



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



**Олексій Бурковський**

**Земельна політика  
як ключовий та невід'ємний  
елемент екологічної політики  
України**



Олексій Бурковський

(Всеукраїнська екологічна ліга)

На замовлення Української природоохоронної групи

# Земельна політика як ключовий та невід'ємний елемент екологічної політики України

Аналітична доповідь

Київ - Чернівці  
Друк Арт, 2022

**Бурковський Олексій**

Б91 Земельна політика як ключовий та невід’ємний елемент екологічної політики України. Аналітична доповідь. – Київ ; Чернівці : Друк Арт, 2022. – 52 с. – (Серія: «Conservation Biology in Ukraine». – Вип. 27)

ISBN 978-716-7849-95-6

Цей документ здійснює аналіз ситуації в Україні стосовно природних екосистем як ключового фактора формування та підтримки життєздатного довкілля, розглядає земельну політику як невід’ємну складову екологічної політики України.

В документі розкриваються наступні питання:

- помилки в земельній політиці та її взаємозв’язок з ключовими питаннями екологічної політики,
- вплив землеробства на дисбаланс ландшафтів та виникнення дефіциту природних екосистем,
- застарілість та невідповідність ряду положень і визначень земельного законодавства України сучасним екологічним викликам та цілям, визначеним у ряді чинних нормативно-правових актів,
- зміни, які необхідно внести до нормативно-правової бази, та механізми реалізації вже задекларованих положень окремих нормативно-правових актів, що ставлять за мету розв’язання проблеми дисбалансу ландшафтів, опустелювання та необхідності збільшення площ природно-заповідного фонду України.

**УДК 630\*23**

Видання підготовлене у рамках проекту «Increasing Transparency and Accountability in Plowing of Grasslands», що реалізується в Україні громадською організацією «Українська природоохоронна група» за підтримки Національного фонду на підтримку демократії.

## ЗМІСТ

1. Вступ. Глобальна проблема пріоритетів в екологічній політиці .....	5
2. Аграрна реформа, агросектор та земельно-екологічне питання в Україні ..	7
3. Вплив децентралізації на земельно-екологічну політику .....	13
4. Нормативно-правова база земельно-екологічної політики: благі наміри без конкретики .....	18
4.1. Визнання проблем і декларативність заходів .....	18
4.2. Останні законодавчі зміни, що стосуються земельної реформи та децентралізації .....	23
5. Заходи виправлення ситуації в земельно-екологічній політиці .....	27
5.1. Еколого-технологічна складова .....	27
5.2. Нормативно-управлінська складова .....	31
5.3. Нарис загальної фінансово-управлінської стратегії розв'язання земельно-екологічних питань .....	39
Використані джерела .....	47

**Перелік скорочень:**

ДАПТ – Державне агентство природоохоронних територій;

ЗЕНПА – земельно-екологічні нормативно-правові акти;

ЗСП – землі сільськогосподарського призначення;

НПА – нормативно-правові акти;

НПБ – нормативно-правова база;

ОТГ – об'єднані територіальні громади;

ПЗФ – природно-заповідний фонд;

ПКЗ – порядок консервації земель;

ФОНПС – Фонд охорони навколишнього природного середовища

## 1. Вступ. Глобальна проблема пріоритетів в екологічній політиці

Визначення правильних пріоритетів в екологічній проблематиці, наче встановлення правильного діагнозу, є найпершим важливим кроком на шляху до ефективної екологічної політики. Дуже часто розуміння екологічної проблематики зводиться лише до проблеми забруднення довкілля, в той час як безпосереднє знищення й трансформація природних екосистем відходить на другий план або позначається як одна з багатьох проблем, хоча саме вона є первісною та ключовою.

Живі організми (біорізноманіття) є одним з головних геологічних та геохімічних факторів на планеті. Протягом еволюції природні екосистеми не лише пристосовувалися до середовища, але й формували та змінювали його. Як сказав еколог С.Шварц: «В наш час ліс більше впливає на клімат, ніж клімат на ліс» [8]. На нинішньому етапі еволюції біомаса суходолу складає більше 95 % біомаси планети [27], тому саме події на суходолі визначають події в океані. За розрахунками відомого британського еколога-науковця Ю.Одума природні екосистеми суходолу з біологічною продуктивністю не нижче середньоглобального показника мають охоплювати не менше 2/3 суходолу планети [33], тобто близько 67 % його поверхні, щоб запобігти екологічному колапсу. Засновник Римського клубу А.Печчеї вказує ще більшу цифру. На його думку, 80 % суходолу мають бути вкриті природними екосистемами [37]. Проте сьогодні лише 23,2 % земної тверді вкриті нетрансформованими природними екосистемами, при цьому основна їхня площа це малопродуктивні екосистеми: південні та арктичні пустелі, тундра і т.п. [7]. Отже, порівнявши цифру нинішніх 23,2 % з необхідним мінімумом у 67 %, зрозуміло, що «червона лінія» щодо збалансування ландшафтів на планеті перетнута багато десятиліть тому.

Зі шкільного курсу природознавства добре відомо, що кисень формується рослинним покривом, що взаємодія рослин, тварин, мікроорганізмів та гірських порід створює ґрунт, що дернина, повсть та торф'яники є головним акумулятором прісної води і дають початок річкам та живлять ґрунтові води, що природні екосистеми беруть участь у формуванні опадів. Отже, природні екосистеми (ліси, степи, болота і т.д.) та їх біорізноманіття не просто підтримують придатне середовище існування, вони беруть безпосередню участь у його створенні. При цьому лише природні екосистеми (так звані агемеробні екосистеми) є донорами екосистемних функцій (послуг), в той час як будь-які інші, навіть мінімально порушені ландшафти, є реципієнтами речовини та енергії [27].

**Проте урбанізація та технупізм призводять до відчуження суспільства від природного середовища, що провокує викривлене сприйняття довкілля, нерозуміння причинно-наслідкових зв'язків. Відбувається «фактажна амнезія», коли стирається усвідомлення базових аксіом. Зникає розуміння того, що екологія, як наука, перш за все є біологічною дисципліною. Відповідно – головними об'єктами екологічної політики мають бути живі системи, тобто природні екосистеми з їх біорізноманіттям видів, а головним її завданням – їх збереження, відтворення та повноцінне функціонування.**

Натомість людство сконцентрувало увагу на інженерних технологіях. Безумовно, еко-дружні технології потрібні, але вони не здатні виконувати (надавати) екосистемні

функції (послуги), бо це не є метою їх створення. Наприклад, відновлювальна енергетика не виділяє кисень і не поглинає CO<sub>2</sub>. Її завдання виробляти електроенергію з меншим вуглецевим слідом, ніж теплоелектростанції. Переробка сміття не формує ґрунт. Її завдання забезпечити комфортне проживання в населених пунктах. Очисні споруди не формують річки. Їх завдання зменшити кількість шкідливих речовин у воді, що подається населенню. Кисень, ґрунти, здоровий гідрологічний режим, врешті-решт клімат, створюють та підтримують ліси, степи, болота.

Безумовно, емісія CO<sub>2</sub> та інших забруднюючих речовин має негативний вплив на довкілля та клімат, але це загальний та довготривалий вплив. Але небезпечність такого впливу не йде в жодне порівняння з безпосереднім винищенням природних екосистем, які і є життям як таким. Образно говорячи, підприємство, яке забруднює поруч розташований ліс, – це екологічна проблема. Але якщо ліс буде вирубаний, то це вже локальна екологічна катастрофа. Відповідно, після знищення лісу вже не буде принципового значення, чи забруднює підприємство щось чи ні, бо самого природного середовища вже не буде. До речі, концентрація CO<sub>2</sub> в атмосфері це лише одне з багатьох питань, що стосуються глобальних геохімічних циклів. Проте ще є питання колообігу сірки, фосфору, азоту, води та інших елементів та речовин, у формуванні яких беруть участь природні екосистеми.

**Нинішня екологічна політика акцентує увагу на нульових викидах в середовище, але не на самому середовищі.** Ігнорування пріоритетності збереження та відтворення природних екосистем веде до формування мертвого марсіанського ландшафту, який може бути заповнений вітряними та сонячними електростанціями, але в якому просто не буде Біосфери, що створює базові умови життя. Неможливо сформувати життєздатне довкілля, без наявності системи, що його створює, – дикої природи.

Збереження та відтворення природних екосистем потребує життєвого простору, тобто землі, а це питання вирішується не стільки інженерно-технологічними, скільки економічними, законодавчими, адміністративними та просвітницькими інструментами. Технологічні рішення безумовно потрібні, але найважливішими з них є ті, які не просто пом'якшують негативний вплив на довкілля, а зменшують екологічний відбиток та вивільняють антропогенні території для розширення природних екосистем. Наприклад, за розрахунками європейських науковців, якщо всі 27 країн Євросоюзу повністю відмовляться від м'ясного тваринництва і перейдуть на культивоване м'ясо, то загальні викиди парникових газів в ЄС на рік скоротяться на 43 %, загальний обсяг витрат води зменшиться на 21 %, а 38 % території ЄС можна буде звільнити від господарського використання [4]. **Отже, екологічне питання – це в першу чергу земельне питання.**

Щоправда, проблема хибних пріоритетів в екополітиці буквально до кінця 2010-х років була характерною не лише для України, але й для всього світу. Автори доповіді «Катастрофічне зменшення площі дикої природи – удар по глобальних природоохоронних завданнях» чітко вказують на цей недолік: *«Міжнародна політика не визнає особливих якостей та користі, що витікають з екосистемних процесів у великому масштабі. Наприклад, в межах Рамкової Конвенції ООН щодо Змін Клімату, Конвенції зі Світової Спадщини або Конвенції з Біологічного Різноманіття немає чітко вираженого офіційного тексту щодо пріоритету або визнання користі від великих площ непо-*

рушених ландшафтів для природи та людей... Можна стверджувати, що зневага до дикої природи навіть більш чітко виражена в аспекті фінансування під час обговорення фінансових питань в Паризькій Угоді та Рамковій Конвенції з клімату» [7].

Лише останніми роками в передових країнах світу почали переглядати акценти в екологічній політиці. Звіт Секретаріату Конвенції з Біологічного Різноманіття ООН за 2010 р. зазначає, що «формується умови, за якими до 2050 року в Європі очікується повернення в природний стан за рахунок здичавіння близько 200 тис. кв. км земель, а відтворення популяцій великих трав'янистих та хижаків стане важливим фактором у створенні саморегульованих екосистем з мінімальною потребою щодо подальшого втручання людини» [3]. В 2019 році ООН оголосила 2021–2030 рр. десятиліттям відновлення природних екосистем [34].

Революційним в цьому плані виглядає документ Європейської Комісії «Стратегія біорізноманіття ЄС до 2030 року: Повернення природи у наше життя». В ньому пропонується вивести з обігу й повернути у природний стан 10 % сільськогосподарських земель, охопити природно-заповідним фондом (далі – ПЗФ) 30 % території Євросоюзу, збільшити площу територій під суворою охороною більш ніж в 3 рази: з нинішніх 3 % до 10 % території ЄС [2]!

У світі також поширюються ініціативи з відтворення дикої природи з боку громадських організацій. Достатньо згадати проекти Rewilding Europe (ЄС) та Nokus (США). Такі проекти просувають не просто консервацію земель та відтворення ландшафтів, але також їх здичавіння (ревайлдинг) задля створення повночленних екосистем, здатних самостійно підтримувати і себе, і навколишнє середовище [5].

**ВИСНОВКИ:** Першочерговою екологічною проблемою є дефіцит природних екосистем, які формують та підтримують життєздатне довкілля. Він пов'язаний, в першу чергу, з нестачею життєвого простору, оскільки людина захоплює природні екосистеми (ландшафти, оселища) і перетворює їх на антропогенні території. Тому у зв'язку з критичним дисбалансом ландшафтів стоїть питання не стільки в збереженні того, що залишилося, скільки у відтворенні того, що знищено. Відповідно, розв'язання проблеми потребує насамперед вирішення питань земельної політики законодавчими, адміністративними та економічними важелями, зміни структури споживання та впровадження технологій, що зменшують екологічний відбиток. Повернення значних площ антропогенних територій у стан природних екосистем, відновлення їх біологічного різноманіття та їх здатності до самопідтримки є ключовим завданням людства на найближче десятиліття.

## 2. Аграрна реформа, агросектор та земельно-екологічне питання в Україні

Головним фактором нестачі природних екосистем та дисбалансу ландшафтів в Україні є надзвичайно великий відсоток земель сільськогосподарського призначення (далі – ЗСП) в загальній структурі землекористування, а точніше – надзвичайно високий рівень розораності земель. Україна посідає третє місце за цим показником в світі. З роками ситуація лише погіршується. За даними Держкомзему в 2012 році орні землі охоплювали 53,8 % території країни [14], а за даними Світового банку в 2018 році цей показник сягнув уже 56,8 % її території [1]. Отже, за шість років (з 2012





*Фото 1. Природні екосистеми — один з головних факторів формування та підтримки життєздатного середовища*



*Фото 2. В Україні під найбільшою загрозою опинилися степові та лучні екосистеми, залишки яких збереглися, головним чином, лише по балках та ярах*



*Фото 3. Нестача природних екосистем та викликаний нею дисбаланс ландшафтів – головна екологічна проблема України, основна причина якої – величезний показник розораності земель*



*Фото 4. Степ – найбагатша на біорізноманіття видів екосистема України*



по 2018 р.) в Україні площа ріллі збільшилася на 3 % від площі країни або на 1,8 млн га. Домінуючий вплив агросектора у формуванні земельної політики віддаляє Україну від країн ЄС за моделлю розвитку та екологічною політикою. Відповідно, структура земельних угідь України та ЄС принципово відрізняється (табл. 1) [6, 12, 23, 48].

**Таблиця 1. Порівняння структури земельних угідь ЄС та України (округлені дані)**

Показник	ЄС	Україна
Лісистість в загальній структурі земельних угідь	37 %	16 %
Лучно-степові екосистеми в загальній структурі земельних угідь	18 %	13 %
Сільськогосподарські землі в загальній структурі земельних угідь	42 %	71 %
Орні землі в загальній структурі земельних угідь	25 %	57 %
Рівень розораності сільськогосподарських угідь	56 %	79 %
Екстенсивні угіддя (пасовища, сіножаті) в структурі сільськогосподарських угідь	25 %	18 %
Густота населення, осіб/км <sup>2</sup>	116	75
Природоохоронні території	26 %	6,7 %

З наведених у таблиці 1 даних видно, що маючи в півтора рази більшу щільність населення, Євросоюз має більш ніж вдвічі менший відсоток орних земель, більш ніж вдвічі більший відсоток лісів та більший відсоток лучно-степових (екстенсивних) угідь.

