

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНСЕРВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

Н. Стойко, к.е.н.

Львівський національний аграрний університет

Постановка проблеми. Аналізуючи розподіл земельного фонду України порівняно з деякими державами Європейського Союзу (ЄС), слід відзначити, що в Україні сільськогосподарська освоєність території становить 70,9 % і перевищує цей показник серед багатьох європейських держав (лише в Угорщині (69,3 %) він близький за значенням до українського) [4; 13]. Щодо лісистості території, то в Україні ліси займають найменшу площу – 16,0 %, незначно більша площа лісів в Угорщині – 18,9 %, тоді як в інших країнах Європи цей показник перевищує 25 %.

Система природоохоронних територій України складається з понад 8 тисяч захищених територій загальною площею 3,3 млн га, або 6,05 % національної території, тоді як в ЄС – 17,9 % [6; 13].

За даними Держкомзему України, в Україні понад 30 % сільськогосподарських угідь піддано ерозії та дефляції, в обробітку перебуває близько 16 % деградованих та малопродуктивних земель. Значні території піддані процесам яроутворення: площа ярів складає 157,0 тис. га, а їх кількість сягає 600 тисяч. Швидкість яроутворення в техногенних ареалах агроландшафтів зросла в декілька разів. Вітровій ерозії (дефляції) щорічно піддається більш як 5 млн га, а в роки з пиловими бурями – до 10 млн га. Понад 20 % території України забруднено різними токсичними сполуками, у тому числі значні площі забруднені радіоактивними ізотопами. Геологічні негативні явища поширені більш як на 50 % території України. Під час паювання земель у минулому не були враховані небезпечні для використання орні схили крутістю понад 3° (в Україні такі схили займають 11,5 % орних земель, у деяких регіонах – до 20 %), що свідчить про значні потенційні можливості розвитку деградаційних процесів [5; 8].

Ерозія та дефляція ґрунтів є серйозним чинником зниження продуктивності сільськогосподарських угідь: на слабозмитих ґрунтах урожай зменшується на 10–30 %, на середньозмитих – на 30–50 %, на сильнозмитих – на 50–70 % [2].

Це зумовлює актуальність теми дослідження, необхідність обґрунтування консервації земель не лише в екологічному, а й соціально-економічному аспектах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Згідно із Земельним кодексом України (ст. 172) консервації підлягають деградовані й малопродуктивні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднені земельні ділянки, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений строк та залуження або заліснення [3].

Сьогодні в Україні консервація земель за бюджетні кошти проводиться на сільськогосподарських угіддях державної власності, які визначені як малопродуктивні (досить часто це пасовища чи сіножаті, які вже можна вважати

законсервованими) [9]. Консервація ерозійно та дефляційно небезпечних земельних ділянок, лісомеліорація та заліснення чи постійне залуження прияржних територій і крутих схилів практично не відбуваються [1].

Обґрунтування суспільно-економічної ефективності рішень щодо заліснення деградованих та малопродуктивних земель, які мають інше цільове призначення (землі запасу, не надані у власність та користування), зроблено О. В. Сакаль, яка у своїх дослідженнях провела докладний фінансово-економічний аналіз доцільності заліснення вільних земельних ділянок малопродуктивних сільськогосподарських угідь за різних припущень про можливі очікувані вигоди та ступінь їх інтерналізації землевласником [7].

На сьогодні в Україні не повною мірою досліджене питання консервації земель як важливої складової соціально-економічного розвитку держави в напрямі збалансованого природокористування.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлити зарубіжний досвід консервації земель як важливого заходу впровадження збалансованої системи природокористування і вироблення пропозицій для України.

