

ЕКОНОМІКА. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.3:332.27

<http://dx.doi.org/10.31548/zemleustriy2022.01.01>

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ: ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ОСНОВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА

Л.Я. НОВАКОВСЬКИЙ,

*доктор економічних наук, професор, академік НААН,
Національна академія аграрних наук України,
Email: novmailll@ukr.net*

Т.О. ЄВСЮКОВ,

*доктор економічних наук, професор,
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
Email: ievsiukov_t@nubip.edu.ua*

І.О. НОВАКОВСЬКА,

*доктор економічних наук, доцент, член-кореспондент НААН
Національний університет біоресурсів і природокористування України
Email: novakovska@nubip.edu.ua*

Анотація. Український народ голосами 90,3% осіб, що взяли участь у Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року на підтримку Акта проголошення незалежності України, підтвердив право своєї власності на землю, встановлене Декларацією про державний суверенітет України. За Конституцією України земля визнана основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

З утворенням у 1992 році Державного комітету України по земельних ресурсах (Держкомзем), який безпосередньо підпорядковувався Кабінету Міністрів, реалізація державної політики у галузі земельних відносин здійснювалася вказаним центральним органом виконавчої влади. Починаючи з 2000 року Держкомзем було перетворено у Держземагенство, яке 2008 р. знову реорганізувалося у Держкомзем, потім повернулося до попередньої назви, а у 2014 році перетворено у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Для останнього органу визначальними стали повноваження щодо здійснення державної політики у сфері інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної та картографічної діяльності замість реалізації державної політики у галузі земельних відносин.

Земельні відносини є суспільними відносинами щодо володіння, користування і розпорядження землею. Вони представлені окремою галуззю права – земельною, яка відноситься до профільюючих його галузей. Ця галузь існує у безпосередньому зв'язку з базовими (фундаментальними) галузями права, які регулюють первинні суспільні відносини. Топографо-геодезична та картографічна діяльність, сфера національної інфраструктури геопросторових даних не відносяться до земельних відносин. Діяльність Держземагенства та Держгеокадастру протягом сімнадцяти років спрямовувалася і координувалася п'ятьма Міністерствами. Реалізація державної політики у сфері земельних відносин стала для другого органу другорядним завданням.

Метою дослідження є аналіз процесу трансформації органів державної влади з проблем формування та реалізації державної земельної політики, її впливу на використання земель у державі та обґрунтування напрямів і шляхів збереження основного національного багатства.

Встановлено, що недоліки у галузі управління використанням та охороною земель та орендна модель сільськогосподарського землекористування позбавили економічної мотивації впровадження ґрунтоохоронних технологій у виробництво, через що переважна частина ґрунтового покриву перебуває у передкризовому стані. В агроєкосистемах утворився стійкий від'ємний баланс гумусу, азоту, фосфору, калію.

Визнано актуальною комплексною програмою щодо нейтралізації викликів і загроз в екологічній сфері прийняте РНБО у березні 2021 р. рішення з цього питання. Акцентується увага на посилення державного контролю землекористування, підтримується ідея щодо удосконалення змісту моніторингу земель та порядку його ведення, пропонуються напрями підвищення ролі державних органів щодо удосконалення системи управління землекористуванням.

Ключові слова: управління землекористуванням, охорона земель, земельні відносини, землеустрій, моніторинг земель, родючість ґрунтів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

За останнє десятиріччя в цілому розширилася тематика та зросла актуальність досліджень у сфері агропродовольчого комплексу та природокористування України. Наукова діяльність багатьох учених у галузі земельних відносин була високо оцінена у жовтні 2020 року науковою громадськістю Національної академії аграрних наук України (НААН). Членів-кореспондентів НААН В. А. Величка та Ш.І. Ібатулліна обрано дійсними членами (академіками) НААН зі

спеціальності «агроґрунтознавство та картографія ґрунтів», «економіка природокористування» відповідно. Членами-кореспондентами НААН тоді ж стали Й.М. Дорош – зі спеціальності «землеустрій і кадастр»; А.Г. Мартин – зі спеціальності «публічне управління та адміністрування (інноваційний розвиток земельних відносин)»; І.О. Новаковська – зі спеціальності «публічне управління та адміністрування (землекористування)».

Позитивно оцінено публікацію у 2015 році четвертого видання (переробленого і доповненого) Довідника із землеустрою за редакцією акаде-

міка НААН Л.Я. Новаковського накладом 2,5 тис. примірників [1]. Довідник розраховано на працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, співробітників земельних і екологічних служб, спеціалістів землевпорядних організацій і підприємницьких структур у галузі землеустрою, учених, викладачів і студентів закладів вищої освіти. Попередній Довідник із землеустрою (третє видання) було опубліковано ще у 1989 році, тобто 32 роки тому.