Нестача природних екосистем в Україні – це спадок радянських часів. Вже тоді відбувався значний дисбаланс між природними та антропогенними ландшафтами. Статус «житниці» призвів до важких екологічних наслідків: дегуміфікація, масштабна ерозія ґрунтів, замулювання річок, катастрофічні порушення гідрологічного режиму. Все це створювало передумови для опустелювання. Однак масштабна розораність українських земель не сильно впливала на пропорцію ландшафтів у межах величезної площі СРСР, тому на проблему не звертали принципової уваги. Її вирішення зводилося до «косметичних» заходів: створення лісосмуг, внесення органічних добрив і т.п. Однак це не могло і не може усунути причину проблеми – надмірну розораність території [12].

Тому після проголошення незалежності, в середині 90-х років, Національна академія аграрних наук України запропонувала виправити структуру землекористування і вивести з обігу та законсервувати 9 млн га орних еродованих земель, з яких 7 млн га надати під залуження, а 2 млн га під залісення [45]. Однак у боротьбі «між економікою та екологією» перемогла перша. Тому, не здійснивши масштабних перетворень в структурі земельних угідь, держава поквapiлась розпаювати сільськогосподарські землі майже в тому вигляді, в якому вони дісталися в спадок від попередньої держави.

Згідно з «Розширеним п'ятирічним звітом про опустелювання та деградацію земель» 2012 р. «загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнають впливу однієї лише водної ерозії, складає 10,6 млн. га орних земель (32 % від їх загальної площі). Щорічне зростання площ еродованої ріллі в цілому по Україні сягає 60–80 тис. га.»; «біля 14 % сільськогосподарських угідь України мають крутизну схилів від 3 до 10 °... Загалом в Україні деградовані та малопродуктивні ґрунти займають п'яту частину ріллі (6,5 млн. га), а незадовільний екологічний стан земель є однією з головних причин погіршення стану довкілля. Починаючи з 1 січня 2008 р., площа сільськогосподарських угідь зменшилась на 92,4 тис. га, проте, не за рахунок ріллі, а за рахунок знищення сіножатей, пасовищ та перелогів. Площа ріллі навпаки збільшилась на 64,8 тис. га» [44].

За нинішніх екологічних загроз належний вмісту гумусу, структура ґрунту та інші показники його якості не є принциповим питанням забезпечення сільськогосподарських культур елементами живлення, оскільки в умовах сучасного агровиробництва воно вирішується застосуванням мінеральних добрив. Нині здоровий стан ґрунтів та ґрунтового покриву – це насамперед питання гідрологічного режиму та клімату.

Природний рослинний покрив, як живий, так і відмерлий, – це гідроізолятор та екран від прямих сонячних променів, що збільшує альбедо (показник відбивання сонячних променів). Наявність дернини або повсті, високий вміст гумусу та здорова структура ґрунту, які характерні для природних екосистем, означає здатність такого ґрунту поглинати та акумулювати максимально можливу кількість легкодоступної для рослин вологи. Натомість орні землі не мають постійного рослинного покриву та дернини, значною мірою втратили структуру та вміст гумусу. Як наслідок, верхній шар ріллі під час опадів швидко розбухає, перетворюється на пластиліноподібну субстанцію та погано пропускає вологу в нижні горизонти. Через це величезний обсяг води просто стікає в яри та річки, забираючи з собою тисячі тонн верхнього родючого шару ґрунту, замулюючи річки та спричиняючи їх евтрофікацію.

Враховуючи площу ріллі, стає зрозумілим, що величезні території України з року в рік втрачають воду не стільки через нерівномірність опадів, скільки через нездатність їх накопичувати та утримувати. Такі процеси є катастрофічними і несуть загрозу масштабного опустелювання. Особливо це стосується Степових та Лісостепових регіонів, де рівень розораності ґрунтів сягає 60–70 %. Тому проблеми дефіциту води та опустелювання в Україні напряму залежать від дефіциту природних екосистем та рівня розораності земель.

Важливо зазначити і зв'язок розораності з масштабом використання отрутохімікатів. Саме орні землі є головним об'єктом їх застосування. Це означає, що майже 57 % території України (не враховуючи присадибних ділянок та промислових садів) піддається обробітці пестицидами щороку, декілька разів на рік і на кожен квадратний сантиметр. У Степових регіонах цей показник ще вищий. Рілля становить 72 % території Кіровоградщини [50] і зазнає прямого впливу отруйних речовин. Відповідно, інші 28 % територій регіону апіорі не можуть уникнути їхнього токсичного впливу. Тому негативний вплив пестицидів на довкілля пов'язаний не стільки з їхньою якістю, скільки є наслідком високого рівня розораності земель, що провокує величезний масштаб їх використання.

Одночасно процеси розширення ПЗФ та збереження природних екосистем в Україні йдуть у протилежних напрямках. З одного боку, відбувається поступове збільшення площі ПЗФ України де-юре, з іншого боку, скорочується площа природних екосистем де-факто, в першу чергу за рахунок оранки залишків степів, лук та самосійних лісів. Отже, зростання площі ПЗФ не означає блокування процесу скорочення площ природних екосистем.

За таких темпів знищення природних та напівприродних екосистем задеклароване в нормативно-правових актах (*далі* – НПА) розширення площі ПЗФ до 15 % території країни є малореалістичним. **Проте навіть якщо ця цифра буде досягнута, це не матиме відношення до виправлення дисбалансу ландшафтів в Україні.** Тому проблема не лише в наданні залишкам природи формального охоронного статусу, але й у виправленні дисбалансу ландшафтів через відтворення природних екосистем на частині антропогенних територій (головним чином на орних еродованих землях) з подальшою перспективою їхнього заповідання.

Важливо зазначити, що в Україні питання власності на землю та збереження природних ландшафтів є взаємопов'язаними. По-перше, абсолютна більшість земель, що перебувають у складі ПЗФ, відноситься до державної або комунальної власності. Це не дивно, тому що приватний власник зацікавлений в отриманні прибутку від своєї землі, а створення об'єктів ПЗФ це стратегічне завдання держави.

По-друге, згідно зі ст.4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» *«Території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу»* [25], тобто перебувають у державній власності. В інших формах власності можуть перебувати об'єкти ПЗФ місцевого значення та окремі території біосферних заповідників та національних парків, що не входять до заповідних ядер. Отже, створення великих загальнонаціональних об'єктів ПЗФ є прерогативою держави і залежить від відповідної наявності земель державної власності.

Проте в результаті земельної реформи 310 тис. кв.км одних лише сільськогосподарських угідь (а це більше половини площі держави) або майже 75 % всіх сільськогосподарських земель опинилися в приватній власності «одним розчерком пера» без врахування нагальних природоохоронних потреб. При цьому у приватній власності опинилося 84 % ріллі, в тому числі малопродуктивна та деградована. В багатьох регіонах були розпайовані не лише орні землі, але й пасовища та сіножаті, які є основним джерелом для створення лучно-степових заповідних об'єктів. Приватна власність на такі землі дуже ускладнює, а часто й унеможлиблює створення нових природоохоронних територій на них.

На жаль, прихильники максимальної лібералізації ринку ЗСП, які виступають проти державного втручання в цей процес, ніколи не згадують цей факт. Вони, зазвичай, наводять приклади розвинених країн, де сільськогосподарські землі перебувають у приватній власності, але не вказують їх відсоток в загальній структурі угідь, не згадують внутрішню структуру сільськогосподарських угідь, тобто співвідношення між ріллею, пасовищами і т.п. в цих країнах.

Оскільки в Євросоюзі орні землі охоплюють лише чверть його площі, то навіть тотальна приватна власність на ріллю не становила б там значної загрози для еко-

логічної політики і стану ґрунтів, тим більше за умов жорстких стандартів ЄС. Проте тотальної приватної власності на сільськогосподарські землі в ЄС немає. В Чехії вона становить 80 %, в Іспанії 70 %, а в Німеччині 49 % [47].

Величезна площа розпайованих земель в Україні, в першу чергу орних, стала каменем спотикання і для впровадження ринку ЗСП, оскільки несе величезний ризик втрати контролю над станом земель в державі. Якби в кінці 1990-х років було розпайовано вдвічі меншу площу, то зняти мораторій на купівлю-продаж сільгоспземель без значних ризиків можна було б ще на початку 2000-х років.

Варто об'єктивно усвідомлювати, що земля це не ресурс, не товар, не капітал, не засіб виробництва. В першу чергу це життєвий простір для природних екосистем, що формують придатне і життєздатне середовище існування, в тому числі для людини. Оскільки ЗСП охоплюють 70 % території України, то в нормативно-правовій базі (далі – НПБ) домінує агровиробниче ставлення до землі. За такого підходу виправити ситуацію в земельно-екологічній політиці дуже складно, адже профільні аграрні інституції розглядають землю лише крізь вузьку призму економічних інтересів, ігноруючи фундаментальну функцію земель. З іншого боку, за умов дефіциту земель державної власності подальше збільшення площі ПЗФ є вкрай складним завданням, якщо не впровадити відповідні зміни в земельній політиці.

**ВИСНОВКИ:** Дефіцит природних екосистем в Україні насамперед пов'язаний з надзвичайно високим відсотком ріллі як в загальній структурі земельних угідь, так і у внутрішній структурі сільськогосподарських угідь. Це є головною причиною змін клімату, опустелювання та забруднення довкілля пестицидами на території України, в першу чергу в Степовій та Лісостеповій зоні, де рілля становить 60–70 % площі цих регіонів. Розширення природно-заповідного фонду відбувається одночасно зі скороченням реальної площі природних екосистем, головним чином через оранку залишків лучно-степових ландшафтів та знищення самосійних лісів. Зростання площі ПЗФ за темпами значно відстає від темпів втрати природних екосистем від оранки. При цьому збільшення площі ПЗФ натикається на негативні наслідки земельної реформи, що скоротила відсоток земель державної та комунальної власності, які є головним джерелом його розширення.

### 3. Вплив децентралізації на земельно-екологічну політику

Адміністративно-територіальна реформа (децентралізація) ставила собі за мету оптимізацію управління, покращення роботи інфраструктури та комунальної сфери. Вона також торкнулася двох основних складових екологічної політики: системи управління та земельно-екологічної політики.

Децентралізація системи управління в сфері екологічної політики відбулася в 2012 році, коли профільне міністерство позбавили територіальних відділень в регіонах. Фактично була здійснена федералізація управління в сфері охорони довкілля в унітарній державі. Проте екосистеми не підпорядковані адміністративно-територіальним межах і їх неможливо децентралізувати, тому цей крок виглядав, як мінімум, нелогічно. З таким же «успіхом» можна «децентралізувати» закон всесвітнього тяжіння.

Екологічна проблематика має широку географію, тому екологічна політика держави має бути всеохоплюючою та скоординованою, щоб вирішувати питання в межах ландшафтів, басейнів, геоботанічних зон та глобально у співпраці з іншими державами, а не в межах областей, районів або громад. Попередня система територіальних відділень Мінекології в цілому відповідала цим завданням. До речі, екологічна мережа Євросоюзу «Натура-2000» максимально централізована. Вона не підпорядкована не те що місцевій владі, а навіть національним урядам і управляється централізовано з Брюсселя.

Децентралізація екологічної політики в 2012 р. відбувалася не через бажання покращити систему її управління, а через комерційні інтереси однієї з фінансово-промислових груп під час спроб в 2010–2012 рр. розпочати видобуток сланцевого газу на Харківщині, Донеччині, Тернопільщині та Івано-Франківщині.

До децентралізації неприйнятні для екологічної політики кроки регіональної влади або фінансово-промислових груп нерідко блокувались завдяки взаємодії місцевих громадських активістів з територіальними відділеннями Міністерства екології. Із загальнонаціональних питань представники різних регіонів могли об'єднувати зусилля і співпрацювати безпосередньо з профільним міністерством, а територіальні відділення виконували його розпорядження. Ліквідувавши відділення Міністерства, тодішня влада значно розпорошила сили своїх опонентів і одночасно відвела удар від своїх представників, що очолювали Мінекології, передавши повноваження на обласний рівень.

Оцінка економічної чи екологічної доцільності видобутку сланцевого газу не є темою цього аналізу. Проте намір його видобутку бізнесовими структурами, наближеними до тодішнього керівництва держави, був однією з головних причин руйнування загальнодержавної екологічної політики, яка потягнула за собою в рази більший шар проблем у сфері управління, ніж просто розподіл родовищ чи ресурсів. Замість єдиної розгалуженої природоохоронної системи управління утворилися 25 обласних автономних екологічних департаментів, які не координували і досі не координують дії між собою, бо в них немає спільного керівного органу. Ба більше, були спроби обласної влади ліквідувати екологічні департаменти свого регіону, а екологічний департамент Київської міськдержадміністрації взагалі не має функцій у сфері ПЗФ і втратив архів документації щодо ПЗФ міста (понад 220 об'єктів).

Найбільшої шкоди децентралізація Мінекології завдала розвитку ПЗФ та збереженню біорізноманіття. В 2011 р. площа ПЗФ зросла на 0,25 % від території країни (централізоване Міністерство), в 2012 р. на 0,11 % (в процесі децентралізації), а в 2013 р. (тобто повний рік децентралізованого Міністерства) вона збільшилась лише на 0,02 %. Таким чином, динаміка нарощування площі ПЗФ зменшилась в 12,5 рази! [11]. Децентралізація призвела до фактичного унеможливлення створення загальнонаціональних об'єктів ПЗФ в межах сусідніх територій двох областей, оскільки регіональні екодепартаменти не мають єдиного центру прийняття рішень.

Наявність територіальних відділень давала можливість Мінекології проводити екологічну політику, яка відповідала загальнодержавним інтересам. Їх підпорядкування обласним адміністраціям призвело до повного провалу виконання Стратегії екологічної політики на період до 2020 р., насамперед у частині виконання планів з

розширення площі ПЗФ до 15 % території держави. Тепер ці плани перенесені на 2030 рік. Децентралізоване Міністерство також не змогло виправити помилки державної програми «Ліси України 2010–2015 рр.», яка призвела до знищення великої кількості степових ділянок через заліснення, в тому числі через насадження інвазійних видів.