Виклад основного матеріалу. Із середини 90-х років ХХ ст. у Великобританії виникла концепція шкали збереження ландшафту (*Landscape scale conservation*) з метою вирішення двох проблемних питань – зміни клімату і неоднозначних поглядів на консервацію (збереження). Ця концепція спрямована на комплексний підхід, вивчаючи не тільки питання біорозмаїття, а й такі питання, як місцева економіка та сільське господарство, екотуризм, георозмаїття, охорона здоров'я і соціальні вигоди від навколишнього середовища. Шкала збереження ландшафту розглядається як найважливіший інструмент адаптації до зміни клімату, зокрема в забезпеченні різноманітного і життєздатного біорозмаїття в умовах мінливого ландшафту. У Великобританії – це можливість планувати ландшафт, який відповідає потребам людей і дикої природи в перетвореному вигляді [14].

З метою збереження біорозмаїття в країнах ЄС створено мережу охоронних ділянок *Natura-2000*. Елементами цієї мережі є типи природних середовищ (*Special Areas of Conservation*), рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення або руйнування. Нормативною основою створення мережі є Директива про місце проживання (від 21 травня 1992 року) та Директива про птахів (від 30 листопада 2009 року). Метою прийняття цих Директив є сприяння збереженню біорозмаїття шляхом збереження природних територій і видів природної флори та фауни, які мають важливе значення для суспільства на території держав-членів ЄС [13; 14].

Особливістю мережі *Natura-2000* є те, що ця система охоплює не тільки природні території (заповідники, заказники, національні парки тощо), де заборонена будь-яка діяльність. Це мережа, яка включає природні резерви, велику частину земель, що використовуються для рекреації, агротуризму, мисливства, рибальства та інших видів діяльності, що мають не надмірний антропогенний вплив. Основне завдання створення такої мережі – майбутнє управління екологічно й економічно сталим природокористуванням, оскільки природоохоронні території не можуть функціонувати в ізоляції: для збереження природного капіталу Європи потрібно, щоб сільське господарство, енергетична і транспортна політика були стійкими і сприяли підтримці та збереженню біорозмаїття.

За останні 25 років ЄС створив велику мережу з 26000 охоронюваних територій у всіх державах-членах площею понад 750000 км², що становить 18 % земель ЄС. У мережу Natura-2000 увійшло 9,2% території сільськогосподарських земель та 22,9 % лісів.

Природоохоронні програми в Сполучених Штатах Америки (США) є також добре розвинені і вважаються одними з найкращих у цій сфері управління природокористуванням. Ще у 30-х роках минулого століття США розпочали розробку та впровадження програм із захисту ґрунтів від масштабної ерозії. У 1956 році в Законі про сільське господарство було прийнято Програму банку ґрунтів (*Soil Bank Program, 1956 – 1960*), у рамках якої було законсервовано понад 20 млн акрів землі. Однак це не вирішило проблеми ерозії ґрунтів повною мірою, і з кінця 70-х років у США почали розробляти та впроваджувати нові агроекологічні програми, до яких були залучені технічна підтримка, кредитування охорони земель, наука та освіта.

У середині 80-х років концепція аграрної політики США була спрямована на поєднання питань розвитку сільського господарства та збереження навколишнього середовища в цілому.

Прийнята у 1954 році Програма резерву збереження (*Conservation Reserve Program*), яка була змінена і доповнена 1985 року, передбачає консервацію земель, що перебувають у віданні Агентства служби фермерства (*Farm Service Agency*), та фінансується Товарною кредитною корпорацією (*Commodity Credit Corporation*). Мета цієї програми полягає у відновленні цінного рослинного покриву, щоб допомогти поліпшити якість води, запобігти ерозії ґрунту, а також зменшити втрати середовища існування диких тварин, підтримуючи якісний стан лісів та водно-болотних угідь. В обмін на щорічну орендну плату, фермери, що беруть участь у Програмі, зобов'язуються відвести під консервацію екологічно чутливі землі із сільськогосподарського виробництва, що допоможе поліпшити стан і якість навколишнього середовища. Контракти на відведені землі, що переходять у *Conservation Reserve Program*, укладаються на 10-15 років. Фермери отримують річну орендну плату за землі на термін контракту. Розподіл витрат визначається залежно від обсягу понесених втрат фермера від консервації земель [10].

