



Економіка

УДК 332.3+332.5:631.45

© 2017

ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Л.Я. Новаковський,
академік НААН,
доктор
економічних наук

Національна академія
аграрних наук України

І.О. Новаковська,
доктор
економічних наук

Національний авіаційний
університет

Мета. Визначити сучасні тенденції кількісних і якісних змін земельно-ресурсного потенціалу, напрями, правові передумови й обсяги земельноохоронних робіт. **Методи.** Аналіз, синтез, система узагальнення, розрахунково-варіантний, прогнозування. **Результати.** Розглянуто особливості проведення робіт з охорони земель у дореформений та післяреформений періоди. Обґрунтовано методологічні підходи щодо прогнозування складу екологічно стабілізуючих угідь із застосуванням показників ґрунтових властивостей, що зумовлюють необхідність консервації земель. Запропоновано правові положення формування законодавчого акта з цього питання, напрями вдосконалення управління землекористуванням і ґрунтовою родючістю. **Висновки.** Слід зосередити організацію робіт з управління охороною земель у Міністерстві аграрної політики та продовольства, створити відповідний структурний орган в його складі, інтегрувати наукові, проектні, агрохімічно-паспортизаційні та моніторингові роботи на засадах використання новітніх лабораторій і матеріалів дистанційного зондування земель.

Ключові слова: охорона земель, обстеження ґрунтів, прогнозний баланс, стабілізація, землекористування, родючість, ґрунти.

Значна частина земель України перебуває у передкризовому, а подекуди у кризовому стані з тенденцією до прогресуючого погіршення. Ощадливе, ефективне й екологічнобезпечне використання земельно-ресурсного потенціалу країни та його охорона в сучасних умовах є однією з надзвичайно актуальних проблем національної безпеки

країни. Передкризовий та кризовий стани охорони земельних угідь сформувалися не у післяреформений період (після 1991 р.), а мають більш давню історію. Вони зумовлені надмірною розораністю земельного фонду, недосконалістю систем землеробства, ігноруванням агрономічних та екологічних норм землекористування, відсутністю

належної системи управління землекористуванням і процесами родючості ґрунтів.

За 1961–2015 рр., наприклад, площа еродованих орних земель зросла з 8 до 10,6 млн га або в 1,3 раза. Змиті орні землі становлять 32% площі орних земель, а рілля, що піддається дії вітрової ерозії, досягла площі понад 6 млн га. Саме водна ерозія та дефляція (вітрова ерозія) безпосередньо загрожують існуванню ґрунту, передусім наших чорноземів. Погіршуються й інші якісні показники ґрунтів (кислотність, солонцюватість, засоленість, техногенне забруднення). Питання охорони земель, зокрема збереження гумусу, боротьби з ерозією ґрунтів, оптимізації природних комплексів та ін. достатньо досліджені вітчизняними та зарубіжними вченими [1, 2, 8, 15]. Однак невиваженість державної політики щодо охорони ґрунтів і відсторонення держави від фінансування земельно-охоронних заходів за бюджетні кошти стримує процеси захисту наших ґрунтів.

У зв'язку з тим, що з 1980 р. не провадиться великомасштабне ґрунтів обстеження на всій площі земель, а вони, згідно закону, повинні були б виконуватися у 2020 р. втретє, відсутня актуалізована інформація про ґрунтовий покрив, занедбано моніторинг ґрунтів, не розроблялася землевпорядна земельноохоронна документація.

Мета досліджень — визначити сучасні тенденції динаміки кількісних і якісних змін земельно-ресурсного потенціалу та напрями, правові передумови й обсяги земельноохоронних робіт.

Методи досліджень — аналіз, синтез, система узагальнення, розрахунково-варіантний, прогнозування.

Результати досліджень. Протягом 1957–1961 рр. в Україні вперше було проведено суцільне великомасштабне обстеження ґрунтового покриву. Складено карти ґрунтів масштабів від 1:25000 до 1000000, для кожного сільськогосподарського підприємства розроблено заходи щодо раціонального використання угідь і охорони земельних ресурсів. Започатковано розроблення проектів та реалізацію протиерозійних робіт з додержанням принципу комплексності заходів [15].

