

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 19 січня 2022 р. № 70-р
Київ

Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель

1. Схвалити Концепцію Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, що додається.

Визначити Міністерство аграрної політики та продовольства державним замовником Програми.

2. Міністерству аграрної політики та продовольства разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у дев'ятимісячний строк Кабінетові Міністрів України проект Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель.

Прем'єр-міністр України	Д. ШМИГАЛЬ
Інд. 75	
	СХВАЛЕНО розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р

КОНЦЕПЦІЯ

Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямовується Програма

Земельний фонд України становить 60,4 млн. гектарів і характеризується надзвичайно високим рівнем освоєння. Близько 70 відсотків земельного фонду України становлять сільськогосподарські землі, близько 4 відсотків - забудовані землі.

Високий рівень господарського освоєння території України визначає інтенсивний вплив антропо- та техногенезу на навколишнє природне середовище, в тому числі на земельні ресурси, склад і характер процесів, які відбуваються у сфері використання земель.

Найбільшу питому вагу мають сільськогосподарські землі (близько 70 відсотків). Рівень розорювання земель в державі досягає в середньому 54 відсотки, а у деяких областях - 70 відсотків і більше.

Надмірне розширення площі ріллі за рахунок схилових земель призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення земельних угідь: ріллі, природних кормових угідь, лісів та водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і спричинило значну техногенну ураженість екосфери. Внаслідок цього земельні ресурси прискореними темпами деградують, забруднюються та виснажуються, і при цьому не виробляється достатня кількість продовольства навіть для нинішнього покоління, ставляться під загрозу потреби майбутніх поколінь. Особливо загрозливою є прогресуюча деградація та спад родючості ґрунтів-основи біосфери і сільськогосподарського виробництва. Щорічні збитки від основних видів ґрунтової деградації становлять близько 40-50 млрд. гривень, у тому числі за рахунок незбалансованих втрат гумусу і поживних речовин - 23-28 млрд. гривень; від недобору продукції та втрат ґрунту через ерозію - 17-22 млрд. гривень. За рівнем кислотності, засоленості, солонцюватості, переущільнення, забруднення частина земельних ресурсів перебуває у передкризовому, а подекуди у кризовому стані з тенденцією до погіршення.

Ключовим прогнозним показником розв'язання зазначеної проблеми є зниження рівня розораності території країни до 44 відсотків шляхом вилучення орнонепридатних (деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених) земель, площа яких, за експертними оцінками, перевищує 6,5 млн. гектарів, з інтенсивного обробітку. Для порівняння - у Франції розорано 36 відсотків угідь, Англії - 18,5, у США - 20 відсотків.

Проте, за даними Держстату, площа орних земель з 2015 по 2020 рік зросла на 216 тис. і на даний час становить 32,8 млн. гектарів. Водночас розрахунки науковців свідчать, що в Україні для забезпечення науково обґрунтованих норм споживання продуктів необхідно мати в обробітку 17,7 млн. гектарів, а з урахуванням експортних пропозицій у продовольстві - 22,6 млн. гектарів.

Трансформація деградованих земель шляхом залуження, заліснення або ренатуралізації дасть змогу:

збільшити площі земель під об'єктами природно-заповідного фонду, які, за даними Держстату, з 2015 по 2020 рік зросли лише на 0,17 відсотка і на даний час становлять 6,77 відсотка площі території країни;

розширити площі лісовкритих територій, які, за даними Держстату, з 2015 по 2020 рік зросли лише на 0,09 відсотка і на даний час становлять 17,71 відсотка площі території країни.

Для порівняння - у Фінляндії лісистість території становить 68,4 відсотка, Франції - 32, Польщі - 29,8 відсотка.

Кризова ситуація у використанні земельних ресурсів спостерігається і в неаграрних сферах землекористування. У більшості галузей економіки через недосконалість

нормативів, зокрема низький рівень підготовки проектно-технічної документації, землі використовуються нераціонально.

