

# ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

## LAND-USE SYSTEM OPTIMIZATION

**Ірина НОВАКОВСЬКА,**  
доктор економічних наук,  
Національний авіаційний  
університет, Київ



**Iryna NOVAKOVS'KA,**  
Doctor of Economics,  
National Aviation University,  
Kyiv

● У статті розкрито особливості поняття «землекористування», проаналізовано принципи та механізми формування екологічно стійких агроecosystem, обґрунтовуються напрями протиерозійної організації території в ерозійно небезпечних агроландшафтах.

● The article reveals the peculiarities of the concept of "land utilization", analyses the principles and mechanisms of the formation of ecologically stable agroecosystems, and substantiates the directions of anti-erosion planning in erosionally dangerous agrolandscapes.

**Постановка проблеми.** Суспільство не може розвиватися без землі як територіальної основи для розміщення продуктивних сил і розселення населення. Зі збільшенням чисельності населення постійно відбувається перерозподіл земель. Антропогенним змінам піддаються все більші площі угідь. Зростають і потреби населення в продовольстві.

На сучасному етапі розвитку суспільства немає іншого шляху отримання продовольства, крім вирощування сільськогосподарської продукції на землі, яка є головним засобом сільськогосподарського виробництва. Тому принцип пріоритету сільськогосподарського землекористування, як і зайняття мінімально необхідних площ для розміщення несільськогосподарських об'єктів, вважається найголовнішою умовою при перерозподілі земельно-фонду

Як відомо, ґрунтовий покрив – один із найважливіших об'єктів біосфери. Спільно з рослинним покривом він становить ґрунтово-біологічну екосистему, яка забезпечує потреби людини в продовольстві й сировині біологічного походження. Діяльність суспільства щодо підвищення продуктивності цієї екосистеми (створення агроценозів) і пристосування територій для різних виробничих потреб (створення антропогенних ландшафтів) обумовлюють зменшення стабільності й погіршення здатності цієї екосистеми до саморегуляції. У зв'язку з цим використання й відтворення ґрунтової родючості повинні бути єдиним безперервним процесом, а використання й охорона земель мають розглядатися

як ланки комплексної системи охорони та поліпшення навколишнього середовища в цілому.

Створення стабільних, із високими саморегулюючими властивостями екосистем, які характеризуються оптимальними співвідношеннями лісів, лісонасаджень, ріллі, луків, пасовищ, боліт, урбанізованих територій, керованим водним режимом і ґрунтовою родючістю, є однією з основних завдань формування ландшафтів з метою створення стійких систем землекористування.

**Аналіз останніх досліджень.** У науковій літературі термін «землекористування» застосовується в двоякому значенні [1; 2; 3]. По-перше, під землекористуванням розуміють систему використання земель, яка регламентується для різних категорій земельно-фонду. Це визначення належить до правових функцій, положення і норми якого встановлюються екологічним і земельним законодавством. Друге значення терміну означає також територію, земельний масив, сукупність ділянок, наданих у власність або в користування. Найчастіше це визначення використовують для характеристики земель конкретного власника або користувача землі, категорій земель, розміру (площі) земельної ділянки.

Як відомо, право користування землею безпосередньо пов'язано з цільовим призначенням земельної ділянки. Воно може бути безстроковим (постійним) і тимчасовим (оренда). Земельне законодавство, що встановлює певні норми й положення про використання та охорону земель, базується на особливостях категорій земель, перелік і режим яких досить регламентовані.

Пропонується також використовувати термін «землекористування» в трьох аспектах:

а) як користування землею в установленому порядку;

б) як частина земельно-фонду, наданого у власність або в оренду;

в) як об'єкт економічних, правових, соціальних, екологічних, духовних відносин.

Іншими словами, в сучасній інтерпретації, землекористування – це певна земельна ділянка, а також це використання землі як ресурсу з притаманними йому правовими, економічними, екологічними формами.