Розроблено Генеральну схему протиерозійних заходів, аналогічні схеми по кожній області, складено регіональні схеми

та робочі проекти протиерозійних заходів у межах Норинської, Сіверсько-Донецької, Ржищівської та інших яружно-балкових систем. У проектах внутрішньогосподарського землеустрою та робочих проектах агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних заходів і споруд основна увага приділялася дотриманню принципу територіальності, тобто одночасному охопленню заходами цілих гідрографічних басейнів, яружно-балкових систем, районів дії вітрової ерозії.

Схеми здійснення протиерозійних заходів розроблено більше ніж у 50 регіонах з охопленням понад 9 млн га території [14]. У 80-ті роки для площі близько 8 млн га було складено проекти землеустрою з контурно-меліоративною організацією території. Наукові розробки вчених Академії з цього питання відзначені у 1993 р. Державною премією України в галузі науки і техніки. Альтернативи контурно-меліоративній системі землеробства досі не існує.

Здійснені протягом 1960–1990 рр. заходи щодо збільшення площі лісів і захисних лісонасаджень, особливо лісосмуг, за рахунок заліснення ярів, крутих схилів, балок, берегів річок та ін. водних об'єктів, реалізація комплексу протиерозійних заходів зумовили скорочення розораності земель України з 59,9 до 55,6%, значне збільшення площі лісів і захисних лісонасаджень (на 2,8%), зростання земель водного фонду на 1,3% [13, 9]. Незважаючи на незначне скорочення площ луків і пасовищ (на 295,2 тис. га або на 0,5%), площа екологічно стабілізуючих ландшафтів угідь зросла з 31 до 34,7% усієї території країни.

Як свідчить динаміка змін площі основних угідь протягом 1991–2016 рр. (табл. 1) процес оптимізації природних комплексів продовжувався і в пореформений період.

Слід відзначити, що за останній 25-річний період площа стабілізуючих ландшафтів угідь збільшилась з 34,7 до 38,8% (на 4,1%), а за весь 56-річний період (1960–2016) — на 7,8%. Площа орних земель у 1960–2016 рр. скоротилася на 1829,7 тис. га.

Використання основного багатства — землі — має провадитися на основі стабілізації землекористування шляхом оптимізації природних компонентів, упровадження адаптивних систем землеробства та новітніх

1. Динаміка змін площі основних угідь за 1991–2016 рр.

Види основних угідь та функціональне використання	Площа угідь, тис. га				Зміни за 1991–2016 рр. (+, –)	
	1991 р.*		2016 р.		усього, тис. га	2016 р., % до 1991 р.
	усього, тис. га	% до загальної площі	усього, тис. га	% до загальної площі		
Сільськогосподарські угіддя у тому числі:	42030,3	69,6	41507,9	68,8	–522,4	98,8
рілля	33571,1	55,6	32541,3	53,9	–1029,8	96,9
багаторічні насадження	1058,0	1,8	892,4	1,5	–165,6	84,3
сіножаті і пасовища	7401,2	12,3	7840,5	13,0	+439,3	105,9
Ліси та інші лісовкриті площі	10221,3	16,9	10633,1	17,6	+411,8	104,0
Забудовані землі	2161,2	3,6	2552,9	4,2	+391,7	118,1
Відкриті заболочені землі	884,0	1,5	982,3	1,6	+98,3	111,1
Води	2435,1	4,0	2426,4	4,0	–8,7	99,6
Інші землі	2623,0	4,4	2252,3	3,7	–370,7	85,9
Разом (територія)	60354,9	100,0	60354,9	100,0	–	–

Розраховано за даними Держкомзему та Держгеокадастру за відповідні роки.
* Площа за станом на 1.11. 1990 р.

технологій реалізації високого біологічного потенціалу сучасних сортів культур [8].

Окремі вчені наголошують, що основою стабілізації землекористування є відновлення порушеного співвідношення між природними комплексами — площами луків, лісу, води і посівів. За їхніми розрахунками площу ріллі у державі треба зменшити мінімум на 10 млн га, перевівши цю площу в природні кормові угіддя та під заліснення [7]. Тоді землі під лісовою рослинністю займатимуть 18,1 млн га або 30% території України (це відповідає європейським стандартам), а площа орних земель становитиме 22,5 млн га (розораність території скоротиться від 53,9 до 37,3%).