Сьогодні, крім вищезгаданої програми, у США розроблено та впроваджено ще понад 40 програм та підпрограм щодо раціонального природокористування, збереження та відновлення природних ресурсів. Дві з них наведені нижче [12].

1. Програма ініціативи збереження пасовищних земель (*Grazing Lands Conservation Initiative*) – це загальнонаціональний спільний процес осіб та організацій, що працюють над удосконаленням управління національними приватними пасовищами (*Nation's privately owned grazing land*) та поліпшенням їх продуктивності і якості. Приватні пасовищні угіддя США є національним надбанням, оскільки мають багато призначень і цінностей, які роблять їх надзвичайно важливими не тільки для землевласників, а й для всієї нації (суспільні вигоди від наявних запасів їжі; чистого повітря, здорової популяції диких тварин і здорового середовища проживання; поліпшення водних систем та рибальства; здорові прибережні райони). Ці землі надають можливості для поліпшення поживних речовин землі, застосування гною та інших джерел побічних поживних

продуктів, зменшують ерозію ґрунту, зменшують потенціал для затоплення, наносів мулу і землі у водостоки і водойми, мають великий вплив на економічну і соціальну стабільність у сільських територіях.

2. Технічна допомога збереження (*Conservation Technical Assistance*) – ця програма забезпечує землекористувачів перевіреною технологією збереження і системою впровадження, які необхідні для досягнення здорових та продуктивних ландшафтів. Основними її цілями є:

- допомога окремим особам, групам осіб, виробникам, громадам, органам місцевого самоврядування та іншим, хто виявив бажання добровільно проводити заходи щодо збереження, підтримки і поліпшення природних ресурсів;
- допомога сільгоспвиробникам, які дотримуються програм «Високоруйновані землі» (*Highly Erodible Land*) і «Водно-болотні угіддя» (*Swampbuster*) відповідно до положень про консервацію в Законі щодо продовольчої безпеки (із змінами, внесеними 1985 року);
- допомога особам, які прийняли рішення відповідати федеральним, штатним, плеємним і місцевим екологічним нормам і вимогам, а також підготувати таких осіб, щоб вони могли отримати право взяти участь в інших федеральних, штатних і місцевих програмах щодо збереження;
- збір, аналіз, інтерпретація, відображення та розповсюдження інформації про стан і тенденції змін ґрунту, води та пов'язаних з ними природних ресурсів, щоб землекористувачі могли приймати обґрунтовані рішення щодо використання природних ресурсів та управління ними;
- оцінка впливу впроваджених заходів щодо консервації на стан природних ресурсів.

Координує ці програми Служба охорони природних ресурсів Міністерства сільського господарства (*Natural Resources Conservation Service*). Переважна більшість агроекологічних програм побудована на принципах добровільності та стимулювання і передбачає дотримання агроохоронних угод між землевласником та державою чи органами місцевого самоврядування.

Однією з таких угод є сервітут збереження, який встановлюється між державою чи муніципалітетом та землевласником з метою захисту земель для майбутніх поколінь або задоволення екологічних потреб суспільства.

Суть сервітуту – обмеження певних видів використання землі або припинення будь-якої діяльності на землі на невизначений термін (переважно довготривалий) чи на постійно. Передача землі може бути добровільною або продаватись землевласником за визначені компенсаційні кошти. Такі сервітуту дозволяють власникам зберігати право приватної власності, жити на своїй землі, використовувати свою землю і водночас отримувати податкові пільги.