Різні тлумачення одного й того ж терміну перешкоджають науковому обґрунтуванню єдиної системи регулювання заходів щодо здійснення раціонального землекористування та землепорядкування, особливо земель сільськогосподарського призначення в складі природокористування в цілому. При цьому слід мати на увазі, що землекористування є видом природокористування. Тому базові особливості його принципів повинні стосуватися в повній мірі використання й охорони земельних ресурсів, що й стало **цілями нашої статті**.

**Виклад основного матеріалу.** Під природокористуванням, як відомо, розуміють всю сукупність заходів, що здійснюються суспільством з комплексного вивчення, освоєння, використання, відновлення, поліпшення та охорони природного середовища і природних ресурсів з метою розвитку продуктивних сил і забезпечення належних умов для життєдіяльності людини. Інакше – це сукупність усіх впливів суспільства на природу, що включають її освоєння, перетворення і охорону.

Природокористування поділяється на такі види:

- 1) землекористування;
- 2) водокористування;
- 3) лісокористування;
- 4) користування надрами;
- 5) використання тваринного світу;
- 6) використання природно-заповідного фонду (**рис. 1**).

Крім природокористування в цілому, окремо розглядається ще й право природокористування, яке характеризується як право раціонального й ефективного використання, відтворення та охорони природних ресурсів для задоволення потреб суб'єктів екологічних правовідносин. Види права природокористування збігаються з видами природокористування. Різниця полягає лише в тому, що в першому випадку види визначають за характером використання, а в другому – за типами природного об'єкта, хоча значення їх аналогічні.

Як свідчать визначення понять «природокористування» та «право природокористування», в їх характеристиках немає подвійності, тобто немає об'єкта використовуваного природного ресурсу. Цілісність поняття «природокористування» може бути аналогом для



Рис. 1. Модель формування природокористування та землекористування

встановлення сутності поняття «землекористування» як терміну.

Включення в поняття «землекористування» території чи земельної ділянки не має обґрунтування, оскільки це різні об'єкти. За законодавством територія – це частина земельної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Однак відомо, що об'єктом цивільно-правових відносин може бути лише частина земної поверхні (території), яка, крім встановлених меж, має визначену площу і зафіксований у відповідних документах правовий режим.

Якщо громадянин, наприклад, має у власності земельну ділянку, то він (громадянин) є власником землі. В орендаря немає права власності на орендовану земельну ділянку, він має лише право користування. Однак і в першому, і в другому випадках правовстановлюючі документи видаються (на право власності, на право оренди) на конкретні ділянки, а не на землекористування. Саме кожна земельна ділянка є об'єктом цивільних прав.

Якщо ж розглядається земельний масив, сума земельних ділянок, територія адміністративної одиниці, то повинен застосовуватися не термін «землекористування», а термін «земля», «землі». Земля і територія для держави, області, муніципалітету – поняття ідентичні, а для громадянина, підприємства (організації, установи), що користуються конкретною земельною ділянкою, зовсім інші.

Територія або її частина не можуть бути земельними ділянками до тих пір, поки не будуть встановлені межі, визначено площу, зафіксовано правовий режим. Тому «землекористування», як і «природокористування», повинно мати аналогічне визначення і об'єднувати систему заходів, пов'язаних з використанням, відтворенням та охороною земельних ресурсів. Землекористування (land management) – це сукупність заходів, що здійснюються суспільством у процесі вивчення, розподілу, використання й охорони земель як основного національного багатства, з метою розміщення продуктивних сил, розвитку народного господарства, забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини.

Залежно від цілей землекористування включає такі види: сільськогосподарське, природоохоронне, рекреаційне, житлове, промислове, лісгосподарське, водогосподарське, транспортне тощо. Види безпосередньо пов'язані з цільовим використанням земель, які в законодавстві України визначаються 9 категоріями. Класичним вважається розподіл функцій землекористування в країнах Північної Америки на 6 видів: житлове, транспортне, ін-

ституційне, землекористування відкритих земель, промислове, комерційне.

Земельна ділянка згідно з чинним у багатьох країнах законодавством повинна використовуватися лише за цільовим призначенням. Цей принцип суперечить більш обґрунтованому й пріоритетному принципу раціонального землекористування.