Чи реально це? До 1991 р., як відомо, орні землі України перебували у державній власності. Вони використовувалися сільськогосподарськими підприємствами як великі масиви. За наявності відповідної державної програми і коштів у державному бюджеті трансформацію частини орних земель у природні кормові угіддя та лісонасадження можна було б здійснити швидше. Однак ні програми, ні конкретних проектів, ні коштів у державному бюджеті на роботи з трансформації ріллі у таких розмірах не передбачалося. Не підтримувалися в цілому у науковому середовищі і такі масштаби скорочення площі орних земель.

Нині, коли понад 84% всіх орних земель країни перебуває у приватній власності, ця пропозиція є нездійсненною взагалі. Якби з 10 млн га прийшлося перевести у лісонасадження та кормові угіддя 8 млн га орних земель приватної власності і 2 млн державної, то компенсаційні витрати власникам землі становили б 275 млрд грн (із розрахунку 40 тис. грн за 1 га площі під заліснення та 15 тис. грн за 1 га — за трансформацію у кормові угіддя). Для національного бюджету це невідомна сума. Слід мати на увазі також, що рівень оптимальної лісистості, який пропонується — 30%, набагато перевищує розрахунки багатьох учених — лісівників і екологів (16,5–22%) [14, с. 72, 73].

Проектом Загальнодержавної програми, використання та охорони земель, що подавалася Кабінетом Міністрів України у 2004 р. на затвердження до Верховної Ради України, передбачалося скоротити площу орних земель до 29,3 млн га (48,5% усієї площі земель), а площу земель лісгосподарського призначення збільшити до 11,1 млн га (18,4%) [5].

Реальність вказаних пропозицій є більш імовірною, однак ця Програма не була затверджена і не реалізувалася. Фактичні показники площ за 2015 р. становили: ріллі — 32,5 млн га, що більше на 11% від прогнозованого, а лісів та інших

лісонасаджень — на 9,5% менше за прогнозований рівень.

В Інституті землеустрою УААН у 2000 р. запропоновано критерії визначення необхідності консервації земель, які базуються на врахуванні ґрунтових властивостей, порогові значення яких встановлено [12]. На їх основі Держкомземом України у 2002 р. затверджено Порядок консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами (наказ Держкомзему від 17 жовтня 2002 р. № 175).

Міністерство аграрної політики та продовольства України наказом від 26 квітня 2013 р. затвердило новий Порядок консервації земель, який є чинним нині з унесеннями в нього змінами згідно з наказами Мінагрополітики від 30.06.2016 р. № 219 і від 7.03.2017 р. № 112) [17]. Уточнено перелік властивостей й ознак ґрунтів, окремі одиниці переліку властивостей й ознак ґрунтів, окремі одиниці виміру та показники ґрунтових властивостей (з урахуванням зонального місцезнаходження). Порівняно із запропонованими раніше вченими Інституту землеустрою критеріями (2000 р.) зі складу властивостей і ознак ґрунтів виключено «карбонатність» і додатково включено «спрацювання органічних ґрунтів (торфових), а також заболоченість і вторинну підтопленість». Інші 12 показників залишилися без змін.

З переліку одиниць виміру виключено «вміст карбонатів, % від ваги ґрунту» та включено «потужність органогенного шару, см», «рівень підґрунтових вод, м», «щільність забруднення стронцієм-90, Кі/км²».

Унесено низку змін у розміри показників ґрунтових властивостей, зокрема: зменшено вміст фізичної глини ґрунтів легкого гранулометричного складу зони Полісся (у відсотках) — з 5 до 3; Лісостепу — з 10 до 7; Степу і Сухого Степу — з 20 до 10. Цей самий показник для ґрунтів важкого гранулометричного складу встановлено на рівні понад 50% для всіх зон (раніше пропонувалося на нелесових породах установити його величину понад 60%, а на лесових породах — понад 75%).

Зменшено показники гумусованості ґрунтів (% від ваги ґрунту) — з «менше 0,6 до менше 0,5» від ваги ґрунту, з «менше

0,6 до менше 0,5» на Поліссі; з «менше 1,5 до менше 1,0» — у Лісостепу, Степу північному і південному, а також «з менше 2,0 до 1,0» у Сухому степу.

Рівень засолення (% від маси ґрунту, у перерахунку на токсичні солі), який пропонувався понад 0,4 диференційовано, нині встановлено: для содового — понад 0,1, для сульфатно-хлоридного — понад 0,2, для сульфатного — понад 1,0.