Три видання має монографічне дослідження учених Д.С.Добряка, А.П. Канаши, Д.І. Бабміндри, І.А.Розумного «Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологічного використання» (К, Урожай. – 474 с.). Монографії та навчальні посібники з проблем економіки землекористування, землеустрою, управління землекористуванням, охорони та моніторингу земель опублікували вітчизняні вчені С.А.Балюк, В.А.Величко, Й.М.Дорош, О.С. Дорош, А.Г. Мартин, В.В. Медведєв, І.О.Новаковська, О.Г. Тараріко, А.М.Третьак, М.А.Хвесик та інші. [2, 3, 4, 5, 6, 7, 8] Збільшилася кількість наукових публікацій у вітчизняних та іноземних журналах, у тому числі включених до міжнародних наукометричних баз даних Scopus та WoS.

Однак питання удосконалення системи управління землекористуванням в Україні, наукового формування статусу охорони національного багатства і шляхів його підтримки вимагають проведення додаткових досліджень і дискусій, обговорення у науковому та громадському середовищах. посилення впливу держави та її органів на реалізацію конституційного положення щодо особливої охорони земель.

Результати дослідження та їх обговорення.

У системі нормативно-правових актів України, як незалежної держави, базовим у сфері земельного законодавства з 1992 року став Земельний кодекс (в редакції Закону України № 2196-12 від 13.03.1992), в якому чітко визначена «компетенція сільських, селищних, міських, районних, обласних Рад, Республіки Крим, України у галузі регулювання земельних відносин. Державне управління у галузі використання і охорони земель згідно цього Кодексу здійснювали Кабінет Міністрів України, Уряд Республіки Крим, місцеві ради і місцеві державні адміністрації, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та інші спеціально уповноважені на те державні органи відповідно до їх компетенції» [9].

Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем), згідно Положення, став центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин і проводить земельну реформу. Його основними завданнями були: координація проведення земельної реформи; здійснення державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів; ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, проведення землеустрою; розроблення і реалізація державних програм, пов'язаних з регулюванням земельних відносин, раціональним використанням та охороною земель, відновленням родючості ґрунтів.[10]

1 січня 2002 року набрав чинності новий Земельний кодекс Украї-

ни, який було прийнято 25 жовтня 2001 р. «До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин за цим Кодексом належали: внесення пропозицій про формування державної політики у галузі земельних відносин і забезпечення її реалізації; координація робіт з проведення земельної реформи; участь у розробленні та реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; ведення державного земельного кадастру, в тому числі державної реєстрації земельних ділянок; здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель.» [11]

Отже, між повноваженнями за Законом та основними завданнями центрального органу з питань земельних ресурсів за Положеннями істотних розбіжностей не було, хоча Держгеокадастр у серпні 2000 року було перетворено у Держземагенство, спрямування та координація діяльності якого замість Кабінету Міністрів України почало провадитися міністерствами. Винятком, коли Держземагенство знову було перетворено у Держгеокадастр з безпосереднім підпорядкуванням Кабміну Міністрів України, є квітень 2008 – квітень 2011 рр.

Відповідно до Положення про Держгеокадастр, що затверджено зі змінами у грудні 2021 р., його основними завданнями є: «реалізація державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх катего-

рій і форм власності, родючості ґрунтів». [12] Отже, реалізація державної політики за видами ранжирується наступним чином: на першому місці – національна інфраструктура геопросторових даних, на другому – топографо-геодезична діяльність, на третьому – картографічна діяльність, четвертою значиться сфера земельних відносин. П'ятим видом є землеустрій, шостим – Державний земельний кадастр, сьомим – державний контроль за використанням і охороною земель та родючості ґрунтів. Таким чином, реалізація державної політики у сфері земельних відносин стала другорядним завданням, а функції щодо охорони земель і родючості ґрунтів перейшли на останнє місце.

Земельні відносини та види діяльності (геодезичної, картографічної), як відомо – це різні поняття. Земельні відносини є суспільними відносинами, що представлені окремою галуззю права – земельною. За фундаментальністю норм права, земельне право відноситься до профільюючих його галузей (спеціальних, конкретизуючих), що існують у безпосередньому зв'язку з базовими (фундаментальними) галузями, які регулюють первинні суспільні відносини. У зв'язку з вказаним глави 3 і 4 Земельного кодексу України, що встановлюють повноваження Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, саме у галузі земельних відносин. Лише дві статті – 15 і 15' глави 3 стосуються повноважень Мінагрополітики України та Держгеокадастру України у сфері земельних відносин. Отже, глава 3 Кодексу, якщо брати до уваги її назву, повинна регулювати повноваження усіх органів виконавчої влади у галузі земель-

них відносин, але для двох із дев'яти це регулювання стосується сфери земельних відносин. Однак, з часу набрання чинності Кодексом (1 січня 2002 р.) повноважень органів виконавчої влади щодо сфери земельних відносин у ньому не існувало зовсім. Для Мінагрополітики та Держземагенства вони з'явилися лише у 2012 році згідно Закону № 5462-VI від 16.10.2012 р. про зміну їх діяльності, в той час як 7 статей цієї глави Кодексу продовжують регулювати і надалі питання галузі земельних відносин, зокрема Кабінетом Міністрів України, Міндовкілля України.

