

УДК 332.3:502] (73)

## ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ДОСВІДУ США ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Л. Дудич, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0001-5711-7857

Г. Дудич, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-1604-6535

Львівський національний університет природокористування

<https://doi.org/10.31734/architecture2022.23.155>

### Дудич Л., Дудич Г. Еколого-економічні аспекти досвіду США щодо використання земель

Забезпечення сталого землекористування сільськогосподарських угідь США спрямоване на підтримку фермерів для підвищення ефективності їх основної діяльності і дотримання принципів охорони ґрунтів, засад раціонального землекористування в господарствах. Встановлено, що для вирішення завдань інформаційного забезпечення системи використання земель необхідне створення спеціальної технічно компетентної служби, відповідальної за моніторинг ґрунтів в усій країні. Виявлено, що позитивною рисою законодавства, що регулює земельні ринкові відносини у США та в деяких інших країнах, є те, що воно допускає можливість примусового вилучення ділянок землі, якщо вони використовуються неефективно, і передавання їх, відповідно, тим господарям і господарствам, які господарюють грамотно й ефективно. Досліджено, що в США основою збереження й відновлення земельних ресурсів, покращання навколишнього середовища, умов життя людини є раціональна організація агроландшафтів. У цьому напрямі прийнято спеціальні закони і законодавчо закріплено економічні механізми екологізації земельних відносин, що зобов'язує всіх землекористувачів дотримуватись цих вимог, незалежно від розмірів угідь. У статті проаналізовано оренду земель у США як один з економічних методів регулювання землекористування. Встановлено, що довгострокові орендні відносини вигідні для обох сторін, у частині поліпшення ґрунту та контролю за забрудненням навколишнього середовища та за умови чіткого функціонування законодавчих актів. На основі аналізу зарубіжного досвіду запропоновані основні заходи раціоналізації землекористування в США, які можна імплементувати в Україні. Для вдосконалення вітчизняного регулювання землекористування можна також імплементувати досвід США щодо активного контролю за екологічним станом, цільовим використанням та іншими якісними характеристиками сільськогосподарських земель.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, сільськогосподарські землі, раціональне використання, оренда.

### Dudych L., Dudych H. Environmental and economic aspects of the USA experience on land use

Ensuring sustainable land use of the US agricultural land is aimed at supporting farmers to improve the efficiency of their main activities, and compliance with the principles of soil protection, the principles of rational land use at farms. It is established that in order to solve the problems of information support for the land use system it is necessary to create a special technically competent service responsible for soil monitoring throughout the country. It was found that a positive feature of the legislation governing land market relations in the United States and some other countries is that it allows for the forcible seizure of land if it is used inefficiently, and their transfer, respectively, to those owners and farms that manage competently and effectively. It has been studied that in the USA, preserving and restoring land resources, improving the environment, and human living conditions is based on the rational organization of agricultural landscapes. In this direction, special laws have been adopted and economic mechanisms for the greening of land relations have been legislated, obliging all land users to comply with these requirements, regardless of the size of the land. The article analyzes land lease in the United States as one of the economic methods of land use regulation. It is established that long-term lease relations are beneficial for both parties, in terms of soil improvement and pollution control and subject to the clear functioning of legislation. Based on the analysis of foreign experience, the main measures which can be implemented in Ukraine of land use rationalization in the USA are proposed. To improve domestic regulation of land use, it is also possible to implement the US experience in actively controlling the environmental condition, intended use and other quality characteristics of agricultural land.