Перевищення гранично допустимих концентрацій рухомих форм (амонійно-ацетатна витяжка), незалежно від його рівня, прийнято ознакою хімічного забруднення (раніше це перевищення рекомендувалося на рівні вище ніж у 4 рази за норму).

Щільність забруднення місцевості цезієм-137 залишена на тому самому рівні (понад 15 Кі/км²), а стронцієм-90 — затверджена на рівні понад 3 Кі/км².

Отже, пропозиції вчених Інституту землеустрою як за ознаками ґрунтів, так і за показниками ґрунтових властивостей, що зумовлюють необхідність консервації земель, витримали в цілому перевірку часом і прийняті за базу при затвердженні відповідних показників «Орієнтовні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами» [17]. Відповідно до показників ґрунтових властивостей за розрахунками площа деградованих, малопродуктивних і забруднених орних земель, що потребують консервації, становить 5,1 млн га, з них 54,3% змитих і дефльованих, 11,5% — перезволожених і заболочених, 9% — солонцюватих [12]. Із зазначеної загальної площі 2,7 млн га рекомендується залісити. За цим варіантом площа орних земель становитиме 27,4 млн га (розораність 45,4%), а площа лісів і захисних лісонасаджень — 13,3 млн га (рівень лісистості 22%). Порівняння співвідношення площі орних земель і лісів за варіантами свідчить, що їх прогноз на 2030 р., побудований на показниках деградації ґрунтового покриву, розмірі малопродуктивних земель і техногенного забруднення площ, можна вважати найбільш обґрунтованим (табл. 2). Достатньою мірою враховуються при цьому й економічні показники (збитковість) виробництва продукції на таких землях. За

2. Прогноз площ орних земель та лісів до 2030 р., млн га

Варіанти	Орні землі			Ліси та захисні лісонасадження		
	сучасна площа	прогнозна площа	прогнозний рівень розораності, %	сучасна площа	прогнозна площа	прогнозний рівень розораності, %
I Доведення рівня лісистості до європейського (30 %)	32,5	22,5	37,3	10,6	18,1	30,0
II За проектом Загальнодержавної програми використання і охорони земель	32,5	29,3	48,5	10,6	11,0	18,4
III За показниками деградації, продуктивності та забруднення ґрунту	32,5	27,4	45,4	10,6	13,3	22,0

наявності відповідної загальнодержавної та регіональних програм консервації, коштів у державному та місцевих бюджетах, після розв'язання низки організаційно-правових проблем можна було б вирішити одне із основоположних базових питань охорони довкілля та збереження ґрунтів — забезпечити оптимальне співвідношення земельних угідь.

Незважаючи на те, що новий Земельний кодекс України набрав чинності ще 1 січня 2002 р., законодавчого акта, який встановив би порядок консервації земель, до цього часу не розроблено. Правові положення щодо консервації земель, визначені у Земельному кодексі та Законі України «Про охорону земель», є новелою національного законодавства, але регулюють лише окремі положення її здійснення. Порядку використання та охорони техногенно забруднених земель також не існує. Не розроблено нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, прийняття яких передбачається статтею 165 Кодексу [6].

За законом консервація земель має здійснюватися за рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договорів з власниками землі. Однак договірні відносини з цього приводу повинні передбачатися і для користувачів землі (при постійному користуванні та у разі оренди). Законом «Про порядок консервації земель» слід урегулювати й інші питання, зокрема: а) чітко

визначити порядок фінансування заходів з консервації земель за рахунок державного та місцевого бюджетів, коштів власників землі і землекористувачів, пов'язаних з консервацією, компенсації зниження доходу внаслідок тимчасової консервації, зниження рівня продуктивності угідь, стимулювання впорядкування земель за власні кошти; б) установити, що консервація земель провадиться не лише за ініціативою власників землі та землекористувачів, а передусім на підставі подання органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель, а також моніторинг земельних ресурсів і ґрунтів; в) гарантувати земельні та майнові права власників і землекористувачів під час проведення консервації, одержання при можливості інших рівноцінних земельних ділянок замість тих, що консервуються (трансформуються), або вартості земельних ділянок у грошовій формі; г) удосконалити механізм консервації, виключивши елементи примусу при ініціюванні робіт, чітко встановити права й обов'язки учасників процесу консервації.