Аналіз змін основних завдань Держкомзему (1996); Держгеокадастру (2015, 2021) за їх Положеннями свідчить про додаткове внесення реалізації державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних у 2021 році, топографо-геодезичної і картографічної діяльності у 2015 році. Можливо через це центральний орган виконавчої влади, що реалізує за законом державну політику у галузі земельних відносин, одержав у 2014 році назву «Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру». Однак складно пояснити, чому серед повноважень Держгеокадастру у сфері земельних відносин згідно статті 15' чинного Земельного кодексу України (у редакції від 01.01.2022 р.) відсутні реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності, землеустрою. Участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних передбачена одним із передостанніх його повноважень. Як відомо, топографо-геодезична та картографічна діяльність і сфера на-

ціональної інфраструктури геопросторових даних не відносяться до земельних відносин, а здійснення землеустрою, безперечно, є складовою галузі земельних відносин.

Трансформація спеціально уповноваженого органу з питань земельних ресурсів охоплює період з 2000 по 2021 роки. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, було утворено у 1992 році на виконання постанови Верховної Ради від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу». До серпня 2000 року цей орган іменувався «Держкомзем України» і безпосередньо підпорядковувався Кабінету Міністрів України, у 2000 році був перетворений у Державне агентство земельних ресурсів, яке у квітні 2008 р. перетворили у Держкомзем, що проіснував до квітня 2011 р., а потім став знову Агентством. У вересні 2014 року Держземагенство реорганізовано у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Діяльність цього центрального органу виконавчої влади з 2000 року спрямовувалася і координувалася керівниками Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства.

З 2021 року Держгеокадастр України знову повернувся у підпорядкування Мінагрополітики України. Отже, майже 17 років його діяльність спрямовують п'ять міністерств. За цей період Агентством і Службою керували 16 фахівців.

Роль землеустрою у державі у післяреформений період суттєво

знизилися. Особливо це стосується охорони земель, консолідації землекористування, консервації земель. Мережа науково-дослідних і проектних інститутів Держгеокадастру скоротилася. Центральний інститут і сім регіональних інститутів на стадії реорганізації. Втрачається науково-проектний потенціал закладів, що не дозволить провадити на належному рівні прогнозування землекористування, розроблення комплексної проектно-кошторисної документації на землі територіальних громад в умовах глобальних змін клімату. [13]

Як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі земельних відносин, Держгеокадастр України з періоду свого створення (2014 р.) втратив державницькі земельно-ресурсні позиції, оскільки на перше і друге місця серед основних завдань перемістилася реалізація вказаної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Реалізація державної політики у сфері земельних відносин стала третьою за черговістю, а спрямування та координація діяльності Держгеокадастру почало здійснюватися Мінрегіоном України. Сама назва органу – Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру не містить ні землі, ні земельних відносин, ні назви кадастру, хоча у нас, крім земельного кадастру, існує 14 кадастрів інших природних ресурсів. Отже земля, як незамінний природний ресурс і основне національне багатство держави за Конституцією України не має центрального органу виконавчої влади з управління земельними ресурсами на відміну від органів, які функціонують для управління водними і лісовими ресурсами. Вказане вкрай негативно позначало-

ся на охороні земель, відтворенні родючості ґрунтів, захисті від антропогенного впливу та необґрунтованого вилучення.

Багато чиновників неодноразово наголошували, що Держгеокадастр у нас став сервісною службою, яка надає послуги населенню та інформацію з землекористування. А хто ж тоді забезпечить реалізацію державної політики у галузі земельних відносин, охорону земель, збереження родючості ґрунтів, впорядкування землекористування до умов змін клімату? Риторичне питання, на яке прийшла черга дати відповідь. Не можна надалі залишати беззахисним основне національне багатство України – її землю.

За ініціативою Президії Національної академії аграрних наук України у жовтні 2017 року було проведено Всеукраїнський круглий стіл на тему: «Моніторинг та охорона земель: напрями відродження». «Він засвідчив виняткову важливість удосконалення державного управління у сфері використання та охорони земель для забезпечення економічного зростання країни, підтримання оптимального стану навколишнього природного середовища, розвитку українського села. Ураховуючи масштабність негативних явищ та їх загрозу для продовольчої, екологічної та економічної безпеки держави вченими було запропоновано зосередити управління у галузі використання та охорони земель у Міністерстві аграрної політики та продовольства України.» Доцільно утворити для цього відповідний Департамент чи Директорат, розробити і прийняти Загальнодержавну програму використання та охорони земель, вжити заходів щодо реалізації завдань Національного плану дій

щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, утворити інноваційний фонд охорони земель. Академіки С.А. Балюк, А.С. Даниленко, О.І. Фурдичко 27 жовтня 2017 р. надіслали Звернення до Керівництва держави щодо подолання кризової ситуації у сфері охорони земель. [7] На жаль, конкретних заходів з цього питання протягом 2018-2020 рр. Урядом не було прийнято.