Землеємність основних галузей національної економіки в 2,5-2,7 раза вища, ніж у країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку. Надвисока землеємність склалася в гірничодобувній промисловості. Широке застосування відкритого способу добування корисних копалин призводить до знищення ґрунтового покриву на значних площах. У той же час зменшуються обсяги рекультивації порушених земель.

Показники забруднення ґрунтів різними токсичними сполуками свідчать, що найбільшою небезпекою для навколишнього природного середовища і здоров'я населення є забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, пестицидами, збудниками інфекційних хвороб.

Негативні геологічні процеси і явища поширені більш як на 50 відсотків території України. Особливо небезпечні в цьому відношенні гірські території Криму і Карпат, Придністров'я, Середнє Придніпров'я та інші регіони.

Останніми роками у зв'язку із глобальними кліматичними змінами наслідки кризових явищ у стані земель та ґрунтів стали ще більш відчутними та загрозливими, а завершення земельної реформи та введення ринку земель вимагає їх невідкладного подолання.

Отже, сучасний стан земельних ресурсів переважної частини України можна охарактеризувати як напружений, а подекуди кризовий, з тенденцією до погіршення, що суттєво ускладнює соціально-економічний розвиток України та її регіонів і негативно впливає на ландшафтне та біологічне різноманіття, здоров'я і умови проживання населення.

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом

Основна причина такого становища полягає в нераціональному використанні земельно-ресурсного потенціалу держави, погіршенні якісного стану та зниженні продуктивності земель, неврегульованості зміни характеру функціонування землі як засобу виробництва в умовах ринку, відсутності єдиної державної системи охорони земель.

Відсутність належної державної політики щодо використання та охорони земель призвело до непрогнозованого зменшення площ продуктивних земель, особливо сільськогосподарських угідь. У більшості сільськогосподарських підприємств відсутні науково обґрунтовані сівозміни, ґрунтозахисні технології вирощування сільськогосподарських культур, порушено науково обґрунтоване співвідношення між внесенням органічних і мінеральних добрив, що призводить до виснаження земель, зниження родючості ґрунтів, деградації земель.

У процесі здійснення земельної реформи відбувся перерозподіл власності на землю. Зросла кількість власників землі, що відбулося внаслідок паювання земель сільськогосподарського призначення та передачі їх у приватну власність. При цьому набула значного поширення оренда земель. Формування земельних відносин, зміна форм власності та господарювання на землі на даний час не забезпечили поліпшення використання земель та їх охорони.

Однією з основних причин виникнення проблеми нераціонального використання земель та їх неналежної охорони є відсутність досконалої системи нормативно-правових актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване екологічно та економічно припустиме використання земель в умовах наявності значної кількості дрібних землеволодінь і землекористувань. Тому виникла нагальна потреба у розробленні відповідних проєктів законів України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів, нормативних документів державного планування у сфері регулювання використання та охорони земель.

Недостатньо розроблені нормативно-технічні документи щодо використання земель, зокрема норми і правила у сфері землеустрою. Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів не розроблено.

Зміни земельних відносин в Україні, розвиток та широке впровадження інформаційних технологій, а також необхідність забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах глобальних змін клімату та нових економічних викликів вимагають удосконалення системи інформаційного забезпечення здійснення контролю за станом земельних ресурсів. Незважаючи на великий обсяг накопиченої інформації, її розпорошеність між різними джерелами даних перешкоджає об'єктивній оцінці стану земель і ґрунтів, плануванню та заходів з їх охорони.

Охорона та раціональне використання земель є одним із найголовніших завдань суспільства, оскільки продукти харчування, одержані за рахунок використання землі, становлять 98 відсотків.