У функціонуванні обласних екодепартаментів варто враховувати і психологічний аспект. Якщо обласна влада здійснює кроки, що суперечать загальнонаціональній екологічній політиці, то не в кожному екодепартаменті співробітники наважаться завадити таким намірам, оскільки вони самі працюють в структурі обласної влади. Як результат, екологічна політика розбалансована та нахилена в регіонах в бік «містечкових» інтересів.

Незважаючи на зміну влади в 2014 р., фактичну федералізацію управління екологічною політикою так і не було скасовано. Екологічна політика є складовою національної безпеки і має відповідати загальнодержавним інтересам, тому вона не повинна бути децентралізованою, тим більше в унітарній державі.

Інша складова децентралізації відбулася в напрямку передачі об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) земель державної власності сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів.

Значна частина ЗСП державної власності є природними та напівприродними ділянками і основним резервом для розширення ПЗФ. При цьому статус ЗСП щодо екстенсивних угідь, головним чином лучно-степових ділянок, значно спрощує їх знищення через переведення у рілля, адже не потребує зміни цілого призначення. Відповідно, з економічної точки зору в короткотерміновій перспективі громади зацікавлені в господарському використанні таких ділянок.

Проблему збалансування ландшафтів та розвитку ПЗФ не можна вирішити на місцевому рівні. Вона потребує загальнодержавної координації і центру прийняття рішень. Безумовно, існують громади, які опікуються природоохоронними справами, в тому числі розширенням ПЗФ, але їхні кроки, зазвичай, не носять системного характеру. З іншого боку, відомі численні випадки, коли громадські землі нашвидкоруч розпайовуються і приватизуються.

В інформаційному полі часто наводяться факти тіншового розпродажу земель державної власності і тим самим просувається думка, що держава – неефективний менеджер. Але насправді це не проблема менеджменту, це проблема роботи правоохоронних органів. Децентралізація ж просто легалізує роздачу колишніх державних земель, що передаються громадам.

Децентралізація спрощує створення об'єктів ПЗФ місцевого значення на землях однієї ОТГ, але лише за умови, що у громади є таке бажання. Проте оскільки площа ОТГ значно поступається площі районів, це призводить до фрагментації новостворених об'єктів ПЗФ. Їх формування на суміжних територіях громад ускладнено, оскільки екологічні департаменти не мають впливу на земельну політику ОТГ.

В питанні реформ наша країна нерідко спирається на досвід найближчих сусідів з ЄС, наприклад, Польщі, однак чомусь не враховує їхній негативний досвід. Наприклад, в Польщі **децентралізація спростила створення невеликих природоохоронних об'єктів, але фактично унеможливила створення великих.** Причина проста – у власності держави фактично немає землі. Земля належить або приватним особам, або





*Фото 5. Так виглядає 57 % території України*



*Фото 6. Потік бруду з поля, засіяного соняшником, прямує в травні місяці до річки Казенний Торець*



*Фото 7. Винос чорнозему з ріллі внаслідок водної ерозії*



*Фото 8. Третій у світі показник за розораністю ґрунтів пов'язаний з тим, що агровиробництво України насамперед орієнтоване на експорт сировини*



територіальним громадам. В результаті цього в Польщі після 2001 року не створено жодного національного парку! [10]

Україна йде тим самим шляхом, не замислюючись про його наслідки для екологічної політики. При цьому, незважаючи на проблеми зі створенням національних парків у Польщі, у цій країні принаймні є значні території загальноєвропейської екомережі Natura 2000, які мають «імунітет» щодо децентралізації. У нас територій з подібним статусом офіційно досі немає. Щоб побачити аналогічний шлях розвитку ПЗФ України, достатньо проаналізувати, які саме національні парки створюються в Україні після початку децентралізації: всі вони є лісовими, адже лише ліси досі лишаються великими ділянками природи, що перебувають у державній власності. При цьому такий дисбаланс призводить до напруження із лісокористувачами та ще більше поглиблює проблему, озвучену вище: природа залишається там, де створюються об'єкти ПЗФ, але зникає на ділянках, які не отримують природоохоронного статусу.

**ВИСНОВКИ: Існують стратегічні напрямки управління, які потребують чіткої координації та всеохоплюючої уваги, оскільки вони визначають безпеку в межах всієї країни та майбутнє не тільки нинішнього, але й наступних поколінь. Одним з таких напрямків є екологічна політика.**

Передача земель державної власності територіальним громадам полегшує процедуру створення лише невеликих об'єктів ПЗФ в межах однієї ОТГ і лише за умови бажання ОТГ. Створення загальнонаціональних об'єктів ПЗФ або обласних в межах декількох ОТГ ускладнюється або унеможлиблюється. Механізмів примусу або економічного стимулювання створення ПЗФ на землях ОТГ у держави немає. Децентралізація несе в собі загрозу знищення природних комплексів через подальше скорочення площ земель державної власності, на яких вони розташовані і які є головним резервом для розширення ПЗФ.

Втрата відділень природоохоронного Міністерства в регіонах фактично призвела до федералізації екологічної політики та значно ускладнила створення об'єктів ПЗФ як загальнодержавного, так і регіонального значення. Децентралізація управління в сфері екологічної політики виявилась провальною щодо розширення ПЗФ та збереження біорізноманіття, і в разі менш ефективною, ніж система управління, яка була до 2012 р., хоч попередня і мала ряд недоліків. Тому потрібно визнавати помилки, діяти зважено й повертати ті механізми, які були ефективними, та реформувати ті, які були неефективними й залишилися такими до сьогодні.

#### **4. Нормативно-правова база земельно-екологічної політики: благі наміри без конкретики**

##### **4.1. Визнання проблеми і декларативність заходів**

Держава визнає проблему дисбалансу ландшафтів, надмірної розораності території і опустелювання в Україні і де-юре декларує збільшення площі природно-заповідного фонду, лісів, екстенсивних сільськогосподарських угідь (лучно-степових екосистем), скорочення відсотка ріллі в загальній структурі земельних угідь. У 2010 р. було прийнято **Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної**

політики України на період до 2020 р.», де в Розділі 3. Ціль 2. було проголошено: «зменшення до 2020 року в середньому на 5–10 відсотків площ орних земель в областях шляхом виведення із складу орних земель схилів крутизною більш як 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь...» [22]. Термін дії цього закону закінчився в 2020 р., вказані в ньому цілі не виконані, але існує ще ряд наступних земельно-екологічних нормативно-правових актів (далі – ЗЕНПА), які проголошують подібні заходи.

**Пункт 3.1 Наказу Мінагрополітики України від 20.08.2003 № 280 «Про затвердження Концепції збалансованого розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 р.» говорить про необхідність:**

- збільшити частку сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) відповідно до науково обґрунтованих показників, які мають розроблятися з урахуванням регіональних та місцевих особливостей;

- зменшити площі орних земель до 37-41% території країни шляхом виведення з ріллі схилів крутизною понад 3 градуси, земель водоохоронних зон, деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь;

- створити нові та розширити площі існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду в межах сільськогосподарських угідь [30].

**Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням від 30.03.2016 р. № 271-р вказує в наступних пунктах такі заходи:**

8. Створення і відновлення сіножатей та пасовищ відповідно до науково обґрунтованих показників з урахуванням регіональних особливостей та природно-кліматичних умов.

9. Упорядкування орних земель шляхом виведення з їх складу схилів, земель водоохоронних зон, ерозійно небезпечних та інших не придатних для розорювання угідь.

10. Прискорення робіт з консервації деградованих, техногенно забруднених та малопродуктивних земель, рекультиватії порушених земель.

14. Створення (оголошення) нових та розширення площі існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

16. Розроблення регіональних схем та програм розвитку екомережі, а також пілотних проектів землеустрою щодо впорядкування землеволодінь і землекористувань територій та об'єктів екомережі з урахуванням досвіду Європейського Союзу у сфері ландшафтного планування [32].

**Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 року № 2697-VIII, в Показниках оцінки реалізації державної екологічної політики зазначає, що:**

- Площа природно-заповідного фонду має зрости з 6,3 % до 15 % території України
- Лісистість має зрости з 15,9 до 17,5 % території країни
- Питома вага сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) у загальній території країни має зрости з 13 до 15,8 % території країни [23].

**Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722 від 30.09.2019 р. проголошує:**

13. вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;

15. захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному викорис-

танню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття [49].

**Пункт 1.2.д Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» від 23.03. 2021 р. № 111 вимагає:**

- врегулювання питань виділення земель для виведення деградованих та ерозійно небезпечних угідь з ріллі, їх заліснення, заповідання; відновлення торфовищ, водно-болотних, лучних, степових та інших цінних природних екосистем.

Всі задекларовані в наведених вище ЗЕНПА наміри є правильними та доцільними. Проте в зазначених вище документах не прописано жодних реальних механізмів реалізації цих планів, оскільки в них не вказана відповідь на ключове питання: **де або у кого держава буде брати землю для втілення в життя задекларованих заходів, а саме консервації, збалансування ландшафтів, заліснення, залуження, розширення ПЗФ і т.п.**

Ці НПА наче не помічають земельну реформу та децентралізацію і не вказують, як все це реалізувати за умов ринку та приватної власності на більшість земель, а також після передачі державних сільськогосподарських земель до ОТГ. Фактично питання опустелювання, дисбалансу ландшафтів, консервації земель, з одного боку, та питання ринку земель і децентралізації, з іншого, йдуть окремими шляхами і ніде не перетинаються. Зрозуміло, що приватні власники або ОТГ у більшості своїй надаватимуть перевагу експлуатації своїх природних ділянок або еродованих орних земель заради прибутку, а не заповіданню або відтворенню природних комплексів. **Відповідно, в нинішній НПБ не прописано:**

- **яким чином спонукати власників еродованої ріллі відмовлятися від її активно-го використання (обробітку), а значить і прибутку, який вона дає?**

- **яким чином спонукати ОТГ надавати природні ділянки під створення або розширення об'єктів ПЗФ, а не під оранку або забудову?**

В Україні існує дефіцит природних ландшафтів, і за логікою речей саме вони повинні мати найбільшу цінність. Проте, незважаючи на вказані вище НПА, основна мета вітчизняної земельної НПБ це всеохоплюючий захист сільськогосподарських земель, і в першу чергу орних. При цьому цей захист ігнорує не лише екологічну, але й економічну доцільність такого підходу.

Підпункт «в» ст. 6 Закону України «Про землеустрій» вказує принцип *«організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів»*. Проте підпункт «г» цієї ж статті вже безапеляційно проголошує *«забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування»*, перекреслюючи тим самим згадану вище *«екологічну збалансованість»* [21].

В п. 5 ст. 20 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) землі сільськогосподарського призначення донедавна мали фактично такий самий режим, як землі оборони, і власник не міг самостійно визначати використання земельної ділянки. І лише не-

щодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» послабив сільськогосподарське домінування при зміні цільового призначення [18].

Ст. 23 ЗКУ говорить, що *«землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання, а для потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості»* [26]. На перший погляд все логічно, але з точки зору екологічної політики «сільськогосподарські угіддя гіршої якості» це, зазвичай, природні ділянки екстенсивного використання, які мають надзвичайну цінність як банк біорізноманіття і основний потенціал розширення ПЗФ в зонах Степу та Лісостепу. Натомість ЗКУ в першу чергу надає такі ділянки під активне господарське освоєння. Таким чином, поняття якості земель в НПБ є пережитком суто агровиробничого ставлення до землі, яке ігнорує сучасні екологічні виклики та потреби. **Через домінування аграрної психології земельне законодавство далеко не завжди розділяє поняття «землі» як території та «ґрунту» як субстанції. Проте бідні з агрономічної точки зору ґрунти можуть бути багатими на біорізноманіття землями (територіями). Тому в ряді НПА малопродуктивні ґрунти помилково названі малопродуктивними землями.**

Поняття збалансованості ландшафтів в НПБ має фрагментарний та абсолютно декларативний характер. Наприклад, ст. 33 Закону України «Про охорону земель» має назву «Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь», але не вказує жодної цифри цього співвідношення або державної структури, яка має його визначити та контролювати [24].

Прописана у зазначених вище ЗЕНПА мета щодо збільшення площ лучно-степових ділянок (пасовищ, сіножатей) не те що не сприяє їх зростанню, але навіть не захищає їх від розорення. Ст. 36 Закону України «Про охорону земель» вказує, що *«...на землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо розорювання сіножатей, пасовищ»* [24]. Проте на практиці в цій статті Закону ключовим є слово «може», що означає необов'язковість обмеження, в результаті чого за останні 8–10 років знищено сотні тисяч гектарів лучно-степових екосистем.

Найголовнішим інструментом вирішення проблеми дисбалансу ландшафтів є консервація земель – припинення господарського використання та залуження, залісення або ренатуралізація «деградованих і малопродуктивних земель». Відтворення природного рослинного покриву через консервацію закладає фундамент для відновлення (ревайлдингу) природної екосистеми, яка протягом певного періоду часу приходить в стан саморегуляції та рівноваги і стає придатною для включення в ПЗФ. Таким чином, консервація це фактично єдиний спосіб збільшити резерв для розширення ПЗФ і виконання ряду цілей Стратегії екологічної політики до 2030 року.

Проте термін «деградовані та малопродуктивні землі» в ЗКУ уникає згадки про основне джерело деградації і малопродуктивності – землеробство. Терміна «рілля» або «орні землі» у цьому визначенні немає, лише подані загальні визначення.

Ст. 171. ЗКУ вказує, що деградовані землі це:

«а) земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо;

б) земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

2. До малопродуктивних земель відносяться сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним» [26].

Відсутність деталізації, а саме згадки конкретних типів сільськогосподарських угідь, вказаних в п. 2 ст. 22 ЗКУ (рілля, сіножаті, пасовища, перелоги, багаторічні насадження) призводить до викривлення мети консервації та зловживань, в тому числі в процесі освоєння коштів. Якщо консервація це «залуження або залісення», то вочевидь під «деградованими і малопродуктивними» повинні вважатися землі, що не мають постійного лучно-степового або лісового рослинного покриву. Серед ЗСП є лише один тип угідь з такою характеристикою – рілля. Проте використання в законодавстві розмитого терміна «деградовані та малопродуктивні землі» замість конкретного терміна «деградована та малопродуктивна рілля» дискредитує ідею консервації земель і створює привід для маніпуляцій.

