

УДК 33.332.3

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2021-5-6>**Новаковська І.О.**

доктор економічних наук, доцент,  
професор кафедри земельного кадастру  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Іщенко Н.Ф.**

доктор PhD,  
доцент кафедри аерокосмічної геодезії та землеустрою  
Національного авіаційного університету

**Скрипник Л.Р.**

доктор PhD,  
асистент кафедри геоінформатики і аерокосмічних досліджень Землі  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Novakovska Iryna, Skrypnyk Liliia**

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

**Ishchenko Nataliia**

National Aviation University

## ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

## PROBLEM OF LAND`S CONSERVATION AND PROTECTION AT THE PRESENT STAGE

У статті розглянуто основні проблеми земельного реформування. Відзначено, що за роки проведення земельної реформи не розроблялася земельпорядна документація саме комплексного характеру на загальнодержавному та регіональному рівнях. Указано недоліки щодо неощадливого використання земель під час їх перерозподілу, зокрема зайняття сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських цілей. Досліджено проблематику ігнорування державними органами вимог щодо необхідності особливої охорони земельного фонду. Установлено, що під час формування об'єднаних територіальних громад не розроблялися проекти землеустрою щодо встановлення їхніх меж, не складаються схеми землеустрою об'єднаних територіальних громад, не проводяться роботи з формування земель комунальної власності в населених пунктах тощо. Досліджено, що протягом тривалого часу не проводяться суцільні великомасштабні ґрунтові обстеження. Надано пропозиції з розроблення та впровадження комплексу заходів на національному, регіональному та місцевому рівнях щодо збереження основного національного багатства держави – землі.

**Ключові слова:** земельна реформа, землеустрій, земельпорядна документація, охорона земель.

В статье рассмотрены основные проблемы земельного реформирования. Отмечено, что за годы проведения земельной реформы не разрабатывалась землеустроительная документация именно комплексного характера на общегосударственном и региональном уровнях. Указаны недостатки, касающиеся неэкономного использования земель при их перераспределении, в частности занятия сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей. Исследована проблематика игнорирования государственными органами требований о необходимости особой охраны земельного фонда. Установлено, что при формировании объединённых территориальных общин не подготавливались проекты землеустройства по установлению их границ, не разрабатываются схемы землеустройства объединённых территориальных общин, не проводятся работы по формированию земель коммунальной собственности в населённых пунктах и тому подобное. Доказано, что в течение длительного времени не проводятся сплошные крупномасштабные ґрунтовые обследования. Даны предложения по разработке и внедрению комплекса мероприятий на национальном, региональном и местном уровнях по сохранению основного национального богатства государства – земли.

**Ключевые слова:** земельная реформа, землеустройство, землеустроительная документация, охрана земель.

The article deals with the main tasks of land reform. It is noted that over the years of land reform has not been developed no land management documentation of complex nature has been developed at the national and regional levels. Shortcomings in the uneconomical use of land during their redistribution, in particular the occupation of agricultural land, are indicated for non-agricultural purposes. The problems of land protection as a result of "underfulfillment" of land management functions in the course of land reform are determined, and also it was established that the development of not only forecast (pre-project) and planning, but also many types of project has decreased or stopped altogether, working and technical documentation on land management. The problem of ignoring the requirements of the state bodies on the need for special protection of the land fund has been studied. It was established that during the formation of the united territorial communities no land management projects were developed to establish their boundaries, no land management schemes of the united territorial communities were drawn up, no work was carried out on the formation of communal lands in settlements, etc. It is considered that the expansion of the territories of settlements was made in the absence of master plans for their development, without proper justification only on the basis of schemes of establishment of boundaries of local councils, villages, settlements, cities. It is proved that continuous large-scale soil surveys are not carried out for a long time, as a result, the quantitative and qualitative accounting of lands has been neglected, there are no full-fledged updated data for the organization of land monitoring and economic stimulation of soil fertility preservation. settlements have no master plans, no boundaries. It is established that the abolition of the moratorium on the purchase and sale of agricultural land from July 1, 2021 leads to the abolition of the legal norm, namely – prohibiting the owner to dispose of his land ownership. Proposals for the development and implementation of a set of measures at the national, regional and local levels to preserve the main national wealth of the state – land.

**Key words:** land reform, land management, land management documentation, land protection.

**Постановка проблеми.** Реформування земельних відносин значною мірою зумовило зменшення рівня сільськогосподарської освоєності території.