Використовувати ділянку лише за цільовим напрямом означає перешкоджати багатоцільовому призначенню земельної ресурсу і невідповідано обмежувати обіг земельних ділянок. У ряді країн (Росія, Білорусь та ін.) землі, вкриті лісовою рослинністю, відносяться до категорії лісового фонду. Однак вони можуть використовуватися і як землі особливо охоронюваних природних територій, природоохоронного, рекреаційного, історико-культурного призначення. Усі перераховані землі (крім земель лісового фонду) включені в єдину категорію – землі особливо охоронюваних територій і об'єктів. Зазначене може бути свідченням того, що перегляд (об'єднання) функціонального призначення земель фактично має місце. Він може вирішуватися в процесі реалізації механізму планування земельних ресурсів, про що свідчить досвід багатьох країн (Німеччина, Швеція, Великобританія).

Раціональне використання земель обумовлюється системою землекористування. Вона передбачає ефективний, дозволений, відновлювальний, ландшафтний, екологічний, природоохоронний аспекти. Залежно від них встановлюються напрями й механізми раціоналізації землекористування, охорони земельних ресурсів.

Основні принципи державної політики у сфері охорони земель є загальними для більшості держав. Вони включають: пріоритетність вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства про охорону земель; нормування й планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель [4].

Як відомо, ефективне та екологічнобезпечне використання земельно-ресурсного потенціалу країни та його охорона в сучасних умовах є однією з надзвичайно актуальних проблем національної безпеки. Сучасний передкризовий стан охорони земельних угідь обумовлений надмірною розораністю території, недосконалістю систем землеробства, ігноруванням екологічних і агрономічних норм землекористування, відсутністю належної системи управління процесами родючості ґрунтів. За 1961-2015 роки площа еродованих орних земель зросла з 8,0 до 10,6 млн га, вітровій ерозії під-

Таблиця. Прогноз площ екологічно стабілізуючих ландшафти угідь за моделями I-III

Види угідь	Площа на 01.01.2016		Прогнозна площа угідь, тис. га					
	Всього, тис. га	у % до території держави	Модель I		Модель II		Модель III	
			Всього	у % до території держави	Всього	у % до території держави	Всього	у % до території держави
Орні землі	32541	53,9	29629	49,1	29268	48,5	27400	45,4
Природні кормові угіддя:								
Сіножаті	2406	4,0	3876	6,4	3735	6,2	3800	6,3
Пасовища	5434	9,0	6101	10,1	6100	10,1	6440	10,7
Ліси та захисні лісонасадження	10633	17,6	11704	19,4	11075	18,4	13300	22,0
Відкриті заболочені землі	982	} 5,6	935	} 5,6	935	} 5,6	935	} 5,6
Води	2426		2419		2420		2420	

дається понад 6 млн га, скорочується вміст гумусу у ґрунті.

Протягом тривалого часу залишається від'ємним баланс поживних речовин (NPR) у землеробстві. Рівень лісистості території є недостатнім для формування екологічно стійких агроландшафтів. Стабілізація землекористування потребує відновлення порушеного діяльністю людини оптимального співвідношення між природними комплексами – площами лісу, луків, води і посівів. Вважається, що саме ліси та захисні лісонасадження, луки, пасовища, водноболотні угіддя та водні об'єкти, тобто стабілізуючі агроландшафти угіддя, повинні за своєю сумарною площею дорівнювати площі посівів. У країнах ЄС, наприклад, лісистість території становить 31%, а розораність 28-32%, тоді як у нас аналогічні показники становлять відповідно 17,6 і 53,9%. До європейського рівня в умовах приватної власності на землю вказані показники довести вкрай складно або зовсім неможливо. До цього часу не розроблено і не затверджено нормативу оптимального співвідношення земельних угідь, як цього вимагає Земельний кодекс, що набрав чинності у 2002 році.

У сучасних умовах єдиним виходом може бути проведення консервації деградованих, малопродуктивних і забруднених орних земель, інших сільськогосподарських угідь. Це дозволить значно скоротити розмір компенсаційних виплат за переведення сільгоспугідь у лісові землі, а також у менш інтенсивні угіддя (сіножаті, пасовища). З іншого боку, вкрай важливо поновити виконання протиерозійного комплексу робіт та їх фінансування за кошти державного й місцевих бюджетів, як це було у дореформений період.