Наприклад, майже всі лучно-степові ділянки залишилися на територіях, не придатних для землеробства, тому вони «ідеально» підпадають під загальне визначення «деградованих та малопродуктивних земель» з багатьма негативними показниками, вказаними в ст. 171 ЗКУ. Як наслідок, однією з поширених маніпуляцій є «консервація» через залісення лучно-степових ландшафтів, які споконвіку законсервовані природним шляхом. Такі зловживання відбуваються через те, що залісення, як спосіб консервації, без жодної деталізації вказане в ст. 1 Закону України «Про охорону земель» і в п. 2 ст. 172 ЗКУ [24, 26].

Консервація земель потребує обов'язкового землеустрою згідно з п. «Д» ст. 20 Закону України «Про землеустрій», що призводить до зайвого ускладнення процедури консервації та додаткових фінансових витрат на неї. Після того як Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р. № 1423-IX дозволив проводити консервацію через ренатуралізацію (тобто через самозаростання ділянки), вимоги до робочих проєктів землеустрою для консервації земель, прописані в ст. 54 Закону України «Про землеустрій», виглядають дещо нелогічно. Щоб просто припинити обробіток землі і залишити ділянку в спокої, потрібно розробляти проєкт землеустрою, який повинен включати: завдання на складання робочого проєкту землеустрою; пояснювальну записку; характеристику природних та агрокліматичних умов відповідної території; матеріали ґрунтових та інших обстежень; матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проєктування; техніко-економічні показники робочого проєкту землеустрою; проєктні рішення з визначення комплексу заходів та обсягу робіт з охорони земель; розрахунки кошторисної вартості щодо впровадження запроєктованих заходів з охорони земель; плани запроєктованих заходів; матеріали перенесення проєкту в природу (на місцевість) [21].

Наступною проблемою є необов'язковість консервації. Відповідно до ст. 51 Закону України «Про охорону земель», землі консервуються на підставі договорів з власниками земельних ділянок, а згідно зі ст. 638 Цивільного кодексу України дого-

вір може бути укладеним, лише якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Тобто, якщо власник ділянки не згоден з умовами договору на консервацію, то він має право його не підписувати, відповідно він не зобов'язаний припиняти її господарське використання [28]. Перепоною для появи такого бажання у землевласника також слугує ст. 55 Закону України «Про охорону земель», згідно з якою робочі проекти із землеустрою щодо консервації оплачуються землевласником або землекористувачем.

Оскільки підзаконні акти розробляються на основі чинного законодавства, то Порядок консервації земель, чи то попередній, чи то нинішній, чи майбутній апіорі не здатний суттєво спростити консервацію земель або спонукати до неї, адже не може «стрибнути вище голови», тобто норм, що прописані у згаданих вище законах.

#### **4.2. Останні законодавчі зміни, що стосуються земельної реформи та децентралізації**

Під час останніх етапів земельної реформи держава знову не врахувала екологічну складову і проігнорувала ряд пропозицій, які б дозволили, з одного боку, вирішити підвишене протягом років питання ринку земель, а з іншого боку, зберегти контроль за станом земель і площами, які можна було б використати для збалансування ландшафтів і розширення ПЗФ.

Держава могла скасувати мораторій на продаж ЗСП, але запровадити перехідний період на декілька років, монополізувавши право викупу цих земель державою у приватних осіб та ОТГ, щоб акумулювати необхідну площу земель для виконання земельно-екологічних НПА. Фінансування цих заходів можна було б здійснити за рахунок екологічного податку та екологічних фондів, прописавши в законодавстві відповідні норми. На жаль, законодавча влада проігнорувала ці поради громадськості і зробила все по-своєму.

Останні зміни в земельному законодавстві впроваджують значну його лібералізацію. Це загрожує як залишкам природних екосистем, так і виконанню вказаних вище НПА. Однак ці новації також потенційно здатні стати інструментами захисту природного середовища за наявності політичної волі. Запуск ринку ЗСП в першу чергу пов'язаний із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. № 552-IX [19]. Принципові зміни торкнулися ст. 130 ЗКУ. Хоча важливими є також зміни до ст. 131, ст. 145 та в Перехідні положення ЗКУ. Ряд інших нововведень в Цивільний кодекс, Закони України «Про нотаріат» та ін. є більшою мірою технічними наслідками змін до згаданих статей ЗКУ.

Позитивна новація цього Закону це заборона продажу ЗСП державної і комунальної власності. Проте переважна частина земель державної власності передана в ОТГ, а вони розпоряджаються нею на власний розсуд, тому держава все одно не зможе проводити скоординовану земельну політику. Окрім цього, ОТГ мають право надавати ці землі громадянам, тому в цілому заборона на їх продаж не зупиняє в повній мірі скорочення фактичних площ земель комунальної власності, перш за все природних ділянок.



В попередній версії ст. 130 ЗКУ право купувати землю отримували лише громадяни з аграрною освітою, досвідом роботи в агровиробництві та агропідприємства. На перший погляд, така норма мала свою логіку, щоб аграрною справою займалися лише фахівці. Однак в цьому переліку не було держави, що несло в собі фундаментальну екологічну загрозу, оскільки ставило під питання її спроможність до зміни структури земель через їх викуп. І хоча існують норми викупу приватних земель для суспільних потреб (наприклад, в ст. 146 ЗКУ), відсутність згадки держави в ст. 130 ЗКУ могла би спричинити певні юридичні розбіжності.

Тому позитивним нововведенням Закону № 552-IX від 31.03.2020 р. є надання права купувати землю не лише громадянам і юридичним особам, але й державі та ОТГ, що дозволяє останнім викуповувати приватні землі і змінювати їхнє цільове призначення з сільськогосподарського на природоохоронне, лісгосподарське і т.д.

Значно більш цікавим з природоохоронної точки зору є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 №711-IX [18]. Цей закон багато в чому пов'язаний з децентралізацією та містобудуванням, але в ньому є ряд земельно-екологічних новацій.

Не вдаючись в окремі деталі можна стверджувати наступне. Новації, внесені цим законом в ст. 20 ЗКУ, значно полегшують зміну цільового призначення і можливості використання своєї ділянки землевласником з будь-якою метою, чи то експлуатаційною, чи то природоохоронною. Наприклад, згідно з п. 6 ст. 20 ЗКУ: «Зміна цільового призначення земельної ділянки не потребує: розроблення документації із землеустрою (крім випадків формування земельної ділянки із земель державної та комунальної власності, не сформованих у земельні ділянки)».

Проте, оскільки переважна більшість власників хоче отримувати від землі прибуток, то ймовірність використання цього Закону саме для перетворення природних та напівприродних територій в антропогенні в рази більша, ніж зворотний напрям його застосування. В першу чергу спрощення зміни цільового призначення та типу угідь ЗСП може бути використане для знищення лучно-степових екосистем, оранка яких набула катастрофічних масштабів, незважаючи на декларації про їх розширення в НПА.

В Законі є ряд корисних моментів, які посилюють або принаймні не позбавляють захисних механізмів територій, що вже мають природоохоронний статус, спрощують створення об'єктів ПЗФ, якщо, звісно, на це є згода землевласників або землекористувачів. Проте він позбавляє захисту природні ділянки, які цей статус ще не отримали, і посилює тенденцію, за якої формальне зростання площі ПЗФ супроводжується скороченням реальних площ природних ландшафтів.

З іншого боку, Закон від 17.06.2020 №711-IX створює сприятливі умови недержавним установам та меценатам не лише щодо збереження, але й відтворення природних комплексів на антропогенних територіях, в тому числі на еродованій ріллі. Зміна цільового призначення з сільськогосподарського на природоохоронне або лісгосподарське має преференції порівняно зі змінами на інше цільове призначення. Фактично, закон відкриває двері для консервації та заповідання будь-яких викуплених ЗСП без компенсацій втрат агровиробництву з боку покупця.

Однак, враховуючи відсутність фінансових ресурсів у природоохоронних організаціях, реалізація цих задумів вкрай складна. Для масштабного повернення антропо-

генних територій, в першу чергу еродованої ріллі, в природний стан потрібна активна участь держави. Цей Закон лише частково відкриває можливості для цього процесу державним установам. Однак без внесення додаткових змін в НПБ, насамперед стосовно використання екофондів, зробити це поки що неможливо.

Найбільш масштабним, суперечливим та складним є Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р. № 1423-IX (більш відомий як законопроект № 2194 від 01.10.2019 р.). Враховуючи, що він містить декілька сотень сторінок, в межах цього аналізу можна загострити увагу лише на декількох принципових його моментах.

Основною ідеєю цього Закону є мінімізація державного регулювання в земельній сфері, що, однак, позбавляє державу важливих інструментів земельної політики і механізмів контролю в земельній сфері, а це небезпечно для роботи держави як єдиного управлінського організму. Цей Закон мало враховує факт, що в країні, де ЗСП становлять 70 % території, екологічну та земельну політику не можна розділяти.

Як зазначено вище, Закон від 31.03.2020 № 552-IX надає право державі купувати ЗСП. Проте в Законі від 28.04.2021 р. № 1423-IX його автори в ст. 1301 ЗКУ «Переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення» взагалі не вказали ані державу, ані територіальні громади, а віддали переважне право купівлі ЗСП виключно бізнесу з видобутку корисних копалин та орендаторам сільгоспземель, які у своїй більшості є великими агропідприємствами [20].

За таких обставин можливості держави з вирішення стратегічних загальнонаціональних питань, в тому числі викупу земель для ПЗФ та відтворення природних ландшафтів, нівелюються. **Держава перетворюється на прохача, який має вистояти в загальній черзі і який може скористатися своїм правом тільки за залишковим принципом. Закон від 28.04.2021 р. № 1423-IX так і не надав рецепту розв'язання фундаментальної земельно-екологічної проблеми: де брати землю для розширення ПЗФ та збалансування ландшафтів? Він ставить під питання застосування Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 р. № 1559-VI. Це ключовий недолік Закону від 28.04.2021 р. № 1423-IX саме тому, що він не дає державі можливості виправляти помилки власної земельної політики через відсутність у держави переважного права викупу земель [20].**

Закон від 28.04.2021 р. № 1423-IX передає у власність ОТГ не лише ріллу, але й екстенсивні сільськогосподарські угіддя, тобто лучно-степові осередки біорізноманіття – резерв для розширення ПЗФ. Цим природним комплексам загрожує знищення через господарське освоєння, бо ОТГ керуються насамперед локальними економічними інтересами, а не загальнонаціональною екологічною політикою. Ба більше, п. 24 Перехідних положень фактично встановлює червону лінію до 01.01.2023 р. щодо владнання всіх земельних питань стосовно територій, призначених для розширення ПЗФ [20]. Якщо набуття природоохоронного статусу цих земель не відбудеться в зазначений термін, то вони опиняться у власності ОТГ з усіма відповідними ризиками щодо їхнього існування. А часу залишається не так вже й багато.

Нівелювання скоординованого управління в земельній сфері веде до атомізації земельно-екологічної політики та ландшафтного хаосу, тобто до подальшого та пришвидшеного скорочення площ природних екосистем. Тому Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики були запропоновані відповідні поправки (№ 871, 1780, 3047 та 3104) до повторного другого читання, щоб виправити недоліки цього Закону. Пропонувалося зберегти повноваження Кабміну, зокрема в частині прийняття рішень про надання земельних ділянок лісів для нелісогосподарських потреб. Пропонувалося забезпечити Кабміном визначення природоохоронних ділянок (спеціальних територій для заповідання, заліснення, ренатуралізації тощо) і відтермінувати на 5 років їх передачу у комунальну власність; встановити обмеження у використанні земель цих ділянок, які б гарантували виконання природоохоронних заходів; а також ряд інших природоохоронних пропозицій, які б слугували загальнодержавній земельно-екологічній політиці. На жаль, жодна з цих правок не була підтримана Верховною Радою.

Щоправда, в Законі від 28.04.2021 р.№ 1423-IX є декілька позитивних нововведень щодо ПЗФ, відтворення рослинного та ґрунтового покриву. В першу чергу варто згадати доповнення в ст.52 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», де скасовується погодження для створення і розширення об'єктів ПЗФ і резервування територій для них у межах земель, переданих в ОТГ, які на момент передачі не були у користуванні фізичних або юридичних осіб. Однак, термін дії цієї норми обмежується строком, визначеним в п. 24 «Перехідних положень» ЗКУ. Важливим є доповнення в ст. 172 ЗКУ, коли консервація земель може відбуватися не лише через залуження або заліснення, а й через ренатуралізацію, тобто природне самозаростання. Згідно зі ст. 53 Кодексу України про адміністративні правопорушення внесена примітка, яка забезпечує власників таких ділянок від покарання за заростання чагарниковою рослинністю на землях, призначених для консервації або заліснення [20]. Однак ці зміни є тактичними і не змінюють стратегічної сутності цього Закону.

**ВИСНОВКИ:** Останні зміни до законодавства значно лібералізують земельну політику і, на перший погляд, урівнюють права різних суб'єктів земельних відносин. Проте, враховуючи колосальну різницю в фінансових можливостях між суб'єктами, які прагнуть активного господарського використання земель задля отримання максимального прибутку, з одного боку, та тими, які прагнуть збереження та відтворення природних екосистем, з іншого, неважко спрогнозувати, хто ними скористається найбільше.

Одночасно нові законодавчі зміни так і не відійшли від суто агропромислового ставлення до землі. Вони так і не відповіли на ключове питання земельно-екологічної політики: де брати землю для розширення ПЗФ та збалансування ландшафтів? Відсутність конкретики та деталізації норм щодо оптимального співвідношення угідь, механізмів відтворення природних екосистем і розширення ПЗФ, ненадання органам державної влади повноважень та фінансових важелів для виправлення дисбалансу ландшафтів, у тому числі для викупу приватних та комунальних земель, означає подальший декларативний характер земельного законодавства стосовно екологічної безпеки України.

Такий стан речей сприятиме подальшому збільшенню площ ріллі, скороченню

**природних ландшафтів, втратам біорізноманіття, блокуванню створення об'єктів ПЗФ, деградації ґрунтів, загибелі річок, дефіциту водних ресурсів та пришвидшенню опустелювання з усіма відповідними наслідками, в тому числі економічними. Тому земельне законодавство в такому вигляді потребує значних змін у бік екологізації та посилення повноважень центральних органів державної влади щодо ведення загальнодержавної скоординованої земельно-екологічної політики.**

## **5. Заходи виправлення ситуації в земельно-екологічній політиці**

Виправлення ситуації з дисбалансом ландшафтів, дефіцитом природних екосистем, деградацією ґрунтів і опустелюванням має дві ключові складові: еколого-технологічну та нормативно-управлінську.