Ґрунтові ресурси – основа розвитку аграрного сектору економіки країни та забезпечення сприятливого для здоров'я людини стану довкілля. Тому охорона і раціональне використання земель є важливою складовою забезпечення національної безпеки держави особливо у зв'язку з кліматичними змінами останнього часу. За якістю ґрунтових ресурсів Україна поки ще посідає одне з чільних місць у світі, а поняття «український чорнозем» залишається нашою іміджевою ознакою. Адже земельний фонд нашої країни майже на 2/3 складається із чорноземів і лучно-чорноземних ґрунтів, які відрізняє глибокий гумусовий шар, агрономічно цінна зерниста структура, майже ідеальна щільність будови, значний запас поживних речовин, що визначає їхню високу потенційну родючість. [14]

Українські чорноземи складають 8,3 % від площі цих ґрунтів у світі та 28,5 % – у Європі. Саме чорноземи є переважною частиною основного національного багатства – землі. Однак, недоліки у сфері управління земельними ресурсами та орендна модель сільськогосподарського землекористування, за якої агробізнес в останні десятиріччя був позбавлений економічної мотивації впроваджувати ґрунтоохоронні та ресурсоощадливі технології сільськогосподарського

виробництва, стали причиною того, що більша частина ґрунтів вже зараз перебуває у передкризовому, а подекуди у кризовому стані з тенденцією до погіршення. [15] У зв'язку із глобальними кліматичними змінами наслідки кризових явищ у стані ґрунтів стали ще більш відчутними та загрозливими, про що свідчать результати господарювання у південних районах України 2020 року.

Головною проблемою є деградація ґрунтів, посилення якої віддзеркалює протиріччя між загальнодержавними інтересами збереження якості ґрунтових ресурсів країни та приватними інтересами отримання швидкого прибутку від господарської діяльності. Зокрема, через надмірну розораність земель (54 % всієї території України проти 35 % у європейських країнах) площа еродованої ріллі нині зросла до 10,6 млн га. З орних земель щорічно змивається до 500 млн т верхнього шару ґрунту, з яким втрачається 24 млн т гумусу. За рівнем кислотності, засоленості, солонцюватості, переущільнення та забруднення частина земель також перебуває у передкризовому стані. На один гектар ріллі вноситься лише 0,22-0,28 т гною замість 6,2 т, які вносилися у 1990 р. Через це в агроєкосистемах утворився стійкий від'ємний баланс гумусу, азоту, фосфору, калію. Поряд із цим, Україна як експортер сільськогосподарської продукції щороку фактично вивозить за межі країни значну кількість поживних речовин, які не повністю компенсуються їхнім надходженням до ґрунту.

Проте, починаючи з 2004 р. відтерміновано та досі не прийнято Державну програму використання і охорони земель, розроблення якої передбачалось Законом України «Про охорону

земель» (2003 р.). Фактично припинено фінансування робіт із охорони земель і збереження родючості ґрунтів за кошти Державного бюджету. Занедбано моніторинг земель через відсутність у Державному земельному кадастрі інформації щодо якісного стану земельних угідь і ґрунтів через несвоєчасне проведення великомасштабних ґрунтових обстежень в Україні. [16] Із запровадженням ринку земель увага органів виконавчої влади зосереджується на організації купівлі-продажу земельних ділянок, проведення аукціонів щодо перерозподілу земель тощо. Питання охорони земельних ресурсів, збереження родючості ґрунтів стали другорядними у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У той же час проблеми подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільськогосподарства значно ускладнились і серед 17 Цілей сталого розвитку, визначених Самітом ООН у вересні 2015 року, займають друге місце.

Рішенням Ради національної безпеки і оборони, що введено у дію Указом Президента України від 23 березня 2021 року № 111/2021 «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», Кабінету Міністрів доручено [17]: невідкладно розробити та затвердити Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021 – 2025 роки; внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо збереження ґрунтів та охорони їх родючості; розробити та затвердити у шестимісячний строк концепцію державної програми використання та охорони

земель. Передбачено забезпечити вжиття у шестимісячний строк заходів щодо: проведення суцільних ґрунтових обстежень земель України; врегулювання питань виділення земель для виведення деградованих та ерозійно небезпечних угідь з ріллі, їх заліснення та заповідання; відновлення торфовищ, водно-болотних угідь, лучних, степових та інших цінних природних екосистем; досягнення нейтрального рівня деградації земель за напрямками: підтримання вмісту органічної речовини (гумусу) у ґрунтах, відновлення і стале використання торфовищ, а також відновлення зрошення і поліпшення еколого-меліоративного стану зрошуваних земель.