Зазначене завдання не може бути вирішеним в рамках раніше прийнятих програм, оскільки потребує розроблення оновлених науково-методичних підходів до використання та охорони земель, здійснення моніторингу земель, удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням сучасної динаміки соціально-економічних та екологічних умов на території країни, зокрема трансформації земельних відносин в аграрному секторі економіки (в тому числі формування ринкового обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення), прискореного розвитку цифрових технологій (в контексті діджиталізації країни), засобів дистанційного зондування Землі, глобальних змін клімату.

Оскільки охорона земель відповідно до земельного законодавства України є системою правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, тому їх обґрунтування (розроблення) та реалізація потребують комплексного підходу, який поєднує належне нормативно-правове, наукове, організаційне, інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Мета Програми

Загальнодержавна цільова програма використання та охорони земель (далі - Програма) розробляється з метою реалізації державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, збереження функцій ґрунтового покриву, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття в умовах ринкового середовища та з урахуванням глобальної зміни клімату.

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів

Можливі три варіанти розв'язання проблеми.

Перший - розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад, що буде недостатнім і не дасть змоги підвищити ефективність системи управління земельними ресурсами.

Другий - розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад, запровадження моніторингу виконання заходів Програми, моніторингу земель, що не забезпечить здійснення повною мірою ефективного державного контролю за збереженням та підвищенням родючості ґрунтів, необхідного для: створення умов розвитку екологічного та інвестиційно привабливого землекористування, впровадження передових технологій, а також системного підходу до способів і механізму досягнення програмних цілей, еколого-економічного обґрунтування та механізму реалізації, узгодження обсягів наявних земельних ресурсів з їх потребою для розвитку економіки.

Третій - розроблення і затвердження Програми, якою передбачається розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад, запровадження моніторингу виконання заходів Програми, моніторингу земель із створенням геоінформаційної платформи, що дасть змогу забезпечити раціональне використання земель, захист земель від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, додержання особливого режиму використання земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, запобігти необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб.

Розроблення і подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про затвердження Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель передбачено [Законом України](#) “Про охорону земель”.

Шляхи і способи розв'язання проблеми, строки виконання Програми

З метою розроблення Програми передбачається:

провести аналіз структури земельного фонду, його динаміки у межах України в цілому та у регіонах;

вивчити стан використання земельних ресурсів у розрізі категорій земель, землекористувань, провести аналіз його стану;

провести аналіз зарубіжного досвіду в галузі використання та охорони земель;

навести характеристику деградаційних процесів та їх вплив на стан земельних ресурсів;

визначити перелік розроблених та затверджених прогнозних і програмних документів щодо планування використання та охорони земель окремих галузей для узгодження дій і заходів.

Ураховуючи загальнодержавні інтереси, необхідно розробити:

прогноз і пріоритети використання земельних ресурсів;

основні напрями використання земель залежно від їх категорій;

напрями сталого землекористування;

пропозиції щодо раціонального - економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель;

головні напрями охорони земельних ресурсів;

заходи щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, досягнення нейтрального рівня деградації земель;

шляхи охорони і відновлення родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення;

заходи з адаптації до зміни клімату;

узгоджені заходи охорони земель лісового та водного фондів;

напрями охорони земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Передбачені заходи Програми повинні здійснюватися шляхом розроблення необхідної землевпорядної документації, освоєння проектів з визначенням обсягів та джерел фінансування, проведенням моніторингу за здійсненням зазначених заходів.

Програма виконується шляхом розроблення, прийняття і впровадження нормативно-правових актів, зокрема законів України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів та нормативно-технічних документів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, норм і правил у сфері землеустрою, в тому числі шляхом впровадження економічних важелів.