### **5.1. Еколого-технологічна складова**

Еколого-технологічні розрахунки щодо збалансування ландшафтів існують вже більше 20 років. В першу чергу варто звернути увагу на «Методичні рекомендації виведення земель з ріллі та їхнє раціональне використання», що вийшли за редакцією доктора сільськогосподарських наук, академіка В.Ф. Сайка [45]. Ці дані були використані в «Концепції збалансованого розвитку агроекосистем в Україні на період до 2025 р.» та «Розширеному п'ятирічному звіті про опустелювання та деградацію земель» [44].

На момент підготовки «Методичних рекомендацій...» орні землі охоплювали 54,5 % площі країни. Щоправда, академік А.О. Бабич в середині 90-х років зазначав, що реальна розораність України складала 57 % її території. Сьогодні, за даними Світового Банку, рілля охоплює 56,8 % території України [1]. Якщо і є якась похибка в цих даних щодо нинішньої площі ріллі, то вона відносно невелика і потребує лише деяких уточнень. За нинішнього розвитку інформаційних технологій та супутникового спостереження визначення цих показників значно полегшується. Врешті-решт, найголовніше в цих розрахунках не те, скільки чого є, а скільки чого має бути.

Основний рецепт збалансування ландшафтів академіка Сайка В.Ф. і його колег полягає в консервації 9 млн. га орних еродованих земель. Важливо відзначити, що такі рекомендації надані не ботаніками або екологами, а саме науковцями-аграріями, які добре розуміються на агроекологічних процесах і усвідомлюють загрозу від надмірної розораності території. Особливістю «Методичних рекомендацій...» є детальна статистика по всіх областях України стосовно того, скільки і які саме орні землі підлягають консервації і переведенню в інші категорії або типи угідь:

- «а) рілля на схилах крутістю 3 і більше градусів (близько 3,694 млн. га);
- б) малопродуктивні землі, ведення землеробства на яких економічно не вигідно – матеріальні та енергетичні затрати перевищують вартість продукції (орієнтовна площа – понад 3 млн. га);
- в) раніше розорані землі гідрографічної мережі (близько 1 млн. га);
- г) землі, безпосередньо розташовані біля тваринницьких комплексів і навколо населених пунктів незалежно від їхньої якості (1,558 млн. га) – для створення сінокосів та пасовищ;
- д) забруднені радіонуклідами і важкими металами ґрунти (понад 50 тис. га)....» [45]

Автори зазначають, що навіть після такої трансформації в Україні в інтенсивному обробітку залишається 24,228 млн. га найпродуктивніших земель, частка ріллі в структурі сільськогосподарських угідь становитиме 57,9 % і вона все одно буде залишатися однією з найбільших в Європі. Саме на найбільш родючих землях науковці пропонують сконцентрувати наявні енергетичні та матеріальні ресурси для виробництва необхідної кількості якісної продукції. До цього розрахунку не належать урбанізовані та техногенно змінені території. Науковці впевнені, що розораність загальної території України не може перевищувати 40 %, а частина ріллі від площі сільськогосподарських угідь 50% (тобто у майбутньому доведеться ще дещо скоротити площу ріллі) [45].

Розрахунки по площах земельних угідь, які потребують виведення з обробітку та консервації, за «Методичними рекомендаціями...», наведені в таблицях 2, 3 і 4 [45]. Розрахунки відсотків розораності вказані щодо сільськогосподарських угідь, а не країни загалом. Вказане в таблиці скорочення розораності сільськогосподарських угідь з 78,5 % до 57,9 % означає скорочення розораності країни з 54,5 % до 40 %.

**Таблиця 2. Сільськогосподарське використання земельного фонду України, тис. га**

Зони, області	Всього землі	У тому числі сільськогосподарські угіддя	з них ріллі	Розораність, %	Переводиться у природні кормові угіддя і заліснення	Залишається в ріллі в усіх категоріях господарств	Розораність, %
<b>Зона Степу</b>	<b>25019,8</b>	<b>19159,9</b>	<b>15575,3</b>	<b>81,3</b>	<b>4146,8</b>	<b>11428,5</b>	<b>60</b>
АР Крим	2694,5	1824,2	1207,6	66,2	308,7	898,9	49,3
Кіровоградська	2458,8	2043,7	1774,5	86,8	504,5	1270,0	62,1
Дніпропетровська	3192,3	2512,9	2110,3	84,0	535,9	1574,4	62,6
Запорізька	2718,3	2242,1	1888,1	84,2	492,1	1396,0	62,3
Одеська	3331,3	2590,4	2078,0	80,2	550,5	1527,5	59,0
Миколаївська	2458,5	2013,0	1703,7	84,6	460,7	1243,0	61,7
Херсонська	2846,1	1965,5	1770,8	90,1	437,1	1333,7	67,8
Донецька	2651,7	2048,1	1659,3	81,0	473,1	1185,6	57,9
Луганська	2668,3	1920,0	1383,0	72,0	383,5	999,5	52,0
<b>Зона Лісостепу</b>	<b>20291,4</b>	<b>14580,2</b>	<b>11961,6</b>	<b>82,0</b>	<b>3090,5</b>	<b>8871,1</b>	<b>60,8</b>
Вінницька	2649,2	2020,1	1730,6	85,7	460,3	1270,3	62,9
Київська	2895,7	1684,3	1402,4	83,3	341,2	1061,2	63,0
Черкаська	2091,6	1456,3	1283,6	88,1	314,7	968,9	66,5
Полтавська	2875,0	2186,5	1809,2	82,7	459,7	1349,5	61,7
Харківська	3141,8	2422,6	1957,3	80,8	485,5	1471,8	60,7
Сумська	2383,2	1710,6	1318,2	77,1	337,2	981,0	57,3
Хмельницька	2062,9	1569,1	1247,5	79,5	373,7	873,8	55,7

Тернопільська	1382,4	1055,7	872,4	<b>82,6</b>	241,0	631,4	<b>59,8</b>
Чернівецька	809,6	475,0	340,4	<b>71,7</b>	77,2	263,2	<b>55,4</b>
<b>Зона Полісся</b>	<b>15043,6</b>	<b>8086,4</b>	<b>5320,6</b>	<b>65,8</b>	<b>1392,2</b>	<b>3928,4</b>	<b>48,6</b>
Чернігівська	3190,3	2108,8	1414,7	<b>67,1</b>	414,4	1000,3	<b>47,4</b>
Житомирська	2982,7	1594,8	1101,4	<b>69,1</b>	311,7	789,7	<b>49,5</b>
Рівненська	2005,1	927,1	665,7	<b>71,0</b>	166,1	499,6	<b>53,3</b>
Волинська	2014,4	1067,4	688,7	<b>64,5</b>	171,1	517,6	<b>48,5</b>
Львівська	2183,1	1275,6	842,0	<b>66,0</b>	208,2	633,8	<b>49,7</b>
Івано-Франківська	1392,7	637,6	408,0	<b>64,0</b>	96,7	311,3	<b>48,8</b>
Закарпатська	1275,3	465,1	200,1	<b>43,0</b>	24,0	176,1	<b>37,9</b>
<b>Всього по Україні</b>	<b>60354,8</b>	<b>41826,5</b>	<b>32857,5</b>	<b>78,5</b>	<b>8629,4</b>	<b>24228,1</b>	<b>57,9</b>

**Таблиця 3. Площа еродованих орних земель України, тис. га**

Зони, області	Всього	У тому числі					
		слабо		середньо		сильно	
		тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%
<b>Зона Степу</b>	<b>5843,8</b>	<b>4446,4</b>	<b>81</b>	<b>1184,8</b>	<b>15</b>	<b>255,6</b>	<b>4</b>
АР Крим	143,1	114,4	80	24,4	17	4,3	3
Кіровоградська	852,3	647,7	76	187,6	22	17,0	2
Дніпропетровська	838,6	712,8	85	109,1	13	16,7	2
Запорізька	642,2	359,6	56	179,8	28	102,8	16
Одеська	901,1	675,8	75	189,3	21	36,0	4
Миколаївська	362,0	257,0	71	94,1	26	10,9	3
Херсонська	145,2	116,1	80	21,8	15	7,3	5
Донецька	1024,8	768,7	75	204,9	20	51,2	2
Луганська	934,5	794,3	85	130,8	14	9,4	1
<b>Зона Лісостепу</b>	<b>3228,7</b>	<b>2428,1</b>	<b>73</b>	<b>657,8</b>	<b>21</b>	<b>142,8</b>	<b>6</b>
Вінницька	593,1	468,6	79	106,7	18	17,8	3
Київська	140,5	89,9	64	30,9	22	19,7	14
Черкаська	318,9	213,7	67	73,4	23	31,8	10
Полтавська	241,7	195,7	81	38,8	16	7,2	3
Харківська	791,2	688,4	87	94,9	12	7,9	1
Сумська	216,9	188,7	87	26,0	12	2,2	1
Хмельницька	482,4	294,2	61	168,9	35	19,3	4
Тернопільська	303,6	200,4	66	78,9	26	24,3	8
Чернівецька	140,4	88,5	63	39,3	28	12,6	9
<b>Зона Полісся</b>	<b>665,6</b>	<b>407,6</b>	<b>63</b>	<b>189,9</b>	<b>27</b>	<b>68,1</b>	<b>10</b>
Чернігівська	44,2	30,9	70	10,7	25	2,6	6
Житомирська	48,6	27,3	56	16,5	34	4,8	10
Рівненська	129,6	59,6	45	40,2	31	29,8	23

Волинська	123,0	76,3	62	33,2	27	13,5	11
Львівська	194,1	124,2	64	60,2	31	9,7	5
Івано-Франківська	91,0	60,1	66	24,6	27	6,3	7
Закарпатська	35,1	29,2	83	4,5	13	1,4	4
<b>Всього по Україні</b>	<b>9738,1</b>	<b>7282,1</b>	<b>75</b>	<b>1989,5</b>	<b>21</b>	<b>466,5</b>	<b>4</b>

**Таблиця 4. Переведення ріллі у природні кормові угіддя та заліснення, тис. га**

Зони, області	Еродовані схили, 30 і більше	Малопродуктивні землі	Водоохоронна зона	Засолені	Інші	Всього	Відсоток, до землі в обробітку
<b>Зона Степу</b>	<b>1517,5</b>	<b>1165,4</b>	<b>477,2</b>	<b>326,4</b>	<b>660,2</b>	<b>4146,7</b>	<b>26,6</b>
Автономна Республіка Крим	43,6	81,5	21,5	110,9	51,2	308,7	25,6
Кіровоградська	244,2	80,6	35,3	0,6	143,8	504,5	29,1
Дніпропетровська	202,7	123,4	81,0	38,4	90,4	535,9	25,4
Запорізька	164,1	142,3	74,8	24,7	86,2	492,1	26,1
Одеська	360,8	75,2	48,9	23,0	42,6	550,5	26,5
Миколаївська	102,1	197,3	65,8	17,9	77,6	460,7	27,0
Херсонська	12,6	218,2	48,6	70,8	87,0	437,1	24,7
Донецька	173,9	174,6	63,4	22,2	39,6	473,7	28,5
Луганська	213,5	72,3	38,0	17,9	41,8	383,5	27,7
<b>Зона Лісостепу</b>	<b>1715,6</b>	<b>584,2</b>	<b>354,0</b>	<b>37,5</b>	<b>399,2</b>	<b>3090,5</b>	<b>25,8</b>
Вінницька	394,3	31,5	14,9	-	19,6	460,3	26,6
Київська	83,9	145,7	60,1	1,7	49,8	341,2	24,3
Черкаська	178,6	40,1	52,0	3,1	40,9	314,7	24,5
Полтавська	90,5	189,2	85,7	6,4	87,9	459,7	25,4
Харківська	253,5	86,2	57,1	25,6	63,1	485,5	24,8
Сумська	92,6	91,5	65,2	0,7	87,2	337,2	25,6
Хмельницька	349,8	-	-	-	23,9	373,7	29,9
Тернопільська	195,2	-	19,0	-	26,8	241,0	27,6
Чернівецька	77,2	-	-	-	-	77,2	22,7
<b>Зона Полісся</b>	<b>461,0</b>	<b>430,2</b>	<b>206,2</b>	<b>25,6</b>	<b>269,2</b>	<b>1392,2</b>	<b>26,2</b>
Чернігівська	20,9	198,1	78,5	25,6	91,3	414,4	29,3
Житомирська	35,2	132,4	66,5	-	77,6	311,7	28,3
Рівненська	81,9	41,8	16,5	-	25,9	166,1	24,9
Волинська	57,5	54,5	18,0	-	41,1	171,1	24,8
Львівська	171,5	3,4	9,4	-	23,9	208,2	24,7
Івано-Франківська	79,7	-	7,6	-	9,4	96,7	23,7
Закарпатська	14,3	-	9,7	-	-	24,0	12,0
<b>Всього по Україні</b>	<b>3694,1</b>	<b>2179,8</b>	<b>1037,4</b>	<b>389,5</b>	<b>1328,6</b>	<b>8629,4</b>	<b>26,3</b>



Практичний досвід консервації вказує, що значні площі розораних земель можна повернути в природний стан, просто уточнивши межі ділянок вздовж прибережних смуг, балок, ярів та лісосмуг. Завдяки Публічній кадастровій карті можна відстежувати оранку за межами паїв, здійснювати там землевпорядкувальні роботи і встановлювати попереджувальні знаки, де оранка заборонена.

Завдяки фактично готовим розрахункам та наявності зручних інформаційно-технічних ресурсів еколого-технологічне питання не становить якихось значних труднощів щодо збалансування ландшафтів. Практичні роботи із залуження та заліснення можна доручити агропідприємствам, фермерам та лісовим господарствам.

Більш складним, але і більш ефективним виходом може бути створення спеціального державного органу – агентства природоохоронних територій, якому можна підпорядкувати лісові господарства, а самі лісові господарства трансформувати в державні лісо-степові господарства або фітопідприємства, які могли б займатися не лише відтворенням лісів, але й степів, луків та боліт [9].