Місцевим органам виконавчої влади доручено вжити заходів щодо проведення робіт з консервації деградованих, техногенно забруднених та малопродуктивних угідь, рекультивації порушених земель.

Рішення РНБО щодо нейтралізації викликів і загроз можна вважати вкрай актуальною комплексною програмою на ближче десятиріччя, реалізація якої неможлива без належного державного контролю та прийняття відповідних нормативно-правових документів. Передусім це стосується організації системи управління та контролю використання та охорони земель, здійснення моніторингу ґрунтів і земельних ресурсів. Сутність контролю землекористування повинна бути змінена, оскільки охорона земель перебуває під особливою охороною держави і його повинен здійснювати єдиний державний орган. Нагляд і контроль сільськогосподарського землекористування повинен передбачити додержання стандартів охорони земель і збереження родючості ґрунтів за

аналогією з системою економічного стимулювання, що діє в країнах Європейського Союзу в рамках спільної аграрної політики.[6]

З 1993 року в Україні за рішенням Уряду запроваджено моніторинг земель, ведення якого покладалося на Державний комітет України із земельних ресурсів. [18] Згідно Закону про охорону земель у 2003 році Мінагрополітики було доручено здійснювати моніторинг ґрунтів та агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення. [19] У 2017 році було прийнято рішення про ведення моніторингу земельних відносин в Україні. Аналогічний моніторинг в країнах Європейського Союзу не здійснюється. 9 грудня 2021 року згідно постанови Кабінету Міністрів України вирішено проводити моніторинг ринку земель.

Отже, зараз ми маємо чотири види моніторингу, які пов'язані з використанням і охороною земельного ресурсу. Ведення трьох з них - моніторинг земель, земельних відносин, ринку земель повинен забезпечувати Держгеокадастр, а одного – моніторингу ґрунтів; їх родючості – доручено вести Мінагрополітики. Однак система моніторингу в Україні фактично не функціонує. Для цього є багато причин. Передусім, це незадовільне ведення кількісного обліку земель. З запровадженням автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру ми сподівалися, що кількість земель буде легко встановити як суму площ земельних ділянок, землеволодінь і землекористувань адміністративно-територіальних одиниць і скасували форми кількісного обліку земель 2-зем і 6-зем, за якими в межах кожної адмінтеродиниці мали відповідну інформацію. Зараз є

цілісна інформація лише за станом на 1 січня 2016 р. Наповненість земельно-кадастрової системи за станом на 1 січня 2022 р. досягла 70 %. Тобто на 30 % території країни відсутні дані кількісного обліку земель. Залишається чекати, коли земельно-кадастрова система буде наповнена на 100 % або ж розпочати вести облік за новими формами 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем, які були затверджені Мінрегіоном 13 грудня 2015 року. За ними облік слід було розпочати з 1 липня 2016 року. Що ж стосується обліку якісного стану земель, то він пов'язується з завершенням у 1961 році загальноукраїнського суцільного великомасштабного обстеження ґрунтів і коригуванням цих матеріалів. З 1961 року нам за законом слід було б провести, щонайменше, три тури ґрунтових обстежень (через 15-20 років кожний). Однак цього не було зроблено посилаючись на відсутність необхідних бюджетних коштів та величезні обсяги робіт. Рішення, що неодноразово приймалися Урядом з цього питання, не виконувалися. Слід визнати, що для ведення моніторингу земель і ґрунтів в режимі реального часу нині не має необхідного інформаційного забезпечення. [20]

Запроваджений на початку 2019 року Світовим банком супутниковий моніторинг використання сільгоспугідь в Україні за наявності багатьох позитивів не в змозі забезпечити одержання кількісних показників, які необхідні для запровадження економічних важелів господарювання.

У зв'язку з вказаним пропозиції Інституту землекористування НААН щодо запровадження сучасної моделі моніторингу з застосуванням новітніх геоінформаційних технологій, методів дистанційного зондування Землі, алгоритмів штучного інте-

лекту, що розглянуті Зборами Відділення НААН 15 грудня 2021 р., слід вважати особливо актуальними. Для досліджень можна було прийняти за об'єкт моніторингу землі сільськогосподарського призначення (за класифікацією категорій земель); сільськогосподарські землі (за системою обліку земель, що існує у країнах Європейського Союзу); сільськогосподарські угіддя (за національними класифікаторами). Однак автори обрали об'єктами сільськогосподарське землекористування в цілому, тобто систему використання земель і ми підтримуємо цю пропозицію.

Термін «землекористування», як вид природокористування, трактується як сукупність заходів, що здійснюється суспільством у процесі вивчення, розподілу та охорони земель як основного національного багатства з метою розміщення продуктивних сил, розвитку народногосподарського комплексу, забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини. [21]

Запроваджена система моніторингу дозволить охопити весь комплекс у різних розрізах: адмінподілу, сільськогосподарського районування, функціонального зонування, економічного та агроекологічного районування, динаміку руху права на землю. дію обмежень у використанні земель тощо.