Є два види сервітуту збереження:

- сервітут збереження, в якому землевласник назавжди погоджується продати або подарувати певні права, пов'язані з його власністю (часто це право поділяти або розвивати земельну територію);
- сервітут збереження, в якому землевласник вибірково відмовляється від тих прав, які необхідні для конкретних природоохоронних цілей (збереження

якості води, забезпечення шляхів міграції флори і фауни та ін.), укладається індивідуально з урахуванням задоволення потреб землевласника, тобто власність (земельна ділянка, нерухомість) продовжує приносити економічні вигоди для регіону у вигляді економічної активності, забезпечення робочих місць, сплати податку на власність.

Сервітут збереження має юридичну вагу під час продажу власності або передачі спадкоємцям. Якщо використання обмежується на постійно, то земля, що підлягає сервітуту збереження, може мати меншу вартість на відкритому ринку, ніж аналогічні земельні ділянки з необмеженими правами на використання та розвиток. Та для стимулювання консервації земель через сервітут збереження, як зазначалось вище, діють податкові пільги на землю відповідно до правил Податкової служби.

Часто виникає думка, що переважно консервація землі є неприбутковим видом землекористування як для землевласника, так і для держави. Для багатьох землевласників перспектива відмови від будь-якого рівня управління своєю землею через сервітут збереження чи входження у державні програми не є привабливим варіантом. Часто податкові пільги та щорічні виплати не можуть покривати витрати на консервацію. Але є чимало можливостей, які існують для отримання прибутку від заходів, що орієнтовані на природоохоронну діяльність.

Інвестиції у відпочинок на природі є однією з цих можливостей. У Співтоваристві Вірджинії (США), від економічної діяльності у сферах полювання та риболовлі щорічно генерується 2,7 млрд дол. США. Свідомо управляючи землею для того, щоб сприяти зростанню і збереженню дикої природи, чистої води тощо, землевласники можуть позиціонувати себе, щоб отримати вигоду від економічної діяльності через дозволи на здійснення агро- чи екотуризму, рекреації тощо. Іншою можливістю є плата за екосистемні послуги (монетизація екосистемних послуг), оскільки попит на такі послуги у світі зростає. Як варіант можна розглядати житлове будівництво, спрямоване на створення співтовариств збереження (*conservation community*), які бажано зберігати якість землі та інших природних ресурсів, мінімізуючи антропогенний вплив на навколишнє середовище, отримуючи взаємін екологічно якісніші умови життя [11].

Висновки. Аналізуючи досвід зарубіжних держав щодо консервації земель, треба зазначити, що цей захід має важливе екологічне і соціально-економічне значення. Здебільшого інвестиції в природоохоронну діяльність повертаються у вигляді економічних вигод. Однак для цього необхідно створити ефективну систему стимулювання та фінансування, зокрема, що стосується надання пільг та кредитів.

Незважаючи на низку прийнятих в Україні природоохоронних програм (Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки, Програма формування національної екологічної мережі на 2010–2015 роки), їх реалізація є досить проблемним завданням, і насамперед через відсутність коштів та належної правової бази. Для покращання цієї ситуації ми пропонуємо такі першочергові заходи:

- провести інвентаризацію земель, сформувати достовірну базу даних про фактичний кількісний та якісний стан земельних угідь, правовий режим використання земель, існуючі обмеження та обтяження на них;
- упорядкувати нормативно-правову базу з питань стандартизації та нормування в галузі охорони навколишнього середовища та земель зокрема;
- удосконалити інфраструктуру державної фінансово-кредитної та пільгової підтримки розвитку природоохоронної діяльності, зокрема на землях приватної власності;
- прийняти закон «Про сільський зелений туризм», який визначав би місце сільського зеленого туризму в розвитку національної туристичної галузі і соціально-економічної ситуації в сільських регіонах України;
- стимулювати землевласників проводити консервацію ерозійно небезпечних земель, у першу чергу шляхом заліснення, удосконаливши та спростивши процедуру оформлення відповідної документації, зокрема щодо зміни цільового призначення та системи оподаткування таких земель;
- за рахунок «невитребуваних паїв», які з якихось причин не мають власників чи спадкоємців, у державі формувати резерв земель для їх обміну за певну компенсацію, якщо землевласник відмовляється проводити консервацію на власних деградованих чи ерозійно небезпечних земельних ділянках.