**Key words:** foreign experience, agricultural lands, rational use, rent.

**Постановка проблеми.** Дієва система раціонального використання сільськогосподарських земель має переважно добровільний характер. У

США діє не тільки багато програм захисту та раціоналізації земель, а й функціонує значна кількість служб, покликаних контролювати, захищати

та вдосконалювати сільськогосподарське землекористування. Загалом нараховується понад 20 федеральних екологічних програм, які регулює Департамент сільського господарства. Недобровільні й регулятивні програми займають невелику частку в політиці США щодо екологічного стану природних ресурсів і зосереджені більшою мірою на контролі забруднення та на використанні хімічних речовин. Досвід цієї країни в окресленому контексті для України є цікавим тим, що, крім схожості природних умов, наявності ерозійних та деградаційних процесів та схожості законодавства, досвід США є позитивним та апробованим щодо запровадження економічного механізму регулювання землекористування, який в Україні на стадії впровадження та розвитку.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню досвіду використання земель у США присвячено багато наукових праць, зокрема таких авторів, як С. А. Балюк, С. А. Ботезат, Є. В. Бутенко, Р. А. Харитоненко, М. Я. Височанська, Г. В. Черевко, Г. М. Дудич. У наведених дослідженнях розглядаються різні аспекти використання земель у Сполучених Штатах Америки: питання оренди земель, землеустрою, захист ґрунтів. Значної уваги заслуговують питання стимулювання заходів щодо раціоналізації сільськогосподарських землекористувань, які розкриті в цій статті.

**Постановка завдання.** Завдання нашого дослідження – проаналізувати заходи охорони земель в США, на основі розглянутого та дослідженого американського досвіду організації використання сільськогосподарських земель запропонувати напрями вдосконалення існуючої в Україні системи використання та охорони сільськогосподарських земель з можливістю їх застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Політика розвитку й підтримки сільського господарства в США ґрунтується на принципах безперервного та ефективного обліку сільськогосподарських земель. Деяко своєрідний характер мають земельні відносини та напрями їх регулювання у США. Історію земельних відносин у цій країні можна розділити на два етапи: у першому столітті існування країни основний напрям державного регулювання цих відносин був спрямований на розширення приватної власності на землю; наступний етап формування земельних відносин характеризувався обмеженням площ землі у

приватній власності, викупом їх державою та посиленням контролю за її станом і використанням у приватній власності. Сьогодні 40 % земельного фонду США належить федеральному уряду, але орних земель у власності федерального уряду немає. Більша частина Аляски, найбільшого штату США, а також штатів Невада, Юта, Нью-Мексико, Вайомінг і Дакота – федеральна власність [12, с. 157]. Держава викупує землю у фермерів, аби перевести її в державну або місцеву власність, а потім віддавати в оренду великим виробникам. Чимало фермерів у США господарюють на орендованій землі (29 % орендують частину земель, на яких вони господарюють, 11 % – господарюють повністю на орендованій землі), розраховуючись із землевласником здебільшого фіксованою частиною урожаю або фіксованою грошовою платою.

У США основою збереження й відновлення земельних ресурсів, покращання навколишнього середовища, умов життя людини є раціональна організація агроландшафтів. Головним завданням збереження та відновлення природних ресурсів у США для всіх учасників цього процесу є забезпечення значно кращого рівня використання ґрунтів, води, повітря і біорозмаїття. Реалізація цього завдання побудована на використанні двох основних підходів: ринкового та партнерства. Ринковий підхід полягає в імplementації ринкових принципів та механізмів здійснення охорони, що передбачає чітко виражену систему прав власності та використання ринково орієнтованих інструментів, включаючи надання державою компенсацій, пільг, виплат і кредитів власникам земель з метою мінімізації негативних екстерналій у навколишньому природному середовищі. Принцип партнерства визначає широке залучення основних учасників цього процесу до охорони земель, а саме: фермерів, власників земель та землекористувачів; урядових агенцій у сфері охорони природного середовища; спеціальних локальних утворень, а також коледжів, університетів, громадських організацій, земельних трастів тощо [12, с. 157]. Такий принцип, на нашу думку, варто застосовувати і в Україні, залучивши всі можливі інституції та джерела фінансування для охорони земель.