На здійснення заходів Програми розробляються регіональні програми використання та охорони земель з урахуванням стану земельних ресурсів і місцевих особливостей, можливостей матеріального та ресурсного забезпечення виконання запланованих заходів шляхом розроблення і впровадження:

схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад;

комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади;

цифрових процесів під час здійснення землеустрою та моніторингу земель;

автоматизованих інформаційно-аналітичних систем та дистанційного зондування Землі;

критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель та земельних відносин, у тому числі на основі алгоритмів штучного інтелекту;

комплексної обробки даних про землю і земельні ділянки з різних джерел офіційних реєстрів країни;

автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів на всіх рівнях управління на основі сучасних цифрових процесів і технологій;

інформаційної взаємодії між державними реєстрами за унікальними ідентифікаторами об'єктів інформаційної системи для обміну інформацією за ними.

Програмою необхідно передбачити строк її виконання 10 років.

Виконання заходів Програми слід розділити на два етапи відповідно до гостроти потреби в них, наявності матеріально-технічних, фінансових і трудових ресурсів, рівня нормативно-правового і нормативно-технічного забезпечення.

На першому етапі (до 2028 року) передбачається вдосконалення законодавчого, наукового, інформаційного, організаційного забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони на загальнодержавному рівні, створення нормативно-правової та нормативно-технічної бази, включаючи норми і правила у сфері землеустрою, для виконання Програми в цілому, а також розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад; комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад; розроблення критеріїв для здійснення моніторингу; засад моніторингу на основі автоматизованих інформаційно-аналітичних систем та дистанційного зондування Землі.

Також слід передбачити здійснення невідкладних та ефективних заходів щодо використання та охорони земель, які забезпечуватимуть досягнення позитивного економічного, соціального і екологічного ефекту, припинення деградації ґрунтів.

На другому етапі (2028-2032 роки) планується впровадження заходів, передбачених схемами землеустрою і техніко-економічними обґрунтуваннями використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад; комплексними планами просторового розвитку території територіальних громад; розроблення і впровадження алгоритмів і технологій автоматизованого збору, обробки, постачання та оприлюднення земельно-просторової інформації в рамках геоінформаційної автоматизованої платформи національного рівня.

У зазначеній автоматизованій системі доцільно проводити моніторинг здійснення заходів, передбачених Програмою.

Пріоритетним завданням Програми є здійснення заходів щодо екологічної освіти, інформування та залучення громадськості до співпраці з державними органами на засадах партнерських відносин у процесі планування і виконання відповідного плану дій.

Для отримання коректної інформації про стан земельних ресурсів і здійснення контролю за їх використанням та охороною передбачається розроблення автоматизованої

системи моніторингу земель на основі використання даних дистанційного зондування Землі.

Здійснення заходів Програми базується на оперативному впровадженні результатів фундаментальних і прикладних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Для наукового забезпечення Програми необхідно передбачити комплекс фундаментальних і прикладних досліджень за такими напрямками:

розроблення концептуальних підходів до використання та охорони земель;

розроблення наукових основ та методів землевпорядкування, охорони земель у разі зміни форми власності на землю та цільового призначення;

удосконалення методології оптимізації землекористування та обліку земельних ресурсів в сучасних умовах;

удосконалення методики ґрунтових обстежень та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

планування, прогнозування і організація раціонального використання та охорони земель;

розроблення нормативів використання та охорони земель;

розроблення методики та еталону паспортизації об'єктів землеустрою регіонального та місцевого рівня: територій адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад, земельних масивів, земельних ділянок;

розроблення науково-методичних засад здійснення моніторингу земель на основі дистанційного зондування Землі, геоінформаційних технологій.

Програмою необхідно передбачити створення в системі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, наукового центру із нормування щодо використання та охорони земель.