У цілому забезпечення пріоритетності розвитку консервації земель в Україні потребує посилення регуляторної функції держави і буде досліджуватись детальніше в наступних працях.

Бібліографічний список

1. Василюк О. В. Проблеми узгодження природоохоронного законодавства із нормативно-правовими актами про консервацію земель та агролісомеліорацію [Електронний ресурс] / О. В. Василюк. – Режим доступу : <http://www.lesovod.org.ua/node/18897>.
2. Пилипенко О. І. Системи захисту ґрунтів від ерозії / О. І. Пилипенко, В. Ю. Юхновський, М. М. Ведмідь. – К. : Культурно-освітній, видавничо-поліграфічний центр «Злотяр», 2004. – 435 с.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page?text=%EA%EE%ED%F1%E5%F0%E2%E0%F6%B3%FF>.
4. Земельний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/zvitnist/statystyka/104693-zemelnyi-fond-ukrainy-stanom-na-1-sichnia-2013-roku-ta-dynamika-ioho-zmin-v-porivnianni-z-danymy-na-1-sichnia-2012-rokiv.html>.
5. Осипчук С. О. Сучасний стан сільськогосподарських угідь України та заходи його поліпшення [Електронний ресурс] / С. О. Осипчук, Й. М. Дорош. – Режим доступу : 77.121.11.22/ecolib/6/33.doc.
6. Природно-заповідний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pzf.menr.gov.ua/>.
7. Сакаль О. В. Організаційно-економічний механізм забезпечення ефективного використання лісових земель (на прикладі Карпатського регіону України) : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 / Сакаль Оксана Володимирівна. – Львів, 2011. – 154 с.
8. Солов'яненко Н. Сучасний стан та охорона ґрунтових ресурсів / Н. Солов'яненко // Землепорядний вісник. – 2012. – № 5. – С. 23-27.
9. Стойко Н. Консервація земель як важливий напрям екологізації землекористування / Н. Стойко, Л. Ткачук // Екологія і природокористування в системі оптимізації відносин

природи і суспільства : матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. – Тернопіль : Крок, 2014. – С. 152–155.

10. Conservation Reserve Program [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=copr&topic=crp>.
11. Downey M. Investing in Conservation: Putting Your Money into Your Legacy. Part 2 [Electronic resource] / M. Downey. – Mode of access : <http://www.landthink.com/investing-in-conservation-putting-your-money-into-your-legacy-part-2/>.
12. NRCS Conservation Programs [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/>.
13. Rural Development in the European Union : statistical and economic information. Report 2013 [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf.
14. Think BIG How and why landscape-scale conservation benefits wild life, people and the wider economy (NE 309) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/30047>.

Стойко Н. Зарубіжний досвід консервації земель

Висвітлено зарубіжний досвід консервації земель. Обґрунтовано соціально-економічне значення консервації земель. Подано пропозиції для вдосконалення процесу консервації земель в Україні.

Ключові слова: консервація земель, сервітут збереження, соціально-економічний розвиток, збалансоване природокористування.

Stoiko N. The foreign experience of land conservation

This paper presents the results of research about foreign experience in land conservation. To substantiate social and economic importance of the conservation lands. Made by suggestions for improve the process of land conservation in Ukraine.

Key words: conservation of lands, conservation easement, socio-economic development, sustainable natural resources use.

Стойко Н. Зарубежный опыт консервации земель

Освещен зарубежный опыт консервации земель. Проведено обоснование социально-экономического значения консервации земель. Представлены предложения по совершенствованию процесса консервации земель в Украине.

Ключевые слова: консервация земель, сервитут сохранения, социально-экономическое развитие, сбалансированное природопользование.