Новелою є розроблені алгоритми автоматизованого розпізнання культур, меж і площ за супутниковими знімками і можливість ідентифікації видів земельних угідь, стану посівів, сорти, конфігурацію площ, інші аспекти використання земель. Заслугує на увагу й аналіз транзакцій ринку земельних ділянок, що провадиться починаючи з 1 липня 2021 року.

Таким чином, система моніторингу сільськогосподарського землеко-

ристування могла б об'єднати в єдине ціле існуючі чотири види моніторингу (земель, земельних відносин, ґрунтів, ринку земель). Аналогічну систему тоді можна було б мати і щодо моніторингу несільськогосподарського землекористування. Укрупнений моніторинг землекористування (або земельний моніторинг) на загальнодержавному та регіональному рівнях зміг би забезпечити своєчасне виявлення змін, їх оцінку, а також відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів. Особливо це важливо для діяльності територіальних громад, у власність яких передаються значні площі земель. [22,23]

Слід повернути землеустрою функції, обумовлені його соціально-економічною та екологічною сутністю, і зосередити проведення землевпорядкування на створення сприятливого екологічного середовища і розвиток продуктивних сил України, відмовившись від землемірства. Вкрай актуальною науковою проблемою залишається обґрунтування статусу особливої охорони земель в Україні з розробкою відповідної нормативно-правової бази. Державний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у галузі земельних відносин, виконує також завдання, пов'язані з функціонуванням національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичною та картографічною діяльністю, у проведенні яких беруть участь багато міністерств і відомств країни. Як просторовий базис, земля об'єднує інші природні ресурси, а тому державний земельний орган не може координуватися різними міністерствами, а повинен безпосередньо підпорядковуватися Кабінету Міністрів України. Така практика раніше мала місце (1992-2000, 2008-2011 рр.).

Слід мати і відповідну назву цього державного органу, наприклад, Національна земельна служба або Державна земельна служба.

Висновки і перспективи.

1. З урахуванням досвіду інших країн було б виправданим реорганізувати Держгеокадастр у центральний орган виконавчої влади, який забезпечував би формування та реалізацію державної політики у галузі земельних відносин, використання та охорони земель, збереження родючості ґрунтів, здійснював ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель і ґрунтів у рамках національної інфраструктури геопросторових даних, забезпечував проведення землепорядних, топографо-геодезичних і картографічних робіт.

2. Відповідно з Загальнодержавною цільовою програмою використання та охорони земель, концепція якої 19 січня 2022 року затверджена Кабінетом Міністрів України, необхідно забезпечити розроблення регіональних програм по кожній з областей країни та схем землеустрою територіальних громад і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць.

3. Статус особливої охорони земель за Конституцією України необхідно встановити за нормативно-правовими актами. Він може включати відповідне наукове тлумачення терміну, базуватися на нормах в галузі охорони земель і збереження родючості ґрунтів, системах обмежень у використанні земель і економічного стимулювання землекористування, а також на економічних важелях захисту і відтворення родючості ґрунтів.

4. Доцільно утворити Державний фонд охорони земель, як складової частини Державного бюджету України, з метою фінансування заходів, пов'язаних із раціональним використанням і збереженням земельних ресурсів, проведенням землеустрою та моніторингу земель і ґрунтів. Вказаний фонд міг би формуватися шляхом плати власників землі та землекористувачів за порушення нормативів, стандартів, регламентів з охорони земель та відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням земель.

Список літератури

1. Довідник із землеустрою / за ред. Л.Я. Новаковського. 4-те вид. перероб. і доп. Київ: Аграр. наука, 2015. 492 с.
2. Дорош Й.М., Дорош О.С. Формування обмежень та обтяжень у землекористуванні: [навчальний посібник] / Й.М. Дорош, О.С. Дорош. – Херсон: Гринь Д.С., 2017. – 650 с.
3. Медведев В.В. Мониторинг почв Украины. Харьков: Изд. КП «Городская типография», 2012. 536 с
4. Новаковська І.О. Економіка землекористування: навч. посібн. - К.: Аграр. наука, 2018. - 400 с
5. O.H. Tarariko, T.V. Ilienکو, T.L. Kuchma, I.O. Novakovska. Satellite agroecological monitoring within the system of sustainable environmental management archive of Agricultural Science and Practice Journal issues/ Agric. sci. pract. 2019; 6(1): 18-27. (DOI: <https://doi.org/10.15407/agrisp.6.01.018>)
6. Величко В.А., Мартин А.Г., Новаковська І.О. Моніторинг ґрунтів України - проблеми землепорядного, ґрунтознавчого та наукового забезпечення. Вісник аграрної науки - 2020.- № 7 (808) – С. 5-16 (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202007-01>)
7. Балюк С.А., Даниленко А.С., Фурдич-