Очікувані результати виконання Програми, визначення її ефективності

Виконання передбачених Програмою заходів дасть змогу:

оптимізувати структуру земельних угідь;

зменшити сільськогосподарську освоєність (на 5 відсотків) та розораність території (на 10 відсотків);

оптимізувати структуру агроландшафту;

підвищити продуктивність сільськогосподарських угідь (на 40-50 відсотків) шляхом раціонального застосування органічних, органо-мінеральних та мінеральних добрив і хімічних меліорантів на кислих та солонцевих ґрунтах; збільшити площі земель із природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження ландшафтного і біологічного різноманіття (до 10,5 відсотка загальної площі території країни);

створити єдину та завершену систему лісомеліоративних заходів;

здійснити консервацію деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель;

зберегти захисні лісові насадження, вжити заходів до їх відновлення;

зберегти природні водно-болотні угіддя;

здійснити екологічну та соціально-економічну реабілітацію забруднених радіонуклідами земель;

зменшити загрозу земельним ресурсам від деградаційних процесів та сприяти досягненню нейтрального рівня деградації земель;

створити та упорядкувати водоохоронні зони і прибережні захисні смуги водних об'єктів, запровадити особливий режим використання земель на ділянках витоку річок;

допомогтися збереження природних ландшафтів на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони тощо;

розробити еколого-економічне, ґрунтово-ерозійне та інші види районування земель України, які узагальнюють уявлення про земельний фонд країни і є основою інформаційної бази та обґрунтування системи природоохоронних заходів;

удосконалити природно-сільськогосподарське районування земель України з урахуванням глобальних змін клімату;

запровадити цілісну систему нормативно-правових актів і нормативно-технічних документів у галузі використання, обліку та охорони земель;

обґрунтувати напрями фундаментальних і прикладних наукових досліджень у галузі використання та охорони земель;

запровадити режим використання земель у захисних і охоронних зонах;

запровадити періодичне ґрунтове обстеження; удосконалити моніторинг ґрунтів на землях усіх категорій та форм власності;

посилити державний характер землеустрою і вдосконалити управління у галузі використання та охорони земель;

розробити моделі сталого землекористування для природно-сільськогосподарських регіонів України і забезпечити сталий розвиток землекористування в цілому;

розробити науково-методичні засади здійснення моніторингу земель на основі дистанційного зондування Землі, геоінформаційних технологій;

забезпечити обмін інформацією за унікальними ідентифікаторами об'єктів інформаційних систем;

установити обмеження щодо використання земель.

Поетапне виконання Програми шляхом здійснення комплексу організаційних, правових, еколого-економічних та інших заходів дасть змогу зменшити рівень розораності

території країни на 10 відсотків, зупинити процеси деградації ґрунтового покриву, мінімізувати передусім ерозійні процеси, створити стійку систему нарощування біоресурсного потенціалу земель і підвищити економічну ефективність їх використання.

Основним результатом виконання Програми є збереження і відтворення продуктивного потенціалу земель як основного засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві в умовах глобальних змін клімату, земельного ринку і децентралізації влади.

Передбачається забезпечити у сфері:

економічній - підвищення ефективності суспільного виробництва шляхом раціонального використання природно-ресурсного потенціалу земель, зокрема підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва в умовах реформування земельних відносин;

екологічній - раціональне використання та охорону земель, збереження природних ландшафтів, техногенно-екологічну безпеку життєдіяльності людини шляхом дотримання екологічно допустимих рівнів та режимів використання земель;

соціальній - створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, усунення регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності, поліпшення умов праці і життя населення.

Оцінка фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми

Фінансування заходів, передбачених Програмою, здійснюватиметься за рахунок коштів державного бюджету, виходячи з його реальних можливостей, та залучення інших джерел, не заборонених законодавством.

За експертними оцінками, загальний обсяг фінансування Програми - 22,8 млрд. гривень (середньорічний - 2,28 млрд. гривень, у тому числі за рахунок коштів):

державного бюджету - 3,12 млрд. гривень (середньорічний - 0,31 млрд. гривень);

землевласників і землекористувачів (за їх згодою) - 19,68 млрд. гривень (середньорічний - 1,97 млрд. гривень).

Виконання заходів, передбачених Програмою, буде здійснюватися з використанням наявних матеріально-технічних і трудових ресурсів учасників Програми.