Скорочення за роки земельної реформи загальної площі сільськогосподарських угідь більше ніж на 520 тис га можна пояснити передачею частини малопродуктивних і деградованих земель під заліснення. Це сприяло екологізації землекористування, зокрема оптимізації співвідношення земельних угідь країни. Однак зменшення майже на 1 030 тис га площі орних земель за 1991–2016 рр. виправдати складно, а обґрунтувати взагалі неможливо, тому особливу увагу слід зосередити на збереженні землі як основного національного багатства держави, що й зумовлює необхідність розроблення та реалізації на національному, регіональному та місцевому рівнях комплексу відповідних заходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблем розвитку земельних відносин та впровадження напрямів їх подолання присвячено праці таких вітчизняних учених, зокрема Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, А.М. Мірошниченка, Л.Я. Новаковського, М.П. Стецюка та ін. Однак кожен із напрямів розвитку земельних відносин потребує суттєвого вдосконалення.

**Метою** дослідження є виокремлення проблем у сфері земельних відносин за роки проведення земельної реформи та розроблення напрямів реалізації шляхів збереження основного національного багатства держави – землі

на національному, регіональному та місцевому рівнях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незамінність землі для людини, територіальна обмеженість (у розмірах), локальність за місцем розташування відрізняють землю від інших природних об'єктів, і хоча вона й відноситься до нерухомості, але, не маючи первісної вартості, тобто матеріальної основи, не може бути звичайним майном, що є у цивільно-правовому обігу. Її відмінність від іншого майна саме і полягає у тому, що земля є основним національним багатством країни [2].

Однак одне з основних завдань земельного реформування – раціональне використання земель – реалізується занадто повільно, а охорона земельного фонду не забезпечується відповідною системою державних заходів.

Так, за роки земельної реформи було припинено розроблення землепорядної документації комплексного характеру на загальнодержавному та регіональному рівнях: генеральної схеми землеустрою, схем землеустрою областей та адміністративних районів, що не дало змоги вирішити на науковому рівні проблеми перерозподілу земельного фонду, приватизації земель, охорони земельних ресурсів.

Слід зазначити, що, відповідно до Закону України «Про землеустрій» [6], його метою є забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів, а також землеустрій спрямований забезпечувати:

а) реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, удосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо;

б) надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях шляхом встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель;

в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

г) прогнозування, планування й організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

ґ) організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій із метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни;

д) розроблення і здійснення системи заходів для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивативі порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам;

е) організацію території підприємств, установ і організацій із метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення;

є) отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення

державного контролю над використанням та охороною земель.

У результаті «недовиконання» функцій землеустрою у ході земельної реформи понад 5 млн га малопродуктивних і деградованих земель, передусім орних, замість консервації, переведення у природні кормові угіддя або залісення було розпайовано, що ускладнило захист їх від деградаційних процесів [5].

Розширення територій населених пунктів здійснено за відсутності генеральних планів їх розвитку, без належного обґрунтування, лише на підставі схем встановлення меж місцевих рад, сіл, селищ, міст. Утрата низкою державних органів функцій щодо управління земельною реформою зумовила порушення екологічно сформованого сталого сільськогосподарського землекористування та його подрібнення, припинення робіт щодо боротьби з ерозією ґрунтів, а складена під час реформування земельних відносин земельпорядна документація мала здебільшого локальний характер та переслідувала переважно одну мету – межування земельного фонду, а не його раціональну організацію та створення умов для додержання вимог екологічної безпеки.

За час реформи суттєво скоротилося або припинилося зовсім розроблення не лише прогнозованої (передпроектної) і планувальної, а й багатьох видів проектної, робочої та технічної документації із землеустрою. Суттєві недоліки, що пов'язані з неощадливим використанням земель під час їх перерозподілу, особливо внаслідок зайняття значних площ сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських цілей, ігнорування державними органами вимог щодо необхідності особливої охорони земельного фонду зумовлюються передусім відсутністю довгострокових програм використання та охорони земель на національному та регіональному рівнях, а також через правові невирішеності питань економічного захисту вилучення цінних угідь.

Слід зазначити, що в Україні виконано значний обсяг робіт із формування об'єднаних територіальних громад, але проекти землеустрою щодо встановлення їхніх меж не розробляються; не складаються схеми землеустрою об'єднаних територіальних громад; занедбано роботи щодо формування земель комунальної власності в населених пунктах; інвентаризація земельного фонду ведеться вкрай повільними темпами; земельпорядкування територій міст, інших земель несільськогосподарського призначення належним чином не організоване.