- ко О.І. Звернення до керівництва держави щодо подолання кризової ситуації у сфері охорони земель. Вісник аграрної науки. 2017. №11. С. 5-8.
8. І.П. Ковальчук, Т.О. Євсюков, І.А. Опенько, Р.В. Тихенко, О.В. Шевченко, О.П. Жук. Концептуальні засади створення реєстру особливо цінних земель в Україні: [монографія]. К.: ФОП Ямчинський О.В., 2019. – 480 с.
9. Земельний кодекс України в редакції Закону України № 2196-XII від 13.03.1992 р. Земельне законодавство України. У 2-х книгах. Кн. 1-ша – К.:Урожай, 2002.- С 102-150
10. Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах: Указ Президента України від 13.05.1996 № 340/96. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340/96#Text>
11. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
12. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМУ від 14.01. 2015 р. № 15. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>
13. Дорош Й.М., Мартин А.Г., Новаковська І.О. Розвиток землевпорядної науки в Україні: історія, сучасність, перспективи Вісник аграрної науки - 2021.- №.4 (99) – С. 67-76 (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202104-09>)
14. Iryna Novakovska, Volodimir Bulgakov, Semjons Ivanov, Imars Dukulis. Formation of sustainable land-use systems in erosion dangerous landscapes. 17 International Scientific Conference «Engineering for rural development», Volume 17, May 23-25, 2018/ Latvia University of Life Sciences and Technologies Faculty of Engineering, p. 378 – 386 (DOI: 10.22616/ERDev2018.17N486)
15. Добряк Д.С., Шкуратов О.І., Євсюков Т.О., Скляр Ю.Л. Наукові основи еколого-економічного вивчення земельних ресурсів. Збалансоване природокористування. – 2018. – № 3. – С. 106-112.
16. Новаковська І.О. Моніторинг сільськогосподарського землекористування. Вісник аграрної науки.-2016.- №4 с.63- 69
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»: Указ Президента України від 23.03.2021 № 111/2021. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021#Text>
18. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Постанова КМУ від 20.08.1993 р. № 661. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>
19. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
20. T. Ievsiukov Legitimation of «Special Value» as a Tool of Legal Protection of Lands: the Case of Ukraine . Baltic Surveying, 2018/2. Volume 9. – P. 24-29
21. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням: [монографія] / І.О. Новаковська. – К.: Аграр. наука, 2016. – 304 с.
22. L.Ya. Novakovskyi, I. O. Novakovska, O. O. Bredikhin, M. P. Stetsiuk, L. R. Skrypnyk. Municipalization of land management under conditions of power decentralization in Ukraine (2019) Укр. георг. журн. 2019, 2(106) pp 13-21 (DOI: <https://doi.org/10.15407/ugz2019.02.023>)
23. L. Ya. Novakovsky, I. O. Novakovska, O. O. Bredikhin, M. P. Stetsiuk, L. R. Skrypnyk Risks and problems of forming united territorial communities in Ukraine/ Agric. sci. pract. 2019. – 2 - p. 66-75 (DOI: <https://doi.org/10.15407/agrisp6.02.066>)

References

1. Handbook of land management (2015) ed. LA. Novakovsky. 4 species. rework. P. 492
2. Dorosh J.M., Dorosh O.S. (2017) Formation of restrictions and burdens in land use. textbook. P. 650
3. Medvedev V.V. (2012) Monitoring of soils of Ukraine. P. 536
4. Novakovska I.O. (2018) Economics of land use. textbook.. P. 400
5. O.H. Tarariko, T.V. Ilienکو, T.L. Kuchma, I.O. Novakovska. Satellite agroecological monitoring within the system of sustainable environmental management rchive of Agricultural Science and Practice Journal issues/ Agric. sci. pract. 2019; 6(1): 18-27. (DOI: <https://doi.org/10.15407/agrisp.6.01.018>)
6. Velichko V.A., Martin A.G., Novakovska I.O. (2020) Soil monitoring of Ukraine - problems of land management, soil science and scientific support. Bulletin of Agricultural Science. 7/808. 5-16 p.p. (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202007-01>)
7. Bayuk S.A., Danilenko A.S., Furdichko O.I. (2017) Appeal to the state leadership to overcome the crisis in the field of land protection. Bulletin of Agricultural Science. №11. 5-8 p.p.
8. I.P. Kovalchuk, T.O. Evsyukov, I.A. Openko, R.V. Tykhenko, O.B. Shevchenko, (2019) Conceptual principles of creating a register of especially valuable lands in Ukraine: [monograph]. P. 480
9. Land Code of Ukraine: the Law of Ukraine (1992). Land legislation of Ukraine. In 2 books. Book 1st - K.: Harvest, 2002.- 102-150 p.p.
10. On approval of the Regulations on the State Committee of Ukraine for Land Resources: Decree of the President of Ukraine (1996) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340/96#Text>
11. Land Code of Ukraine (2001). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
12. On the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2015) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>
13. Dorosh J.M., Martin A.G., Novakovska I.O. (2021) Development of land management science in Ukraine: history, modernity, prospects. Bulletin of agrarian science №.4. (99). 67-76 p.p. (DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202104-09>)
14. Iryna Novakovska, Volodimir Bulgakov, Semjons Ivanov, Imars Dukulis. Formation of sustainable land-use systems in erosion dangerous landscapes. 17 International Scientific Conference "Engineering for rural development", Volume 17, May 23-25, 2018/ Latvia University of Life Sciences and Technologies Faculty of Engineering, p. 378 – 386 (DOI: 10.22616/ERDev2018.17N486)
15. Dobryak D.S., Shkuratov O.I., Evsyukov T.O., Sklyar Yu.L. (2018) Scientific bases of ecological and economic study of land resources. Balanced nature management. № 3. 106-112 p.p.
16. Novakovska I.O. (2016) Monitoring of agricultural land use. Bulletin of Agrarian Science. №4 63- 69 p.p.
17. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "On challenges and threats to national security of Ukraine in the environmental sphere and priority measures to neutralize them": Decree of the President of Ukraine (2021) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021#Text>
18. On approval of the Regulations on land monitoring: Resolution of the Cabinet (1993) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>
19. On land protection: Law of Ukraine (2003) Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
20. T. Ievsiukov (2018) Legitimation of "Special Value" as a Tool of Legal Protection of Lands: the Case of Ukraine . Baltic Surveying, 2. Volume 9. – P. 24-29
21. Novakovskaya I.O. (2016) Management of