У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів законодавством передбачено встановити такі нормативи: оптимального співвідношення земельних угідь; якісного стану ґрунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель та ґрунтів. Більшість стандартів

і нормативів досі не розроблені. Це стримує роботу над конкретними заходами щодо збереження родючості ґрунтів, не дає змоги скласти обґрунтовану землевпорядну документацію для реалізації вказаних заходів.

На виконання Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затвердженого Кабінетом Міністрів 30 березня 2016 р., нещодавно оприлюднено проект Нормативів якісного стану ґрунтів. Нормативи включають показники і параметри будови, складу та властивостей ґрунтів, характеризують рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо, за яких ґрунти зберігають здатність виконувати свої продуктивні, екологічні та соціальні функції [18].

Для визначення параметрів показників використовують дані агрохімічної паспортизації сільськогосподарських угідь і моніторингу земель. Зміни показників пропонується визначати порівнянням попередніх і поточних значень паспортизації та моніторингу земель. Погіршення якісного стану ґрунтів та зниження їх родючості слід вважати небезпечним у разі зменшення числових значень не менше ніж за двома параметрами, а саме: зниження вмісту гумусу в ґрунті більше ніж на 5%; зниження вмісту рухомих сполук фосфору в ґрунті (мг/кг ґрунту) на 15% і більше; зниження вмісту рухомих сполук калію в ґрунті (мг/кг ґрунту) на 15% і більше; зниження рН сольового на кислих ґрунтах на 10% і більше; збільшення рН водного на лужних ґрунтах на 10% і більше; збільшення вмісту увібраного натрію більше ніж на 5% від ємності поглинання ґрунту; збільшення ступеня засолення на 1 градацію і більше.

Показники ґрунтових властивостей, що зумовлюють консервацію земель, слід

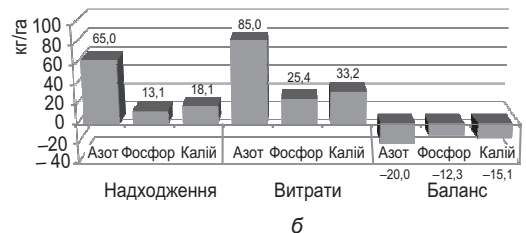
уточнити після затвердження нормативів якісного стану земель і гранично допустимого забруднення ґрунтів.

Стан ґрунтового покриву значною мірою втратив функції саморегуляції. Існуванню ґрунту безпосередньо загрожує водна та вітрова ерозії. Дії водної ерозії піддаються 13,3 млн га (32%) сільськогосподарських угідь, вітрової — понад 6, а пиловим бурям — до 20 млн га.

Застосування мінеральних добрив скоротилося з 148 кг діючої речовини на гектар у 1986–1990 рр. до 76 кг у 2011–2015 рр., органічних — з 9,4 до 0,5 т/га. За 1986–1990 рр. баланс поживних елементів у землеробстві був позитивним (надходження елементів у ґрунт перевищувало витрати на 21,3 кг NPK на гектар). Завдяки вжитим заходам вдалося досягти збору зернових на рівні 50 млн т. За 2011–2015 рр. баланс поживних елементів був від’ємним і становив 47,4 кг діючої речовини NPK на гектар (рисунок).

Уміст гумусу зменшився за останні 20 років на 0,22% в абсолютних величинах, хоча для збільшення його рівня на 0,1% у природних умовах потрібно 25–30 років. Порушено сівозміни. У деяких областях соняшник займає до 30% орних земель і повертається на попереднє поле через 3 роки замість рекомендованого строку — 6–7 років.

Значна кількість проблем у землекористуванні пов’язана зі здійсненням земельної реформи в країні. Негативні наслідки кон’юнктурно-ринкового використання земель, уседозволеність і безвідповідальність землекористувачів посилюються особливо в останній час. Основоположне завдання реформи — забезпечення раціонального використання та охорона земель реалізується вкрай повільно. Приватизація сільськогосподарських угідь в умовах дії мораторію на купівлю-продаж



Баланс поживних елементів у землеробстві України (діючої речовини, кг/га): а — 1986–1990 рр.; б — 2011–2015 рр.

земельних ділянок не дає змоги мати дійсного господаря — власника землі [11].