Значно складнішим є нормативно-управлінське питання. Нинішня НПБ не готова до реалізації подібних заходів, оскільки в ній досі не прописані нові правові механізми в умовах перебування більшої частини території України в приватній власності та передачі державних ЗСП до складу ОТГ. Саме виправлення НПБ з урахуванням цих двох питань є найпершим та найголовнішим завданням земельно-екологічної політики.

## 5.2. Нормативно-управлінська складова

Головними нормативно-управлінськими проблемами щодо виправлення ситуації з дисбалансом ландшафтів є:

- неврахування питань власності на землю, запуску ринку ЗСП та децентралізації в контексті охорони та відтворення природних ландшафтів;
- відсутність конкретики щодо заборон та обмежень у використанні ділянок з природною рослинністю, які не мають охоронного статусу;
- відсутність дієвих правових алгоритмів виведення з активного використання антропогенних територій і відтворення на них природних ландшафтів, а також відсутність чітких механізмів фінансової компенсації землевласникам при проведенні таких заходів.

Головною причиною такого стану речей є застарілий погляд на земельне питання в законодавстві. Сприйняття більшої частини земель як сільськогосподарського ресурсу потрапило у законодавство з радянських часів і продовжує домінувати й досі. **Зашкарубільсть цієї «філософії» чітко простежується в оцінці якостей землі, розподілі на категорії, узагальненні понять «ґрунт» та «земля», в абсолютному домінуванні сільськогосподарських угідь, незважаючи на те, що певний їх відсоток давно не має відношення навіть до екстенсивного використання. Тому потрібна не просто зміна букви земельного законодавства, необхідна зміна його духу.**

В Україні так і не вдалося за багато років розробити та прийняти закон про ландшафти (єдина його проголосована версія була заветована Президентом України). Тому фундаментальний стрижень змін до НПБ – переосмислення юридичного тер-



**міна «земля». Для більшої частини території України він залишається близьким за значенням до слова «ґрунт». Проте, виходячи з нинішніх екологічних викликів, термін «земля» має стати майже синонімом слова «ландшафт».**

Відповідно, земля не повинна розглядатися як головна складова аграрного сектора. Землі сільськогосподарського призначення не повинні охоплювати ліву частину території України. Такий стан речей це шлях до опустелювання та екологічного колапсу, це шлях до закріплення статусу відсталого аграрної сировинної держави. Агровиробництво України становить 12 % в структурі ВВП [52]. Однак, щоб отримати ці 12 % ВВП, країна експлуатує 70 % своєї території як сільськогосподарські угіддя. Навіть якщо розглядати лише рілля, тобто близько 57 % території країни, то все одно це жахливий показник, оскільки він означає, що на більшій частині території України природні екосистеми повністю винищені лише заради того, щоб отримати 12 % ВВП. Жодна розвинена країна світу не має таких домінуючих показників агровиробництва в структурі економіки. Серед країн Великої сімки найбільший відсоток сільського господарства в структурі ВВП має Італія, але він становить лише 2,2 % [13].

В 2019 р. Україна збрала рекордний врожай зернових, який сягнув 75 млн. т [35]. З цього врожаю в 2019–2020 маркетинговому році Україна експортувала 57 млн.т. При цьому експорт борошна склав лише 0,334 млн.т [36]. Таким чином, продукту хоч з якоюсь доданою вартістю (борошно) продано за кордон в 170 разів менше, ніж сировини (зерно)!

Академік В.Медведев разом з колегами з Національного наукового центру «Інститут ґрунтознавства та агрохімії ім. О.Соколовського» в книзі «Деградація ґрунтів у світі, досвід її попередження і подолання» зазначають:

*«...досвід Аргентини є повчальним для України. Аграрний комплекс цієї країни досить значний (більше 20 % ВВП), але країна є відсталою, бідною, років 10 назад потрапила в дефолт...».*

*«В'єтнам стрімко виринається із середньовіччя. Тільки за останній рік він заробив 30 млрд. дол. на експорті мобільних телефонів. Такий же шлях за 20–25 років подолала Туреччина, що за рахунок сфери послуг, високоякісної легкої промисловості й автомобілебудування стала 18-ю в світі країною за ВП. Навпроти, Аргентина, що виробляє зерна в 1,5 разів зерна більше, ніж Україна, залишається відсталою...»*

*«Навряд чи аграрний комплекс виведе Україну із кризи. Жаль, що наші політики, дуже часто буваючи в західних країнах не поцікавляться за рахунок чого ці країни є благополучними. Отож: частка аграрного комплексу у валовому продукті... Великобританії менше 1 % і навіть у більш розвиненій в аграрному відношенні Данії всього близько 2 %. Це означає, що аж ніяк не аграрний комплекс – причина високої ефективності цих країн» [16].*

Варто усвідомити, що жоден гектар ріллі під кукурудзу чи пшеницю не дасть стільки прибутку, як 1 га заводу з їх переробки, жоден гектар соняшнику не дасть ОТГ стільки робочих місць, скільки надає 1 га сучасної теплиці, не говорячи вже про високотехнологічні виробництва, не пов'язані з агросектором. Таким чином, зміна парадигми земельного законодавства це не лише питання екологічної безпеки, але й економічного розвитку. На жаль, думки аграрного бізнесу та аграрної науки в Україні йдуть у протилежних напрямках.

Загальні декларації в НПБ про раціональне землекористування ніяк не впливають на виправлення дисбалансу ландшафтів і не зупиняють знищення природних екосистем. Аграрний сектор і надалі продовжує своє домінування в земельній політиці, незважаючи на те, що національні та глобальні виклики вже давно потребують кардинальної зміни цієї парадигми. Тому земельне законодавство потребує внесення важливих та принципових змін. В першу чергу варто зробити ревізію наступних його положень:

1. Змінити загальну парадигму ставлення до землі, тому в ст.1 ЗКУ фразу «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» варто доповнити чимось на зразок наступного: *«Земля – це життєвий простір для природних екосистем та біорізноманіття, які є незамінними у формуванні та підтримці придатних параметрів середовища життя суспільства та його добробуту. Тому земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».*

2. Серед природних ландшафтів України найбільш поширеними є лісові, водно-болотні та лучно-степові. Однак перші та другі прописані як окремі категорії в ЗКУ (землі лісгосподарського призначення та водного фонду), а лучно-степові – ні. Всупереч логіці останні включені до складу ЗСП як сіножаті та пасовища, що є головною юридичною причиною їх незахищеності. Водночас сільськогосподарські землі охоплюють 70 % території країни, що завдає непоправної шкоди екологічній безпеці і заважає економічному розвитку. Тому необхідним є скорочення відсотка площ ЗСП через переведення екстенсивних сільгоспугідь (пасовищ, сіножатей) в інші категорії земель. Відповідні зміни варто внести в ст. 22 ЗКУ. В складі ЗСП мають залишитися рілля та багаторічні насадження. Тип угідь «перелогів» бажано прибрати з ЗКУ взагалі, щоб уникнути маніпуляцій щодо оранки лучно-степових ділянок, оскільки переліг це фактично рілля в стані зеленого пару, розтягнутого більш ніж на рік. «Переліг» має залишатися суто агротехнологічним терміном, а не правовим. Тим більше, що НПБ не розписує процедуру перетворення рілля в переліг та навпаки.

3. Створити окрему категорію лучно-степових земель і одразу віднести їх до «особливо цінних земель» (ст. 150 ЗКУ) або, враховуючи їхнє антропогенне ураження, віднести їх до категорії земель «природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення» як землі «іншого природоохоронного призначення». Отримавши цей статус, вони автоматично підпадуть під захист всього природоохоронного законодавства, в тому числі під захист ст. 150 ЗКУ. Одночасно, в ст. 46 ЗКУ можна вписати гнучкий режим їхнього екстенсивного використання як пасовищ та сіножатей без зміни їхнього природоохоронного призначення, наприклад, таким чином: *«Землі іншого природоохоронного призначення можуть використовуватися для сінокошення і випасання худоби. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження такими ділянками, мають право регламентувати пасовищне навантаження та площі, що надаються під сінокошення».* Відповідно ст. 34 ЗКУ або ліквідується, або в ній прописується, що землі іншого природоохоронного призначення можуть використовуватися як пасовища і сіножаті без зміни цільового призначення.

4. Внести зміни в ст. 46 ЗКУ «Землі іншого природоохоронного призначення та їх використання» і значно розширити перелік таких земель. До цих земель варто відне-

сти ділянки з природною рослинністю, на яких мешкають види, занесені до Червоної книги України, природні ділянки, зарезервовані під розширення об'єктів ПЗФ, антропогенні ділянки, які виводяться з активного господарського обігу та консервуються для відтворення природних комплексів. Віднесення останніх до земель іншого природоохоронного призначення дозволить після набуття ними певної природної цінності перевести їх до складу об'єктів ПЗФ. Іншим варіантом для таких ділянок можуть бути зміни в ст. 25 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», де можна вказати, що заказниками оголошуються не лише природні території (акваторії), але й антропогенні з метою відтворення на них природних комплексів.

5. Змінити пріоритети землекористування в бік екологізації і прибрати ст. 23 ЗКУ або внести зміни до неї, які б вказували на можливість (а не пріоритет) надання земель для сільськогосподарського використання лише в разі науково обґрунтованого балансу між природними екосистемами та ЗСП в регіоні.

6. Після запуску ринку ЗСП одним з головних важелів зміни співвідношення ландшафтів має стати викуп еродованих орних земель у приватних власників державою та, можливо, територіальними громадами з природоохоронною метою. В ст. 130<sup>1</sup> ЗКУ потрібно внести зміни щодо переважного права купівлі сільськогосподарських земель і прописати, що переважне право має держава, потім ОТГ, потім фізичні та юридичні особи, які викупувають ці землі з природоохоронною, історико-культурною або лісгосподарською метою, а вже потім суб'єкти господарювання. Ця правка вкрай необхідна для повноцінного застосування Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та реалізації Стратегії екологічної політики на період до 2030 р. [17].

7. Відмовитись в НПБ від оцінки якості земель лише за агрономічними якостями без врахування інших важливих складових. Недоліком ст. 171–172 ЗКУ, що стосуються консервації деградованих та малопродуктивних земель, є відсутність прив'язки до конкретних категорій земель. Це призводить до розмитості терміна «малопродуктивні та деградовані землі». Цим зручно користуватися для маніпуляцій та знищення природних ландшафтів. Одним з типів маніпуляцій є «консервація» земель, які споконвіку законсервовані природним шляхом. Тому термін «деградовані та малопродуктивні землі» потрібно доповнити і внести в його визначення конкретику:

а) «Деградовані та малопродуктивні землі» мають згадуватися в НПА не в загальному сенсі, а із зазначенням категорії земель (причин деградації). Наприклад, кар'єри або відвали можна прописати як «деградовані та малопродуктивні землі промисловості».

б) Для «деградованих та малопродуктивних земель» сільськогосподарського призначення обов'язково має вказуватися тип угідь, наприклад, «деградована та малопродуктивна рілля» згідно зі ст. 22 ЗКУ.

в) Оскільки 32 % орних земель України страждають від ерозії, то абсолютна більшість «малопродуктивних та деградованих земель» це еродована рілля. Тому таку ріллю та її консервацію доцільно прописати в законодавстві окремими пунктами або статтями як головний та стратегічний напрямок консервації земель.

г) Малопродуктивними та деградованими не мають вважатися землі, вкриті при-

родною рослинністю, хоча їхні ґрунти можуть визнаватися малопродуктивними за агрономічними показниками.

8. Кардинального перегляду потребує ст. 33 Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь Закону України «Про охорону земель». Вона має або конкретно вказувати це співвідношення у відсотках від площі країни, або чітко назвати орган, який це співвідношення визначає і з якою періодичністю.

9. В ст. 37 Закону України «Про охорону земель» потрібно прибрати розмиту фразу «На землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо...», оскільки слово «може» означає необов'язковість обмежень. Відповідно в цій статті треба чітко прописати, що і де дозволяється чи не дозволяється робити. Серед того, що не можна робити, однозначно має бути вказана заборона на розорювання лучно-степових екосистем (пасовищ, сіножатей).

10. В ст. 47 Закону України «Про охорону земель» норма про заборону «розорювання схилів крутизною понад 7 градусів» не відповідає науковому погляду на проблему, оскільки представники агрономічної та ґрунтознавчої науки вважають, що не можна орати схили крутизною понад 3 градуси. Однак задля компромісу з агросектором на першому етапі можна прописати норму про заборону оранки крутизною більше 4 градусів, а через 7–10 років прописати 3 градуси. До речі, в такому випадку розмита норма ст. 47 про «обмеження посіву» просапних культур на схилах від 3 до 7 градусів втратить сенс і не буде вносити плутанину в НПБ.

11. Головним інструментом держави у поліпшенні екологічної ситуації в країні, збалансуванні ландшафтів та розширенні ПЗФ є консервація земель. Тому кардинальних змін має зазнати ст. 51 Закону України «Про охорону земель». В ній потрібно прописати, що:

а) консервація здійснюється або за бажанням землевласника або за приписом (розпорядженням) Держекоінспекції. Норму про здійснення консервації на основі договорів необхідно прибрати, як лазівку для уникнення обов'язкової консервації земель не залежно від показників їх деградації.

б) консервація земель здійснюється лише стосовно територій, що не мають природного рослинного покриву;

в) головним об'єктом консервації є деградована та малопродуктивна рілля;

г) нормативи, прописані в порядку консервації земель, що зумовлюють необхідність її консервації, означають обов'язковість її виконання. Відповідно, невиконання цієї норми потребує доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

д) консервація земель за ініціативою землевласника відбувається і якщо показники родючості є вищими за ті, що зумовлюють необхідність консервації. Тобто землевласник має право консервувати навіть ідеальну для землеробства ділянку. Ця норма має діяти як мінімум до виконання цілей, прописаних в «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» [23].

12. В ст. 55 Закону України «Про охорону земель» прибрати норму про те, що проведення підготовчих робіт та складання проєктів консервації земель здійснюється за рахунок коштів землевласників і землекористувачів. Замість цього прописати, що підготовчі та безпосередні роботи з консервації земель проводяться за рахунок



*Фото 9. Пилова буря на ріллі*



*Фото 10. Ерозія на схилі. Згідно з агроекологічною наукою, не можна переорювати землі з ухилом більш ніж 3 градуси. Проте законодавство дозволяє обробляти схили до 7 градусів включно*





*Фото 11. Природна степова рослинність на схилах формує щільний травостій та дернину, що захищає такі землі від ерозії*



*Фото 12. Типовий ландшафт у Степовій зоні: суцільна мозаїка переораних ланів*

коштів землевласників і землекористувачів або за рахунок бюджетних коштів у разі звернення землевласників і землекористувачів із відповідною заявою до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. В разі такого звернення вони зобов'язані профінансувати ці роботи в повному обсязі, а також забезпечити заходи економічного стимулювання, прописані в пунктах «а», «б» та «г» ст. 205 ЗКУ, якщо заявник попросить про них у своїй заяві.

