповідних таксонах поділу території України з послідовним переходом від вищих одиниць до підпорядкованих, з урахуванням положень статті 179 Земельного кодексу України[7], де йдеться про природно-сільськогосподарське районування, що, зокрема, визначене як територіальна основа для вирішення питань використання та охорони земель.

За роки незалежності в Україні сформована досить розгалужена нормативно-правова база щодо використання та охорони природних ресурсів і, в тому числі, земельних. Водночас залишається відкритим питання розробки нормативів оптимального співвідношення земельних угідь, які відповідно до статті 30-32 Закону України «Про охорону земель» встановлюються нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів (з метою встановлення критеріїв придатності для використання за їх цільовим призначенням) та нормативи якісного стану ґрунтів (з метою запобігання їх виснаженню) для зниження надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірної розораності сільськогосподарських угідь.

Екологічну складову оптимізації системи землекористування можна визначити як усвідомлену необхідність збереження і розумного використання землі як основного природного ресурсу та базисного компоненту довкілля. Головним напрямом забезпечення оптимізації землекористування є мінімізація (у т.ч. через нормування) антропогенного навантаження на земельні ресурси, а також збереження, відновлення та розширення територій із природними біоценотичними комплексами.

Застосування агроландшафтного підходу в землекористуванні насамперед означає оптимізацію території, яка повинна забезпечити з одного боку, більш повне використання природних умов у процесі господарювання, а з іншого – створення оптимальних умов для життя біорізноманіття, екологічного оздоровлення природного середовища.

З практичного погляду, ландшафтний підхід реалізується через землевпорядне проектування, що потребує складання проекту землевпорядкування сільськогосподарського підприємства, в якому органічно пов'язується землеробство, рослинництво, тваринництво тощо. При цьому необхідність використання еколого-ландшафтного підходу при проведенні землевпорядкування території сільськогосподарського підприємства виходить за межі традиційного розподілу земель за складом, цільовим призначенням тощо [8].

Визначаючи економічну доцільність оптимізації системи землекористування, слід виходити з постулату: економічна доцільність зумовлюється екологічною допустимістю. Нехтування цим правилом призведе до економічних втрат, оскільки можливий короточасний економічний ефект, що буде отриманий без урахування екологічних вимог, супроводжуватиметься деградаційними явищами, які відіб'ються на продуктивності земель. З урахуванням цього економічна оптимальність землекористування може бути охарактеризована, перш за все, через систему корпоративних інтересів сільськогосподарських товаровиробників, що експлуатують земельні ресурси як засіб виробництва, а також виходячи з потреб у земельних ресурсах інших галузей економіки. В Україні окремі аспекти ландшафтного підходу використані в процесі розробки і впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території.

Оптимальні співвідношення земельних угідь доцільно враховувати при:

- розробленні загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель, що визначають склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації;
- розробленні документації із землеустрою в галузі охорони земель – схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань, що включають заходи еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель, удосконалення співвідношення і розміщення земель та сільськогосподарських угідь, систем сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни;
- проведенні природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протирозійного та інших видів районування (зонування) земель, які включають: поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки; установлення вимог щодо раціонального викорис-

тання земель відповідно до району (зони); визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу; встановлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням кліматичних, геоморфологічних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей екологічного району (зони);

- економічному стимулюванні впровадження заходів щодо використання та охорони земель.

Екологічну складову оптимізації землекористування можна визначити як усвідомлену необхідність збереження і раціонального використання землі як основного природного ресурсу та базисного компоненту довкілля.

Оптимізація землекористування повинна спиратись на ряд принципів, які є основою для його реалізації, зокрема:

- ✓ економічна ефективність повинна бути науково обґрунтованою, екологічні втрати – мінімальними;
- ✓ необхідність розроблення системи економічних стимулів та покарань для землекористувачів за дотримання або порушення принципів раціонального землекористування;
- ✓ необхідність враховувати всі можливі природні фактори разом із виробничою діяльністю людини;
- ✓ створення умов для раціонального природокористування, у тому числі застосування інноваційних систем землекористування та охорони земель;
- ✓ встановлення норм антропогенного навантаження на земельні ресурси та контроль за їх дотриманням;
- ✓ екологічний моніторинг земельних ресурсів, що залучені у господарське використання;
- ✓ підвищення ефективності використання природних ресурсів і умов одночасно із нормуванням негативного впливу господарської діяльності на довкілля.

Основним завданням земельної реформи було і залишається змінити ставлення до землі як національного багатства, ефективно і раціонально використовувати земельні ресурси, забезпечувати їх відтворення та охорону. З цією метою здійснено ряд заходів, які формують новий земельний устрій країни і передбачають ефективну господарську діяльність на землі нових власників. Принциповим моментом цих заходів є вимога надати землю тим, хто її безпосередньо обробляє і створити умови для демонополізації державної форми власності на землю. Земельна реформа охопила всі галузі економіки України і її головним завданням є "... перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної аграрної економіки, раціонального використання та охорони земель". На сучасному етапі земельної реформи створені умови для збільшення кількості власників на землі, але більшість з них не мають достатньої професійної підготовки, звідси виникає проблема можливості ефективного землекористування.

Якщо звернутися до законодавчої бази, то згідно Закону України «Про плату за землю» ми маємо плату за землю у вигляді земельного податку та орендної плати, які не мають відношення до екологічної складової плати за використання земельних ресурсів та її екологічної функції. Таким чином, крім

плати за землю, окремо має справлятися і плата за зниження родючості ґрунтів, яка повинна мати пріоритетні значення в реформуванні земельних відносин в аграрному секторі економіки.