Консолідація земель, які було поділено на земельні частки-паї, не провадиться. Майже 1,4 млн га розпайованих земельних ділянок не використовуються. Близько 1,0 млн осіб не обробляють і не здають земельні ділянки в оренду, отже, майже 5 млн га або близько 12% загальної площі сільськогосподарських угідь не використовуються. Єдиним видом землекористування дрібних власників на селі є передача ділянок в оренду. При цьому середній розмір орендної плати залишається досить низьким (1093 грн за гектар), а значна частина орендованих земель втрачає свою родючість через недотримання агрономічних та екологічних вимог господарювання [4].

Роботи щодо охорони земельного фонду країни на державному рівні занедбано, загальнодержавних програм використання та відтворення земель, охорони родючості ґрунтів, закону про консервацію земель досі не розроблено. У державному бюджеті не передбачається коштів на проведення земельно-охоронних заходів і підвищення родючості ґрунтів, хоча майже половина загальної площі земель перебуває у державній власності. Діяльність ряду центральних органів виконавчої влади досі зосереджується лише на проведенні робіт щодо внесення необхідної інформації до державного земельного кадастру, організації надання земель сільськогосподарського призначення державної власності в оренду на торгах, передачі земельних ділянок у власність та у користування учасникам АТО. Недопустимим є припинення робіт щодо розроблення землевпорядної документації, пов'язаної з охороною ґрунтового покриву країни.

У цьому зв'язку досить своєчасним і актуальним є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 7 червня 2017 р. № 413 «Деякі питання удосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [4].

Основними завданнями Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони сільськогосподарських земель державної власності та

розпорядження ними, що затверджена вказаною постановою, є такі:

- Впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони вказаних земель;
- Забезпечення оптимального використання земель, зокрема з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, генеральних планів населених пунктів;
- Підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики;
- Підвищення рівня обізнаності населення, землевласників і землекористувачів щодо проблем деградації земель та сталого землекористування;
- Запобігання деградаційним процесам ґрунтового покриву, підвищення рівня родючості ґрунтів.

Кабінет Міністрів України поклав забезпечення реалізації затвердженої Стратегії на Мінагрополітики та Держгеокадастр відповідно до повноважень вказаних центральних органів виконавчої влади, що визначені законодавством. Для реалізації Стратегії передбачено розробити проекти з 9-ти ключових напрямів удосконалення управління землекористуванням, більшість яких є стратегічними.

Вказана Стратегія однак є короткостроковою і вона не може замінити Загальнодержавну програму використання та охорони земель, яка повинна бути затверджена Законом України, а також Державну програму охорони родючості ґрунтів, яку передбачалося мати за Законом про охорону земель.

Ефективному сільськогосподарському використанню земель перешкоджає й застарілість інформації про стан ґрунтового покриву, яка унеможлиблює охорону угідь від деградації. Через відомчу розпорошеність моніторингових спостережень ця інформація не узгоджується між собою, обмежена та майже недоступна для використання не лише контролюючими органами, а й для громадян. Система контролю за використанням і охороною земель має ґрунтуватися передусім на моніторинговій інформації.

Президія НААН, за підтримки Мінагрополітики України, запропонувала визначити Національний науковий центр «Інститут

ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського» міжвідомчим національним ґрунтово-інформаційним центром України. Вказаний центр має містити національний архів ґрунтових даних, спеціальний портал із консультативною та освітянською функціями, систему обміну ґрунтовою інформацією з національними та зарубіжними користувачами. Організацію інформаційного забезпечення моніторингу ґрунтів, зведення та видавання матеріалів про стан ґрунтового покриву та першочергові заходи з його охорони пропонується покласти на зазначений центр. Отже, створивши ґрунтово-інформаційний центр, ми зможемо об'єднати розпорошену нині у відомствах інформацію про ґрунтовий покрив, стан його використання та деградації і на цій основі організувати екологічнобезпечне землекористування та охорону земельних ресурсів.

Але вкрай важливо мати достовірну інформацію про ґрунти. Положення про моніторинг земель існує з серпня 1993 р. Закон про охорону земель діє з червня 2003 р. Однак завершеної системи земельного моніторингу досі не створено. Заходи щодо боротьби з деградацією ґрунтів не передбачаються у державному бюджеті.