13. Прибрати з п. «д» ст. 20 Закону України «Про землеустрій» норму про те, що землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі консервації деградованих і малопродуктивних земель.

14. Прибрати зі ст. 54 Закону України «Про землеустрій» норму про те, що робочі проєкти землеустрою складаються з метою консервації деградованих та малопродуктивних угідь.

15. Внести зміни в ст. 47 Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо розподілу коштів державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Необхідно прописати мінімальний обов'язковий відсоток надходжень, які мають спрямовуватися з цього фонду на викуп еродованих орних земель (наприклад, 25 або 30 %). Ця норма має діяти як мінімум до досягнення показників, прописаних в «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [23].

16. Доповнити ст. 7-9 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та прописати в них: «консервацію деградованої та малопродуктивної ріллі для відтворення природних ландшафтів (екосистем)» [17].

17. Порядок консервації земель повинен зазнати радикальних змін.

а) консервація земель за ініціативою землевласника має здійснюватися лише за заявою-повідомленням землевласника без жодних погоджень, досліджень, обґрунтувань, проєктів.

б) норми, що зумовлюють необхідність консервації, мають бути науково обґрунтованими, а не в разі заниженими, як це було в Порядку консервації земель від 26.04.2013 № 283 [31].

в) якщо показники якості ґрунту є такими, що зумовлюють необхідність консервації, тоді консервація має бути обов'язковою. В цьому випадку держава має розробити чіткі механізм фінансової компенсації землевласнику за невикористання ним своєї ділянки або запропонувати викуп цієї ділянки. Якщо землевласник відмовляється консервувати ділянку, яку необхідно консервувати згідно з показниками якості, тоді є два варіанти примусу:

- зміни в Адмінкодексах та відповідні штрафи;
- дозвіл подальшого використання ділянки при одночасному збільшенні податку на землю в 10–50 разів залежно від характеристики ділянки за активне використання деградованої або малопродуктивної ріллі.

г) спрощення законодавства та дозвільної системи має відбуватися лише при значному посиленні контролю з боку відповідних органів. Ст. 283. Податкового кодексу України «Земельні ділянки, які не підлягають оподаткуванню земельним по-

датком» вказує серед таких в п. 283.1.2 «землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації» [38]. Тому задля запобігання маніпуляціям та ухиленню від оподаткування органи контролю мають регулярно перевіряти, чи дійсно земельні ділянки, які власник оголосив законсервованими, не обробляються та не перебувають в активному користуванні.

18. Виправити Додаток № 4 «Перелік угідь згідно з класифікацією видів земельних угідь (КВЗУ)» до Порядку ведення Державного земельного кадастру від 17 жовтня 2012 р. № 1051. З групи 001 підгрупи 00 «Рілля» потрібно прибрати згадку про так зване «докорінне поліпшення пасовищ та сіножатей», які переорюються начебто для підсіву трав, але фактично являють собою юридичну лазівку для розорювання лучно-степових екосистем. З цього ж самого документа потрібно виключити «Перелоги» 001 02.

19. Внести зміни в «Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів», затверджений Постановою КМУ від 17 вересня 1996 р. N 1147 і прописати:

а) в розділі «Охорона і раціональне використання водних ресурсів»: демонтаж гребель на малих і середніх річках;

б) в розділі «Охорона та раціональне використання земель»: купівлю деградованої та малопродуктивної ріллі з метою консервації, відтворення природних комплексів, резервування територій для заповідання; купівля ділянок, вкритих природною рослинністю будь-якого цільового призначення для надання їм природоохоронного статусу [39].

20. Внести зміни в Постанову КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів, зокрема з покращення стану довкілля» від 28.02.2011 р. № 163 та прописати:

а) в п. 2: охорону та раціональне використання земель, відтворення природних комплексів.

б) в п. 7: купівлю земельних ділянок [40].

### **5.3. Нарис загальної фінансово-управлінської стратегії розв'язання земельно-екологічних питань**

Проблема фінансування природоохоронних заходів у першу чергу стосується не наявності коштів, а їх цільового використання. Часто заходи, які фінансуються за рахунок екологічних фондів, не мають відношення до охорони природи. Поширеними є зловживання, коли вони йдуть на комунальні або лісогосподарські потреби [15].

Реформа децентралізації дещо ускладнює створення простої та всеохоплюючої системи використання та розподілу фондів охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим можна розглядати декілька варіантів різного ступеня складності щодо стратегії отримання, розподілу та використання коштів екологічних фондів.

Важливим питанням є розширення бази екологічного оподаткування. На сьогодні в ст. 240 Податкового кодексу України екологічний податок чомусь стягується лише за забруднення атмосфери та вод [38], в той час як діяльність, що безпосередньо трансформуює екосистеми на величезних площах, не врахована взагалі.



Оскільки орні землі є головним фактором дисбалансу ландшафтів, деградації ґрунтів та опустелювання в Україні, то лише через це обробіток ґрунту має бути включено в ст. 240.1 Податкового кодексу до переліку факторів, які мають обкладатися екологічним податком. Але навіть якщо враховувати лише викиди парникових газів, то і тут є всі аргументи, щоб під цю дію потрапили агропідприємства, які здійснюють обробіток ґрунту на значних площах.

Згідно з даними Міністерства захисту довкілля України, частка викидів парникових газів від сільського господарства в Україні становить 92 млн. т на рік, що дорівнює викидам всього енергетичного сектора України включно з виробництвом тепла, електроенергії та транспорту [46].

Основним джерелом емісії парникових газів в Україні є рілля. Якщо зробити розрахунки викидів парникових газів у перерахунку на 1 га ріллі, то можна отримати наступні цифри. Розділивши щорічні 92 млн. га викидів парникових газів від агро-виробництва на 340 тис. км<sup>2</sup> орних земель, отримаємо 270 т/км<sup>2</sup> або 2,7 т/га. Згідно зі ст. 240.7 Податкового кодексу не є платниками екологічного податку суб'єкти, які викидають менше 500 т. CO<sub>2</sub> на рік [38]. Таким чином, розділивши 500 т на 2,7 т/га, отримуємо цифру 185 га. Відповідно, суб'єкти агровиробництва, що обробляють більше 185 га, мають сплачувати екоподаток, бо їхні викиди щороку складатимуть від 500 т і більше.

В питанні фінансування природоохоронних заходів найкращим варіантом було би «створення за прикладом країн ЄС «Фонду охорони навколишнього природного середовища» (далі – ФОНПС) як окремої юридичної особи, аналогічно з Пенсійним фондом або Фондом соціального страхування. У цей фонд варто зараховувати в повному обсязі весь екологічний податок» [51], тобто 100 % надходжень. В такому випадку потрібно буде скасувати ряд існуючих НПА та прийняти ряд нових, які також чітко би визначали цільове використання коштів від екологічного оподаткування. В принципі, ці кроки вже доволі детально описані в аналітичних документах деяких фахових природоохоронних організацій [51].

Для ефективного вирішення земельно-екологічних питань вкрай нагальною є потреба у створенні спеціалізованого органу, який би опікувався охороною та відтворенням природного середовища: природно-заповідним фондом, консервацією земель, відтворенням природних ландшафтів і т.п. Один з варіантів назви такої установи: «Державне агентство природоохоронних територій» (далі – ДАПТ). Представники громадських природоохоронних організацій вже близько десяти років говорять про необхідність створення такого органу [9]. Запуск ринку ЗСП, при всіх його недоліках, надає можливості виправити структуру земельних угідь і виконати завдання «Стратегії державної екологічної політики на період до 2030 року» щодо збільшення площі ПЗФ, лучно-степових екосистем та лісів. Для вирішення цього завдання якраз і потрібне таке агентство. Саме воно могло би від імені держави стати тим суб'єктом, на який можна було б покласти наступні функції:

1. Управління ПЗФ України.
2. Вкуп цінних природних комплексів у приватних осіб та ОТГ з метою створення або розширення об'єктів ПЗФ.
3. Вкуп деградованої і малопродуктивної ріллі у приватних осіб та ОТГ з метою

консервації та відтворення природних комплексів, резервування, розширення та створення об'єктів ПЗФ за рахунок таких територій.

ФОНПС міг би виділяти значну частину своїх коштів (припустимо, 35–40 %) на роботу ДАПТ та його територіальних відділень до тих пір, доки не буде досягнуто належного балансу ландшафтів. Якщо впроваджувати послідовну та скоординовану земельно-екологічну політику, то робота ДАПТ полягала би у виправленні помилок земельної реформи 90-х років та децентралізації. В першу чергу це стосувалося б поступового повернення в державну власність природних ділянок та еродованої ріллі з метою відтворення природних комплексів і розширення ПЗФ. Тобто ДАПТ має провести роботу, яку потрібно було здійснити згідно з науковими рекомендаціями ще до розпаювання земель.

Таке агентство потрібне для виконання державою власних земельно-екологічних НПА, зазначених на початку публікації, в першу чергу це стосується «Концепції збалансованого розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 р.» [30] та «Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року» [23].

Створення спеціалізованого органу для вирішення конкретних завдань, надання йому повноваження в межах країни і необхідного фінансування це зрозумілий та найбільш ефективний метод. Вочевидь, що такий підхід дозволить втілювати загальнодержавну земельно-екологічну політику, швидше збалансувати ландшафти з урахуванням ситуації в регіонах і створювати великі за розміром і, відповідно, більш цінні об'єкти ПЗФ загальнодержавного значення.

Проте створення загальнодержавного ФОНПС може зустріти опір серед прихильників максимальної децентралізації та розпорошення повноважень. Тоді альтернативою повноцінному функціонуванню ФОНПС і ДАПТ може бути ціла низка складних та громіздких змін в НПБ. В такому випадку держава має прописати в законодавстві вимоги до ОТГ та облдержадміністрацій щодо обов'язкового мінімального відсотка законсервованих земель та об'єктів ПЗФ на їх території.

Однак децентралізація проведена таким чином, що прописати певний відсоток ПЗФ для всіх ОТГ неможливо, оскільки вони мають різний склад земель. Якщо сільські або змішані ОТГ мають природні ділянки або ЗСП, то суто міські ОТГ в своєму складі зазвичай їх не мають, відповідно, вони не здатні виконати таке завдання взагалі.

На нинішньому етапі державний (центральний) екофонд отримує 45 % надходжень від екологічного податку, обласний 30–35 %, а місцевий 20–25 % залежно від змін до Бюджетного кодексу України [41]. Після реформи децентралізації це не зовсім коректний розподіл, бо він не враховує різницю між громадами та їх внесок в екологічну безпеку. В такому випадку потрібно вводити якусь фінансову градацію, щоб ОТГ, здатні створювати об'єкти ПЗФ, залишали більше відрахувань від екоподатку в своєму бюджеті, а ті, що не мають такої можливості, навпаки, перераховували більший відсоток надходжень від екоподатку до центрального екофонду.

Розглянемо гіпотетичні варіанти такого розподілу. ОТГ, які не мають земель для консервації та створення ПЗФ, залишають собі нинішні 20–25 % надходжень від екоподатку, в обласний екофонд перераховують 15–20 %, а більшу частину в державний (центральний) екофонд. Громади, які консервують землі та створюють об'єкти ПЗФ,

переводять в обласний екофонд 10 %, залишають собі 40 % надходжень від екоподатку за умови, що ці землі залишаються у власності громади і не викуповуються ДАПТ, все інше, 50%, переходить в державний (центральный) екофонд. При цьому можна розписати градацію/шкалу відрхувань коштів у центральный та обласний екофонди залежно від того, який відсоток території ОТГ охоплено ПЗФ. При досягненні певного рівня ПЗФ, наприклад, 35 % від площі ОТГ, варто передбачити дотації таким громадам з центрального екофонду за збереження природних екосистем.

Перерозподіл відрхувань між ОТГ залежно від площі ПЗФ є справедливим як з точки зору екологічної політики, так і адміністративно-територіальної. Міста є основними споживачами екосистемних послуг та природних ресурсів, вони мають найбільший ековідбиток, тому вони повинні відрхувувати значно більше коштів у центральный екофонд. З іншого боку, така градація допоможе підтримати в першу чергу сільські громади і стимулювати їх до створення природоохоронних територій або їх передачу в ДАПТ (чи то у власність, чи то розпорядження, то вже окреме дискусійне питання).

Ще раз варто підкреслити, що найкращим варіантом є 100 % перерахування коштів від екоподатку до ФОНПС. Звісно, діяльність ДАПТ та ФОНПС (перший варіант) і законодавчу регуляцію ландшафтів в ОТГ з розподілом надходжень від екоподатку (другий варіант) можна поєднати. Проте головна проблема полягає в тому, що переважна більшість території країни перебуває в приватній власності. **Збалансування ландшафтів за цих умов потребуватиме застосування широкого спектру адміністративно-економічних важелів. Це і буде відповідь на питання, де і як брати землю для вирішення завдань, прописаних в земельно-екологічних НПА. Таких інструментів може бути декілька:**

1. Примусовий викуп ділянок природних ландшафтів державою (ДАПТ) задля їх збереження та еродованих орних земель для консервації з метою подальшого переведення і перших, і других в ПЗФ. Це оптимальний варіант, в якому все чітко, ефективно, але в соціальному плані неоднозначно.

2. Законодавчий примус землевласників до консервації їхньої еродованої ріллі та заборона обробітку цілинних земель з певними показниками (нахил більше 4 градусів, низький вміст гумусу і т.п.), але із залишенням ділянок у приватній власності (або у комунальній, якщо мова йде про землі ОТГ). В цьому випадку виникає питання соціальної справедливості, адже багатьом землевласникам дісталися саме еродовані землі в силу історичних причин кінця 90-х років, і на які вони вплинути не могли. В цьому разі однієї лише податкової пільги щодо звільнення від сплати податку на землю для законсервованих земель буде недостатньо. Виникне потреба розробити чітку систему компенсацій втрат землевласників від припинення активної економічної діяльності на їхніх землях.