Отже, зважаючи на вказане, можемо зауважити, що землеустрій не виконує усіх своїх функцій у державі в повному обсязі. Тому, від-

повідно, і конституційний принцип особливої охорони земель як основного національного багатства, який має на меті запобігання необґрунтованому вилученню сільськогосподарських угідь – основного засобу виробництва у сільському господарстві, раціональне використання земельного фонду, захист угідь від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, забезпечення особливої режиму використання особливо цінних земель не завжди дотримувався під час проведення земельної реформи у країні, яка триває вже понад тридцять років.

Досить важливим є той факт, що за роки земельної реформи спостерігається підвищення рівня лісистості території та зменшення сільськогосподарської освоєності угідь [5]. Однак зайняття сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських потреб, зокрема для розширення площі населених пунктів, під житлову забудову навколо обласних центрів і середніх міст зумовило втрату частки земель з особливо цінними ґрунтами. Паювання земель призвело до порушення сівозмін і контурно-меліоративної організації угідь як каркасу науково обґрунтованого ведення землеробства, що був сформований.

Для прикладу, внаслідок земельної реформи площа земель міст і селищ міського типу збільшилася більше ніж на 700 тис га. Великим недоліком для життя і здоров'я населення слід уважати зростання майже на 400 тис га площі забудованих земель. Зростання розміру земель міст і селищ, особливо у перші п'ять земельнореформних років, коли до її складу було включено понад 0,5 млн га прилеглих територій, досягло понад 0,7 млн га (табл. 1).

Постійне зростання площ земель населених пунктів безпосередньо не пов'язане з динамікою чисельності населення. У зв'язку з демографічною кризою, що зумовлена соціально-економічною та демографічною політикою держави, лише за 1996–2016 рр. чисельність міських жителів зменшилася на 5,1 млн осіб. Загальна щільність населення скоротилася з 86,3 осіб до 74,4 осіб на 1 км<sup>2</sup> (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим). Міста Дніпро та Донецьк перейшли з групи найкрупніших (понад 1 млн осіб) до групи крупних міст (від 0,5 до 1 млн осіб), а міста Миколаїв і Маріуполь з групи крупних міст стали великими містами (населення від 0,25 до 0,5 млн осіб) [3].

Унікальний земельно-ресурсний потенціал України, згідно з конституційними положеннями, вимагає особливої державної охорони. Конституційний принцип охорони землі як основного національного багатства передбачає передусім запобігання необґрунтованому скороченню площі сільськогосподарських угідь, забезпечення їх раціонального використання та охорони.

Однак фактично припинилося виконання робіт з охорони земель. У державному бюджеті на вказані заходи не передбачаються необхідні кошти. [4], хоча розмір необхідних коштів до державного і місцевих бюджетів як плата за використання земель перевищує 25 млрд грн. щорічно і зростає постійно.

З 1 липня 2021 р. в Україні скасовано мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, який було запроваджено на початку 2002 р. Отже, відмінено правову норму, яка суперечила Конституції України, забороняючи власникові розпоряджа-

Таблиця 1

Динаміка площі земель України за 1991–2016 рр.

№ з/п	Види угідь	Площа земель, тис. га за роками						Зміни за 1991–2016 рр.
		1991	1996	2000	2005	2011	2016	
1	Сільськогосподарські угіддя	42030,3	41852,9	41829,5	41763,8	41576,0	41507,9	-522,4
	із них орні	33571,1	33286,2	32669,9	32482,2	32476,5	32541,3	-1029,8
2	Ліси та інші лісовкриті площі	10221,3	10375,8	10403,3	10475,9	10601,1	10633,1	+ 411,8
3	Забудовані землі	2161,1	2313,1	2457,4	2458,3	2512,5	2552,9	+ 391,8
4	Відкриті заболочені землі	884,0	934,9	946,0	957,1	979,9	982,3	+ 98,3
5	Води	2435,1	2418,6	2426,2	2421,1	2423,5	2426,4	-8,7
6	Землі міст	1201,4	1712,5	1261,3	1296,4	1322,7	1341,9	{+703,4
7	Землі селищ			522,2	537,5	560,7	562,9	

Джерело: розраховано за даними Держкомзему та Держгеокадастру за відповідні роки

тися належною йому земельною власністю. Окрім Закону про внесення змін щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення, прийнято низку особливо важливих законодавчих актів, зокрема щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, змін до законодавства щодо планування земель та ін.