За даними ґрунтових обстежень і коригування їх матеріалів, консервації потребують 5,1 млн га ріллі, з них: 54,3% змитих і деградованих, 11,5% перезвожених і заболочених, 9% солонцюватих [5]. Нами розглянуто три моделі оптимізації співвідношення земельних угідь, які базуються на різних підходах (див. табл.).

Пропозиції щодо скорочення на 10 млн га площі орних земель країни і доведення лісистості території до рівня європейських країн (30%), які обґрунтовувалися раніше багатьма авторами в умовах існування єдиної державної власності на землю, ми вважаємо нині неприйнятними. Невиправдано скорочувати площу чорноземних та інших родючих ґрунтів, що належать до малопродуктивних, деградованих або забруднених, в умовах постійного зростання потреби у продовольстві. Наукові розробки вітчизняних вчених обґрунтовують поріг оптимальної лісистості для України, починаючи з 18-20%. Сучасний державний бюджет не в змозі витримати таке навантаження (компенсаційні виплати у розрахунку на 1 тис. га ріллі можуть досягнути 0,7-1,5 тис. доларів США у випадку її відчуження).

Згідно з моделлю I, прогнозними показниками якої прийнято Національну програму охорони земель на 1996-2010 роки [6], розроблену на виконання розпорядження Президента України від 17.02.1996 року №34, площу орних земель передбачено скоротити до 29,6 млн га (розораність 49,1%), лісистість збільшити до 19,4%, а площу природних кормових угідь – до 16,5%. Недоліком вказаного прогнозу є те, що зменшення площі ріллі на 3,7 млн га у порівнянні з 1996 роком не дозволить залучити потрібної площі деградованих і малопродуктивних орних земель.