Недосконалою є й сучасна система організації управління охороною земель і родючістю ґрунтів. Згідно із Земельним кодексом України в редакції від 13.03.1992 р., коли було запроваджено колективну та приватну форми власності на землю, розробку і виконання разом з районними та міськими радами народних депутатів обласних програм щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорону земельних ресурсів віднесено до відання обласних рад народних депутатів. Розробку і виконання разом з АР Крим, місцевими радами державних програм щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів у комплексі з іншими природоохоронними заходами визначено компетенцією Кабінету Міністрів України [10].

З прийняттям 25 жовтня 2001 р. чинного нині Земельного кодексу ситуація щодо регулювання та здійснення охорони земель істотно змінилася:

- До повноважень Верховної Ради України

віднесено затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель;

- Розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель визначено повноваженнями Кабінету Міністрів України;

- Погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель і затвердження регіональних програм і участь у їх реалізації віднесено до повноважень обласних рад;

- Центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів має одним зі своїх повноважень участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, організацію моніторингу земель;

- Аналогічне повноваження, тобто участь у розробленні та реалізації, має і центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Отже, Кабінет Міністрів забезпечує виконання, а два центральні органи виконавчої влади (Мінекології та Держкомзем) беруть участь у реалізації земельно-охоронних програм.

У 2010 р. центральні органи виконавчої влади країни було поділено на ті, що формують державну політику у відповідній галузі або сфері, та ті, що реалізують вказану політику. У галузі земельних відносин органами, що забезпечують формування цієї політики, стали Мінекоресурсів і Мінагрополітики, а органами, що реалізують її, — Держгеокадастр, Держекоінспекція та Держінспекція у сфері державного нагляду (контролю), яку фактично ліквідовано.

Якщо виходити з повноважень, установлених у нині чинному Кодексі для Мінекоресурсів і Мінагрополітики, то: **Мінекоресурсів** бере участь у розробленні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель і організовує моніторинг земель (ст. 14 Кодексу), а **Мінагрополітики** — забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, зокрема проведення земельної реформи, розробляє та забезпечує реалізацію загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони

земель, забезпечує проведення охорони земель та реформування земельних відносин (ст. 15 Кодексу). Отже, за законодавством Міністерство аграрної політики та продовольства формує земельно-охоронну політику, розробляє та забезпечує реалізацію програм охорони земель країни, тобто є головним із указаних функцій.

В умовах, коли затверджених загальнодержавної та регіональних програм охорони земель і ґрунтів не існує, важливим є схвалення у жовтні 2014 р. Кабінетом Міністрів Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням на 2015–2020 рр. [19], також прийняття у березні 2016 р. Національного плану дій з реалізації вказаної Концепції. План дій містить 42 завдання, в ньому визначено конкретних організаторів і виконавців робіт та строки їх виконання. Керівництвом здійснення плану дій покладено на Мінекології.

Передбачені до виконання заходи у 2016–2017 рр., як свідчить аналіз, досі ще не реалізовано. Це стосується законопроектів про збереження ґрунтів та охорону їх родючості, ряду проектів постанов Уряду. Не вирішується питання і щодо проведення суцільних ґрунтових обстежень, які передбачено здійснити протягом 2016–2020 рр. У 2016 р. вони не розпочиналися, в цьому році не провадяться, а на 2018 р. у проекті державного бюджету країни коштів на здійснення цих робіт також не передбачено.

За законом повторні ґрунтові обстеження слід провадити через 20 років. У 70–80-ті роки ХХ ст. було проведено коригування

частини ґрунтознавчих матеріалів і встановлено, що ґрунтовий покрив зазнав значних змін. Оцінити реальний стан ґрунтових ресурсів без проведення суцільного дослідження ґрунтів неможливо. Експертні розрахунки свідчать, що сучасна інформація про ґрунти відповідає дійсності на 50%, а в зонах зі складним ґрунтовим покривом — на 35%.

Згідно з Планом дій по боротьбі з деградацією і опустелюванням відповідальними за проведення ґрунтових обстежень у 2016–2020 рр. визначено Міністерство аграрної політики та продовольства, облдержадміністрації та Національну академію аграрних наук України. У проекті бюджету на майбутній рік вказаному міністерству передбачено виділити 77 млн грн на всі дослідження, прикладні науково-технічні розробки, реалізацію державних цільових програм. Облдержадміністрації та НААН для цього також не мають коштів. Отже, виконання цього завдання Національного плану дій буде зірвано.