Особливе значення щодо збереження та охорони цінних земель покладається на проекти з просторового планування та впорядкування земель, які повинні складатися на землі територіальних громад відповідно до розроблених комплексних планів як об'єднаного виду землевпорядної та містобудівної документації. Зростає роль і державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель. Щодо земель сільськогосподарського призначення це повинен бути, насамперед, нагляд за додержанням родючості ґрунтів за аналогією із системою економічного стимулювання цього процесу, що діє в країнах Європейського Союзу в рамках спільної аграрної політики. Для цього слід використовувати матеріали дистанційного зондування землі, актуалізовані показники обстеження ґрунтів, дані агрохімічного обстеження полів.

Рішення РНБО, що введено у дію Україною Президентом України Указом від 23 березня 2021 р. № 111/2021 «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» [7], передбачає низку заходів щодо розроблення концепції державної програми використання та охорони земель, урегулювання питань щодо виведення деградаційних і ерозійно небезпечних угідь із ріллі, досягнення нейтрального рівня деградації земель за найважливішими напрямками.

**Висновки з проведеного дослідження.** Для вирішення сучасних проблем забезпечення раціонального використання земельних ресурсів країни та їх охорони, регулювання

земельних відносин, гарантування прав на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави досі немає актуалізованої інформаційної бази про землю. На території окремих областей, районів, місцевих рад немає відповідних актуалізованих землевпорядних матеріалів. Із 1980 р. не проводяться суцільні великомасштабні ґрунтові обстеження, унаслідок чого занедбано кількісний і якісний облік земель, немає повноцінних актуалізованих даних для організації моніторингу земель та економічного стимулювання збереження родючості ґрунтів. Для значної частини населених пунктів відсутні генеральні плани, немає встановлених меж. Не розроблено плани земельно-господарського устрою, детальні плани та плани зонування територій міст.

Збереження основного національного багатства держави – землі зумовлює необхідність розроблення та реалізації на національному, регіональному та місцевому рівнях комплексу заходів, основними з яких є такі:

а) розроблення проекту закону України про загальнодержавну програму використання та охорони земель до 2030 р. з визначенням системи відповідних нормативно-правових актів із реалізації проблем раціонального використання та охорони земель;

б) складання національної програми охорони родючості ґрунтів на 2022–2030 рр. та планів дій із реалізації її заходів за регіонами та по періодах;

в) забезпечення розроблення комплексних планів просторового розвитку території, схем землеустрою територіальних громад, щоб створити їм необхідні умови для ефективного використання, екологізації та охорони земельних угідь агроландшафтів;

г) здійснення належної організації проведеного землеустрою, земельного кадастру, заходів з охорони земель, контролю землекористування в умовах функціонування ринку.

#### Список використаних джерел:

1. Величко В.А., Мартин А.Г., Новаковська І.О. Моніторинг ґрунтів України – проблеми землевпорядного, ґрунтознавчого та наукового забезпечення. *Вісник аграрної науки*. 2020. № 7(808). С. 5–16.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням : монографія. Київ : Аграрна наука, 2016. 304 с.
4. Новаковська І.О., Скрипник Л.Р., Славін І.В. Економічне стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2021. № 2(84). С. 150–161.
5. Новаковський Л.Я., Новаковська І.О. Еколого-економічні та правові проблеми охорони земель. *Вісник аграрної науки*. 2017. № 11. С. 68–77.



6. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. *Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» : Указ Президента України від 23 березня 2021 р. № 111/2021. *Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/111/2021>.

#### References:

1. Velichko V.A, Martin A.G, Novakovskaya I.O (2020) Soil monitoring of Ukraine - problems of land management, soil science and scientific support. *Bulletin of Agrarian Science*, no. 7 (808), pp. 5–16.
2. Land Code of Ukraine: Law of Ukraine of October (2001). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Novakovskaya I.O. (2016) Management of urban land use: [monograph]. Kyiv: Agrarian. Science. 304 p.
4. Novakovskaya I.O., Skrypnyk L.R., Slavin I.V. (2021) Economic incentives for the implementation of measures for land use and protection. *Problems of system approach in economy*, no. 2 (84), pp. 150–161.
5. Novakovsky L.Ya., Novakovskaya I.O (2017) Ecological, economic and legal problems of land protection. *Bulletin of Agrarian Science*, no. 11, pp. 68–77.
6. On land management: Law of Ukraine (2003) Legislation of Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
7. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of March 23, 2021 "On challenges and threats to national security of Ukraine in the environmental sphere and priority measures to neutralize them": Decree of the President of Ukraine of March 23, 2021 № 111/2021. Legislation Of Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/111/2021>.