- urban land use: [monograph] 304 p. [org/10.15407/ugz2019.02.023](https://doi.org/10.15407/ugz2019.02.023))
22. L.Ya. Novakovskyi, I. O. Novakovska, O. O. Bredikhin, M. P. Stetsiuk, L. R. Skrypnyk. Municipalization of land management under conditions of power decentralization in Ukraine (2019) Укр. геогр. журн. 2019, 2(106) pp 13-21 (DOI: <https://doi.org/10.15407/agrisp6.02.066>)
23. L. Ya. Novakovsky, I. O. Novakovska, O. O. Bredikhin, M. P. Stetsiuk, L. R. Skrypnyk Risks and problems of forming united territorial communities in Ukraine/ Agric. sci. pract. 2019. – 2. 66-75 p. <https://doi.org/10.15407/agrisp6.02.066>
-

Novakovskyi L. , Ievsiukov T., Novakovska I.

LAND USE MANAGEMENT: PROBLEMS OF PROTECTION OF BASIC NATIONAL WEALTH

<http://dx.doi.org/10.31548/zemleustriy2022.01.01>

Abstract. *The Ukrainian people, with the votes of 90.3% of those who took part in the All-Ukrainian referendum on December 1, 1991 in support of the Declaration of Independence of Ukraine, confirmed their right to land established by the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. According to the Constitution of Ukraine, land is recognized as the main national wealth, which is under special protection of the state.*

The State Committee of Ukraine for Land Resources was established in 1992 of , which was directly subordinated to the Cabinet of Ministers and implemented the state policy in the field of land relations was carried out by the said central executive body. Beginning in 2000, the State Committee was transformed into the State Agency, which in 2008 was reorganized into the State Committee, then returned to its previous name, and in 2014 was transformed into the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre (State Geocadastre). For the latter body, the powers to implement state policy in the field of geospatial data infrastructure, topographic, geodetic and cartographic activities instead of implementing state policy in the field of land relations became decisive.

Land relations are public relations concerning the possession, use and disposal of land. They are represented by a separate branch of law - land, which belongs to its profiling branches. This branch exists in direct connection with the basic (fundamental) branches of law that regulate primary social relations. Topographic, geodetic and cartographic activities, the sphere of national infrastructure of geospatial data do not belong to land relations. The activities of the State Agency have been directed and coordinated by five Ministries for 17 years. The implementation of state policy in the field of land relations has become a secondary task for the second body.

The purpose of the study is to analyze the process of transformation of public authorities on the formation and implementation of state land policy, its impact on land use in the state and justification of directions and ways to preserve the main national wealth.

It is established that imperfection in the field of land use and protection management and the lease model of agricultural land use have deprived the economic motivation to introduce soil protection technologies in production, due to which most of the soil cover is in pre-crisis condition. A stable negative balance of humus, nitrogen, phosphorus, and potassium has been formed in agroecosystems.

That was recognized as an urgent comprehensive program to neutralize challenges and threats in the environmental sphere, the National Security and Defense Council adopted a decision on this issue in March 2021. The paper focuses on the reference to state control of land use, supports the idea of improving the content of land monitoring and the procedure for its conduct, suggests ways to increase the role of state bodies in improving the land management system

Key words: *land use management, land protection, land relations, land management, land monitoring, soil fertility.*