Виконання функцій щодо охорони земель Міністерством аграрної політики та продовольства неможливе без створення самостійно структурного підрозділу центрального апарату (Департаменту або Директорату), консолідації зусиль наукових, проектних організацій, сільськогосподарських органів і громадськості на захист наших чорноземів. Нам не обійтися і без створення Інноваційного фонду охорони земель, оскільки бюджетних коштів на охорону основного національного багатства — землі — не виділяється.

Висновки

Здійснені протягом останніх десятиріч заходи щодо оптимізації структури земельних угідь і стабілізації агроландшафтів зумовили часткове зниження рівня розораності території з 59,9 до 53,9%, а також збільшення лісистості з 14,1 до 17,6%. Подальші заходи щодо оптимізації структури угідь мають базуватися на ґрунтових показниках, що зумовлюють необхідність консервації земель і враховувати рівень рентабельності виробництва на цих землях.

Відновлення енергопотенціалу ґрунту неможливе без стабілізації рівня гумусу.

Внесення необхідних норм органічних і мінеральних добрив, перегляд структури посівних площ зі скороченням частки експортно орієнтованих культур, припинення процесів деградації ґрунту і надалі залишаються головними чинниками збереження ґрунтів для наступних поколінь. Ланцюг — великі господарства → ґрунти без органічних добрив → родючість, позичена у наших дітей і онуків, — не має перспективи майбутнього.

«Народ, який знищує свій ґрунт — знищує сам себе» — Франклін Д. Рузвельт.

Бібліографія

1. *Балюк С.А.* Сучасні проблеми біологічної деградації чорноземів і способи збереження їх родючості//С.А. Балюк, Б.С. Носко, Є.В. Скрильчик//Вісн. аграр. науки. — 2016. — № 1. — С. 11–17.
2. *Булигін С.Ю.* Формування екологічно сталих агроландшафтів: навч. посіб./С.Ю. Булигін. — Х.: Вид-во ХДАУ, 2001. — 118 с.
3. *Державний земельний кадастр України за станом на 1 січня 1996 року.* Кн. II. — К.: Держкомзем України, 1986. — 172 с.
4. *Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними:* Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413//Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250068882>
5. *Загальнодержавна програма використання та охорони земель.* Паспорт Загальнодержавної програми використання та охорони земель: Проект Закону України. — Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=1532&lang=uk>
6. *Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768–III*//База даних «Законодавство України»//ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
7. *Камінський В.Ф.* Здолати реальну загрозу//В.Ф. Камінський//Аграр. тиждень. — 2017. — № 8–9 (322).
8. *Національна програма охорони ґрунтів України:* за ред. С.А. Балюка, В.В. Медведєва, М.М. Мірошниченка. — Х.: Смуґаста типографія, 2015. — 60 с.
9. *Новаковська І.О.* Методологічні аспекти збереження основного національного багатства//І.О. Новаковська//Вісн. аграр. науки. — 2017. — № 8. — С. 71–76.
10. *Новаковська І.О.* Основи економіки землекористування: моногр./І.О. Новаковська. — К.: ВЦ «Просвіта», 2013. — 224 с.
11. *Новаковська І.О.* Трансформація сільськогосподарського землекористування: моногр./І.О. Новаковська. — Чернівці: Прут, 2010. — 208 с.
12. *Новаковський Л.Я.* Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України//Л.Я. Новаковський, О.П. Канаш, В.О. Леонець//Вісн. аграр. науки. — 2000. — № 11. — С. 54–59.
13. *Новаковський Л.Я.* Земельні ресурси Української РСР//Л.Я. Новаковський, М.А. Пилипенко. — К.: Урожай, 1973. — 240 с.
14. *Новаковський Л.Я.* Экономические проблемы использования и охраны земельных ресурсов//Л.Я. Новаковський. — К.: Вища шк., 1985. — 208 с.
15. *Природа Украинской ССР.* Почвы//Н.Б. Вернандер, И.Н. Гоголев, Д.И. Ковалишин. — К.: Наук. думка, 1986. — 216 с.
16. *Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р/База даних «Законодавство України»//ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80>
17. *Про затвердження Порядку консервації земель:* Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283/База даних «Законодавство України»//ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13>
18. *Про нормативи якісного стану ґрунтів:* Проект Постанови Кабінету Міністрів України/Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://minagro.gov.ua/node/22918>
19. *Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням:* Постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р/База даних «Законодавство України»//ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>

Надійшла 10.11.2017.