Завершальний етап земельної реформи передбачав створення ринку сільськогосподарських земель, який на сьогоднішній день залишається не завершеним. Введення мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення пов'язане з запровадженням права власності на землю і закріплене ст. 17 Земельного кодексу України (1992 р.). Однак наявність мораторію не заперечує розвитку тіньового продажу сільськогосподарських земельних ділянок, наприклад шляхом зміни їх цільового призначення і переведення у землі особистого селянського господарства, які не підпадають під дію мораторію. Порядок зміни цільового призначення земельних ділянок закріплений ст. 20 Земельного кодексу України. Майже 20 років існує приватна власність на землі сільськогосподарського призначення, однак «новий власник» так і не забезпечив ефективність використання земель сільськогосподарського призначення, в тому числі і в зоні зрошення. Існуюча система використання земельних ресурсів не забезпечує їх раціонального використання, збереження родючості ґрунтів, отримання екологічно-безпечної продукції та інвестування процесу відновлення внутрішньогосподарської мережі, дренажних систем та водогосподарських об'єктів в зоні зрошення. Крім того, відсутність ефективного і регульованого ринку на землі не створює умови для формування об'єктивної ціни на землі сільськогосподарського призначення.

Разом з тим, враховуючи досвід розвинених країн світу щодо розвитку аграрного сектора економіки та визначення прав власності на сільськогосподарські земельні ділянки, існують і інші альтернативні форми землеволодіння і землекористування, наприклад оренда земельних ділянок. Ця форма в нашій країні також не забезпечила ефективності землекористування.

Державна політика у сфері землекористування повинна забезпечувати принцип економічного стимулювання концентрації землеволодінь, сьогодні вона має протилежну спрямованість. В багатьох розвинутих країнах світу розміри фермерських господарств невеликі, але вони добре забезпечені технікою, коштами, здійснюють виробництво на принципах високої інтенсивності, однак і тут відбуваються процеси концентрації, оскільки ефективність виробництва в них нижча, ніж у великих господарств. Виходячи з цього, ще одним завданням сучасної земельної реформи в Україні повинно бути створення порівняно великих за розміром аграрних підприємств на засадах приватної власності на землю і майно, але з колективними формами господарювання. Що стосується зрошувальних систем, в тому числі і рисових, то, з метою ефективного використання, їх необхідно передати державним структурам, яким буде надано право передавати зрошувальні системи в приватну власність або довгострокову оренду землекористувачам не менш як на дві ротації сівозміни, здатним забезпечувати сучасні технології вирощування сільськогосподарських культур, вести рентабельне виробництво, здійснювати контроль за станом і використанням зрошувальних систем, земельних ресурсів і джерел зрошення.

Висновки та пропозиції. Сучасна структура земельного фонду України фактично була сформована під впливом екстенсивного розвитку сільського господарства. Порушення екологічно-допустимих співвідношень площ ріллі,

природних кормових і лісових угідь негативно відбилося на стійкості і стані агроландшафтів. В таких умовах, оптимізація землекористування повинна враховувати як економічні вимоги, так і екологічні. При екологічній оптимізації, на базі критеріїв деградованості в обов'язковому порядку слід передбачити вилучення з інтенсивного використання земель, які за своїми модальними властивостями не можуть забезпечувати стійкість агроecosystem.

Зняття мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення після прийняття Закону України «Про ринок земель» не тільки надасть можливості громадянам повністю реалізувати своє конституційне право на землю в частині вільного розпорядження земельною власністю, але й створить умови для залучення інвестицій в аграрний сектор як в розвиток інноваційних технологій вирощування сільськогосподарських культур, так і в реконструкцію зрошувальних систем.

Перспектива подальших досліджень. Реформування земельних відносин повинно супроводжуватися перебудовою інституціонального управління землекористуванням. При цьому, необхідним є не тільки розробка і удосконалення нормативно-правової бази у сфері використання та охорони земельних ресурсів, але й ефективне здійснення функцій організації і контролю за виконанням існуючої нормативно-правової бази. На завершальному етапі земельної реформи та після її завершення законодавчо-нормативне забезпечення повинно посилити роль державних структур у сфері земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 30, ст.204) { Із змінами, внесеними згідно із Законом N 5459-VI (5459-17) від 16.10.2012, ВВР, 2013, N 48, ст.682 } Електронний режим: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
2. Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року Затверджено Законом України від 21 грудня 2010 року N 2818-VI <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
3. Розпорядження від 17 червня 2009 р. N 743-п http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR090743.html.
4. Наказ від 20 серпня 2003 року N 280 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN6627.html
5. Постанова від 4 грудня 2013 року N 875 (http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP071158.html)
6. Безпалько Р.І., Хрущук С.Ю. Проблемні питання оптимізації використання землекористувань Електронний ресурс: [ena.lp.edu.ua:8080> bitstream/ntb/20092/1/41-226-](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/20092/1/41-226-)
7. Земельний кодекс України від 12 лютого 2015 року N 191-VIII, редакція діє 05.04.2015 р http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012768.html.
8. Бриндзя О.З. «Теоретико-методологічні передумови раціонального землекористування» Електронний ресурс : [economics-of-nature.net>uploads/arhiv/2008/...](http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/...)