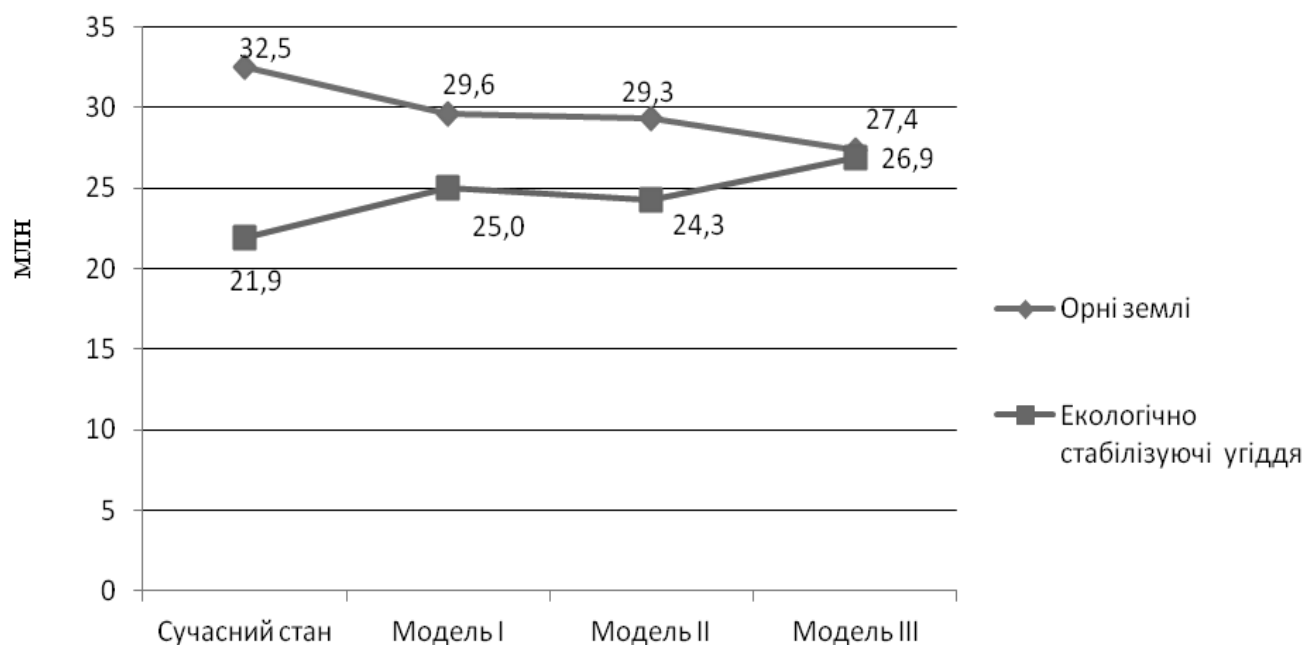


Рис. 2. Прогнозна площа ріллі та екологічно стабілізуючих угідь за моделями

За проектом Загальнодержавної програми використання та охорони земель України – модель II [7] – прогнозується скоротити площу ріллі на 3,2 млн га (розораність 48,5%), а площу лісів і захисних лісонасаджень довести лише до 11,1 млн га, або на 0,6 млн га менше від першої моделі.

Відповідно до моделі III прогноз співвідношення земельних угідь розраховано нами за показниками деградації ґрунтів (деградовані, малопродуктивні, техногенно забруднені), які підлягають консервації. Площу ріллі передбачено скоротити на 5,1 млн га. Площу лісів і захисних лісонасаджень намічено збільшити на 2,7 млн га (рівень лісистості 22%), а природних кормових угідь – на 2,4 млн га. За цією моделлю площа екологічно стабілізуючих ландшафти угідь (26,9 млн га) майже дорівнюватиме площі орних земель (27,4 млн га) (рис. 2). Отже, ця модель можна вважати найбільш обґрунтованою. Після затвердження нормативу оптимального співвідношення земельних угідь вказані показники можна буде уточнити.

В Україні протягом 1980-2000 років виконано величезний обсяг робіт щодо боротьби з ерозією ґрунтів. На 9 млн га території розроблено схеми протиерозійних заходів. Для 2130 господарств із площею земель 8,2 млн га складено проекти землеустрою з контурно-меліоративною організацією території. В умовах вказаної системи землекористування досягнуто найвищий ефект вологозберігаючих і протиерозійних заходів [8].

У зв'язку з тим, що у процесі проведення земельної реформи кардинально змінено організацію території, утворено аграрні структу-

ри ринкового типу, порушено сівозміни, втрачено частину протиерозійних рубажів, які було створено за рахунок земляних валів і лісонасаджень, є нагальна потреба у відновленні вказаної системи організації території. В умовах схилового землеробства ця система землекористування не має альтернативи.

Починаючи з 2000 року, обсяг протиерозійних робіт суттєво скорочено, бюджетних коштів на їх виконання майже не передбачається, площа еродованих земель знову зростає, щорічно втрачається до 500 млн т ґрунту, а з ними виноситься близько 24 млн т гумусу. [9] За оцінками Світового банку (2014 рік), в Україні у розрахунок на кожен тону вирощеного зерна втрачається 10 т ґрунту.

**Висновки.** Обмеженість землі як засобу виробництва, її непереміщуваність, а також індивідуальний рівень родючості ґрунту на кожній конкретній земельній ділянці обумовлюють необхідність збереження земель і ґрунтів, екологізацію землекористування, оптимізацію системи використання земель.

Сучасне подвійне визначення терміну «землекористування» як території, земельного масиву, земельних ділянок, які перебувають у власності або у користуванні, а також як використання землі – природного ресурсу на встановлених законодавством умовах не збігається з визначенням «природокористування», обмежує шляхи та напрями розвитку земельних відносин і землеустрою. Землекористування, на нашу думку, це сукупність заходів, що здійснюються суспільством у процесі вивчення, розподілу, використання та охорони земель з метою розміщення про-

дуктивних сил, розвитку народного господарства, забезпечення сприятливих умов для життєдіяльності людини.