3. Економічний примус до консервації деградованої або малопродуктивної ріллі через збільшення ставки податку на землю залежно від якісних показників земельної ділянки. Метою такого механізму має стати економічна не вигідність активного обробітку еродованих земель. Одночасно до цього важеля потрібно залучити і механізм компенсації за невикористання земель, описаний у попередньому пункті.

Отже, перед власниками/землекористувачами деградованої або малопродуктивної ріллі потрібно поставити вибір з трьох опцій:

- продовжувати обробіток еродованої ділянки і платити непомірно високий податок на землю.
- відмовитись від обробітку і законсервувати ділянку, отримавши за це компенсацію від держави та звільнення від сплати податку на землю.
- продати ділянку державі в особі ДАПТ.

Підсумовуючи все сказане, можна з сумом констатувати наступне: скільки складних та комплексних змін потрібно вносити в нинішню нормативно-правову базу, щоб виправити ті фатальні помилки, які були допущені на перших етапах земельної реформи в кінці 1990-х років. Якби тодішня влада здійснила заходи, рекомендовані науковцями, і вивела з активного обігу 9 млн. га еродованої ріллі до розпаювання сільськогосподарських земель, то сьогодні не довелося б шукати таких складних і в багатьох аспектах непопулярних рішень для виправлення фундаментальної екологічної проблеми України – дисбалансу ландшафтів через дефіцит природних екосистем та непомірно високу розораність земель.

**ВИСНОВКИ:** Наукові рекомендації та розрахунки щодо площ деградованої та малопродуктивної (еродованої) ріллі, яку необхідно вивести з активного обігу та перевести в природний стан (законсервувати) добре відомі і потребують лише деякого уточнення. У зв'язку з сучасними екологічними викликами та стрімким розвитком харчової біотехнології, що не потребуватиме величезних площ сільськогосподарських угідь, необхідною є ревізія парадигми земельного законодавства:

- переосмислення терміна «земля» і наближення його за змістом до терміна «ландшафт»;
- поступова відмова від агропромислового домінування в земельній політиці;
- екологізація земельної політики та фактичне об'єднання земельної та екологічної політики в одне ціле: земельно-екологічну політику.

В стратегічно важливих питаннях, які стосуються перспективи найближчих десятиліть, владі потрібно проводити державницьку, скоординовану, жорстку та в деяких аспектах непопулярну (для агробізнесу) політику щодо земельно-екологічного питання. Держава має змінити нормативно-правову базу таким чином, щоб:

- захистити від знищення існуючі природні ландшафти, в тому числі через їх переведення або викуп в державну власність;
- скоротити площу ЗСП;
- збільшити площу природних ландшафтів через викуп деградованої та малопродуктивної ріллі в державну власність, її консервацію та зміну цільового призначення з сільськогосподарського на природоохоронне;
- максимально спростити процедуру консервації земель та викупу орних ЗСП з метою відтворення природних ландшафтів, у т. ч. для неурядових організацій;
- спонукати землевласників малопродуктивної та деградованої ріллі до продажу її державі або самостійної консервації;
- зробити розширення ПЗФ стратегічним пріоритетом земельного законодавства та прибрати перепони, що заважають цій справі;
- спонукати агробізнес зосередити увагу на орних родючих землях, переробці



*Фото 13. Агроценози – цехи з виробництва сільськогосподарської продукції.  
Ці величезні простори обробляються пестицидами з року в рік,  
декілька разів на рік і на кожен см<sup>2</sup>*



*Фото 14. Ферми займають небагато місця, але переважна більшість орних земель  
обробляється саме для задоволення потреб тваринництва  
чи то в середині країни, чи то за кордоном*





*Фото 15. Заказник «Приторський». Більше половини його території розташована на ділянці колишньої ріллі, що була законсервована, і де природа відтворила біорізноманіття*



*Фото 16. Приватна ділянка ріллі законсервована з метою відтворення степу*

сільськогосподарської продукції та інвестиціях в сучасну харчову біотехнологію. Без зміни цього вектора вітчизняний агробізнес та Україну чекатиме доля тих нафтовидобувних компаній та країн, які не встигають перебудувати свою економіку та виробництво відповідно до сучасних тенденцій.

Екологічна політика, в тому числі питання розподілу надходжень від екоподатку, має зосередитися на функціонуванні живих систем (екосистем). Відповідно, в першу чергу потрібно звертати увагу не стільки на рівень викидів, скільки на екологічний відбиток (eco-footprint) – показник, що вказує площу природного середовища, яку людина знищує або трансформує в процесі тієї чи іншої економічної діяльності. Саме ековідбиток має бути основним критерієм оцінки впливу антропогенної діяльності на стан довкілля.

Оскільки екосистеми не визначаються адміністративно-територіальними кордонами, то земельно-екологічна політика потребує максимальної координації, централізації і політичної волі. Одна з найбільших екологічних проблем як у світі, так і в Україні це не лише дефіцит природних екосистем, але й фрагментація ландшафту. Безумовно, потрібно стимулювати ОТГ (в першу чергу сільські та змішані) до збереження та відтворення природних екосистем. Проте за умов розпорошення повноважень подолання фрагментації та створення великих ділянок природного середовища з відповідним охоронним статусом вкрай проблематичне і практично неможливе. Це загальнонаціональне завдання і прерогатива саме органів центральної влади. Тому вирішення проблем дисбалансу ландшафтів є питанням загальнонаціональної політики, і перерозподіл коштів від екологічного податку також має бути здійснений переважно в бік формування загальнодержавного фонду охорони природного середовища та створення відповідного органу (агентства), який буде вирішувати цю проблему.

В контексті нероздільності земельно-екологічної політики варто пам'ятати слова французького біолога Жана Дорста: *«Великі катастрофи відбуваються від небажання людини рахуватися із законами природи, від небажання зрозуміти, що не можна утамувати голод, спустошуючи землю».*

## Використані джерела:

1. Arable land (% of land area). All Countries and Economies / World Bank Open Data. [https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS?fbclid=IwAR3dqLhCDYosoGSf-sF67uG9kmBEI3LmGv0YjbYjouV7RcuFJUPTMukggLs&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS?fbclid=IwAR3dqLhCDYosoGSf-sF67uG9kmBEI3LmGv0YjbYjouV7RcuFJUPTMukggLs&most_recent_value_desc=true)
2. Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. // Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU// European Commission, Brussels 20.5.2020 COM(2020) 380.
3. Global Biodiversity Outlook 3. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2010).Montreal, 94 pages.
4. HannaL. Tuomisto, AvijitG. RoyCouldculturedmeatreduceenvironmentalimpactofagriculturein Europe? 8th International Conference on LCA in the Agri-Food Sector, Rennes, France, 2-4 October 2012.
5. Laetitia M. Navarro, Henrique M. Pereira. Rewilding Abandoned Landscapes in Europe // Ecosystems (2012) 15: 900–912.
6. Trends in the EU agricultural lands within 2015-2030. JRC Policy Insight. October 2018 / Perpiña Castillo C., Kavalov B., Diogo V., Jacobs-Crisioni C., Batista e Silva F., Baranzelli C., Lavalle C, JRC113717, European Commission 2018. <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc113717.pdf>
7. Watson et al., Catastrophic Declines in Wilderness Areas Undermine Global Environment Targets, Current Biology(2016), <http://dx.doi.org/10.1016/j.cub.2016.08.049>
8. Баландин Р.К. Цивилизация против природы. Что происходит с погодой и климатом? – Москва: Вече, 2004. – 376 с.
9. Бурковський О.П., Василюк О.В. Концепція створення державного агентства екосистемних послуг // Від заповідання до збалансованого природокористування: Матеріали Міжнародної наукової конференції (20–22 березня 2013 р., м. Донецьк) / Донецький національний університет. – Донецьк, 2013. – С. 176–179.
10. Бурковский А., Войцеховский К., Польский опыт охраны природы // ЛИЦА, Днепропетровск 2012 <http://www.litsa.com.ua/show/a/4495>
11. Бурковський О.П. Децентралізація і руйнація екополітики. Перша частина: вихолене міністерство. 19.10.2020 р. EcoblogofOlexiyBurkovskyy, <https://www.facebook.com/olexiyburkovskyy/posts/800947947115736>
12. Бурковський О.П. Радянський оскал капіталізму // Пропозиція №3/2019, Київ, ТОВ Юнівест-Медіа. – 224 с. <https://propozitsiya.com/ua/radyanskyy-oskal-kapitalizmu-unemozhlyvlyuye-ohoronu-zemel>
13. Вашків О.П. Галузеві структурні трансформації в Україні у контексті постіндустріального економічного розвитку // Миколаївський національний університет ім. В.О. Сухомлинського // Глобальні та національні проблеми економіки. №17/2018 р. <http://global-national.in.ua/archive/16-2017/27.pdf>
14. Відповідь Державного агентства земельних ресурсів України на запит № 125-1/6392-195 від 30.04.2012 р.
15. Громадський контроль за використанням коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. Інструкція. Катерина Норенко, Петро Тестов, Наталія Куць. МБО «Екологія – Право – Людина». – Київ, 2019. – 33 с.



16. Деградація ґрунтів у світі, досвід її попередження і подолання [Текст] / В. В. Медведєв, І. В. Пліско, С. Г. Накісько, Г. В. Тітенко; ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О. Н. Соколовського. – Харків: [б. и.], 2018. – 168 с.

17. Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» № 1559-VI від 17.11.2009 р.

18. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 № 711-IX.

19. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-IX від 31.03.2020 р.

20. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р. № 1423-IX.

21. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV.

22. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 року № 2818-VI.

23. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 року № 2697-VIII.

24. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV.

25. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. № 2457-XII.

26. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III.

27. Кучерявий В.П. Екологія. – Львів: Світ, 2001. – 500 с.

28. Мартин А.Г., Аврашко Н.В. Особливості зміни категорії за основним цільовим призначенням земель сільськогосподарського призначення, 2006 р. [http://www.svdevelopment.com/ru/info\\_guide/polinfo/glossary/21/139](http://www.svdevelopment.com/ru/info_guide/polinfo/glossary/21/139)

29. Наказ Держкомзему України «Про Порядок консервації земель» від 17.10.2002 № 175.

30. Наказ Мінагрополітики України «Про затвердження Концепції збалансованого розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року» від 20.08.2003 № 280.

31. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку консервації земель» від 26.04.2013 р. № 283.

32. Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням від 30.03.2016 р. № 271-р.

33. Одум Ю. Екологія. В 2 т. – М., 1986.

34. ООН проголосила 2021-2030 роки Десятиліттям відновлення екосистем / ResponsibleFuture: <https://responsiblefuture.com.ua/oon-progolosila-2021-2030-roki-desyatlityam-vidnovlennya-ekosistem/>

35. Оприлюднено остаточні дані про врожай зерна 2019 року/AgroPolit.com <https://agropolit.com/news/15141-oprilyudneno-ostatochni-dani-pro-vroжай-zerna-u-2019-rotsi>

36. Офіційно: у 2019/2020 МР Україна оновила рекорд експорту зернових – 57,2 млн. т <https://agro.me.gov.ua/ua/news/oficijno-u-20192020-mr-ukrayina-onovila-rekord-z-eksportu-zernovih-572-mln-tonn> <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=59a193ee-ce0e-4edb-93cf-765ce050cd25&title=Ofitsiino-U2019-2020-MrUkrainaOnovilaRekordZEksportuZernovikh57-2-MlnTonn>

37. Печчеи А. Человеческие качества. — М.: Прогресс, 1985. — 312 с.
38. Податковий кодекс України від 02.12. 2010 р.№ 2755-VI.
39. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» від 17 вересня 1996 р. № 1147.
40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів, зокрема з покращення стану довкілля» від 28.02.2011 р. № 163.
41. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо використання екологічного податку» від 18.02.2021 № 5128 <https://ips.ligazakon.net/document/GI04429A?an=3>
42. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року» <https://land.gov.ua/old/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/>
43. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.03. 2021 р. № 111 «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації».
44. Розширений п'ятирічний звіт про опустелювання та деградацію земель // Міністерство екології та природних ресурсів України. Київ, 2012 р.
45. Сайко В. Ф. Методичні рекомендації виведення земель з ріллі та їхнє раціональне використання. — К.: Аграрна наука, 2000. — 40 с.
46. Сільське господарство в Україні має стати кліматично орієнтованим // Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України <https://www.facebook.com/EnvironmentalofUkraine/posts/245429000554980>
47. Скільки стоить земля в країнах Єврозоюза. Бізнес Цензор. [https://biz.censor.net/resonance/3097702/skolko\\_stoit\\_zemlya\\_v\\_stranah\\_evrosoyuza](https://biz.censor.net/resonance/3097702/skolko_stoit_zemlya_v_stranah_evrosoyuza)
48. Території та об'єкти ПЗФ України. Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: <http://pzf.menr.gov.ua/пзф-україни/території-та-об'єкти-пзф-україни.html>
49. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722 від 30.09.2019 р.
50. Чи збереже Україна основне національне багатство? <http://ua-ekonomist.com/10000-chi-zberezhe-ukrayina-osnovne-naconalne-bagatstvo.html>
51. Чисте довкілля — здорове майбутнє. Нова політика використання коштів спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища / Аналітичний документ / Алла Войціховська, Катерина Норенко, Петро Тестов. МБО «Екологія — Право — Людина». Київ, 2018. — 26 с.
52. Як європейські цінності втілюються в агросекторі: <https://agro.me.gov.ua/ua/news/yak-yevropejski-cinnosti-vtilyuyutsya-v-agrosetkori>  
<https://agroelita.info/yak-jevropejski-tsinnosti-vtilyuyutsya-v-ahrosetkori/>

Для нотаток

Для нотаток

Аналітична доповідь

**Бурковський Олексій Петрович**

(Всеукраїнська екологічна ліга)

На замовлення Української Природоохоронної Групи

**Земельна політика  
як ключовий та невід'ємний елемент  
екологічної політики України**

Редактор Людмила Звенигородська  
Макетування Анатолія Ротта

Підписано до друку 23.01.2022. Формат 60×84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Roboto Condensed. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 3,25. Тираж 150 прим. Зам. 220068

Видавець ТОВ «Друк Арт»  
58018 Чернівці, вул. Маловокзальна, 2Д, т. 585-432  
*Ліцензія про державну реєстрацію ДК № 2741 від 15.01.2007 р.*  
Виготовлювач ФОП Варвус В. В.