У системі заходів підвищення ефективності землекористування пріоритетним є екологічна оптимізація складу і співвідношення угідь у ландшафтах, запровадження адаптивно-ландшафтної системи землеустрою. Встановлено, що стабілізація агроландшафтів та оптимізація структури земельних угідь повинні базуватися на ґрунтових показниках, що обумовлюють консервацію земель. Система контурно-меліоративної організації території, що була запроваджена у 80-90-х роках, повинна бути відновлена з урахуванням ринкового характеру земельних відносин.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Веденичев П.Ф., Трегобчук В.М., Козлова Т.А. Эффективность сельскохозяйственного природопользования. К., 1982. 232 с.
2. Новаковский Л.Я. Экономические проблемы использования и охраны земельных ресурсов. К., 1985. 208 с.
3. Добряк Д.С., Канаш О.П., Бабміндра Д.І., Розумний І.А. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологічнобезпечного використання. К., 2007. 464 с.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.01.2001 року №2768-III // База даних «Земельне законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
5. Новаковський Л.Я. Канаш О.П., Леонет В.О. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України. Вісн. аграр. науки. 2000. №11. С. 54-59.
6. Національна програма охорони земель на 1996-2010 роки. К., 1996. 126 с.
7. Загальнодержавна програма використання та охорони земель. Паспорт Загальнодержавної програми використання та охорони земель: Проект Закону України. URL: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=1532&lang=uk>
8. Тараріко О.Г., Ільєнко Т.В., Кучма Т.Л. Формування екологічно стійких агроландшафтів в умовах змін клімату. Агроекологічний журнал. 2013. № 4. С. 13-21.
9. Балюк С. А., Носко Б.С., Скрильник Є.В. Сучасні проблеми біологічної деградації чор-

ноземів і способи збереження їх родючості. Вісн. аграр. науки. 2016. № 1. С.11-17.

#### REFERENCES

1. Vedenichev P.F., Tregobchuk V.M., Kozlova T.A. *Effektivnost' sel'skohozyajstvennogo prirodopol'zovaniya* [Efficiency of agricultural nature management]. Kyiv, 1982, 232 p. [in Russian].
2. Novakovskij L.Ya. *Ekonomicheskie problemy ispol'zovaniya i ohrany zemel'nyh resursov* [Economic problems of the use and protection of land resources]. Kyiv, 1985, 208 p. [in Russian].
3. Dobriak D.S., Kanash O.P., Babmindra D.I., Rozumnyi I.A. *Klasyfikatsiia silskohospodarskykh zemel yak naukova peredumova yikh ekolohobezpechnoho vykorystannia* [Classification of agricultural land as a scientific prerequisite for their ecologically safe use]. Kyiv, 2007, 464 p. [in Ukrainian].
4. The Land Code of Ukraine: The Law of Ukraine of 25.01.2001 no. 2768-III. Database "Land Legislation of Ukraine". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
5. Novakovskiy L.Ya. Kanash O.P., Leonets V.O. *Konservatsiia dehradovanykh i maloproduktyvnykh ornykh zemel Ukrainy* [Conservation of degraded and unproductive crop lands of Ukraine]. Visn. ahrar. nauky, 2000, no. 11, pp. 54-59 [in Ukrainian].
6. The National Program of Land Protection for 1996-2010. Kyiv, 1996, 126 p. [in Ukrainian].
7. The National Program of Land Use and Protection. Passport of the State Program for Land Use and Protection: Draft Law of Ukraine. Available at: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=1532&lang=uk> [in Ukrainian].
8. Tarariko O.H., Iliencko T.V., Kuchma T.L. *Formuvannia ekolohichno stiikykh ahrolandshaftiv v umovakh zmin klimatu* [Formation of environmentally sustainable agricultural landscapes under the conditions of climate change]. Ahroekolohichni zhurnal, 2013, no. 4, pp. 13-21 [in Ukrainian].
9. Baliuk S.A., Nosko B.S., Skrylnyk Ye.V. *Suchasni problemy biolohichnoi dehradatsii chornozemiv i sposoby zberezheniia yikh rodulichosti* [Modern problems of biological degradation of chernozems and ways to preserve their fertility]. Visn. ahrar. nauky, 2016, no. 1, pp. 11-17 [in Ukrainian].