Для вирішення завдання інформаційного забезпечення необхідне створення спеціальної технічно компетентної служби, відповідальної за моніторинг ґрунтів в усій країні. Україна має унікальний досвід організації широкомасштабних спостережень за станом ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення за допо-

могою агрохімічної паспортизації, яка проводиться з 1964 року Державною установою «Інститут охорони ґрунтів України» (ДУ «Держґрунтохорона»). У зв'язку з відкриттям ринку земель доцільним є створення такої установи для контролю за якісним станом ґрунтів, що засвідчує успішний досвід США, де служба охорони ґрунтів була створена ще Т. Рузвельтом у 1935 році, а зараз функціонує у складі Natural Resources Conservation Service USDA [2].

Загалом земельні відносини розвинутих в економічному аспекті країн здійснюються сьогодні в умовах розвинутого земельного ринку, який є реальною формою вираження цих відносин. Він охоплює практично всі операції зі землею або принаймні стосується їх, як оренди землі, так і обміну земельних ділянок, особливо щодо купівлі-продажу землі. При цьому здійснення ринкових трансакцій із землею щодо купівлі-продажу земельних ділянок практично означає купівлю-продаж прав власності на ці ділянки, прав на користування ними або прав власності та користування одночасно.

Фінансування заходів із забезпечення функціонування землевпорядного механізму сталого використання сільськогосподарських земель відбувається з федерального бюджету на підставі програм через відповідні міністерства. Значна увага щодо організації землевпорядної діяльності в США приділяється процесам проектування землеустрою територій з певними ландшафтними особливостями: топографічними (наприклад, рівень розчленованості території, розміщення різних видів угідь, об'єктів інфраструктури тощо), водними тощо. Для цього на рівні штатів застосовують економічні методи щодо регулювання землекористування із захисту цінних сільськогосподарських угідь від нераціонального вилучення їх з обігу для комплектації житлового чи виробничого фонду, організації будівництва несільськогосподарських об'єктів. До таких методів належить насамперед метод пільгового оподаткування сільськогосподарських земель. Ідея методу полягає в оцінюванні сільськогосподарських земель згідно з їх фактичним використанням, а не за ринковою вартістю. Це дасть змогу уникнути ситуацій, коли фермер продає сільськогосподарську землю під будівництво, оскільки останні мають значно вищу ринкову вартість [6, с. 101]. Варто зазначити, що у США проблемі створення економічного механізму регулювання ґрунтозахисної діяльності приділяється особлива увага. Так, у США поширена стратегія «зеленого» і «червоного» квитка, що

передбачає заохочення фермерів, які добре захищають ґрунт від ерозії, і штраф через суд для тих, хто порушив установлені ґрунтозахисні вимоги. Фермери заохочують за мульчування і скорочення посівів ерозійно небезпечних культур; їм безкоштовно постачають інструкції і проекти з екологічно надійної організації території і будівництва протиерозійних терас. У багатьох округах США в рамках програми з охорони ґрунтів фермери за впровадження ґрунтозахисних технологій одержують від 25 до 30 доларів на акр щорічно протягом трьох років [5, с. 157].

Американський досвід тим цікавий для України, що вітчизняне земельне законодавство, на думку фахівців-практиків, побудоване на принципах американського. При цьому ускладнюють американську систему землеустрою відсутність єдиного загальнодержавного земельного кадастру, відмінності в законодавстві кожного штату. Іншою цікавою особливістю американського досвіду для України є певний економічний метод впливу, характерний для США [1, с. 49].

У США є два основних рівні влади – федеральний і рівень штатів. Крім того, відсутнє єдине законодавство в галузі планування й розвитку землекористування. Кожен штат сам розробляє документи відповідно до своєї програми розвитку і організації території [3, с. 117].

У США оренду, як правило, укладають на рік з подальшим її продовженням. Довгострокові орендні відносини вигідні для обох сторін, у частині поліпшення ґрунту та контролю за забрудненням навколишнього середовища та за умови чіткого функціонування законодавчих актів. Фермерам у США оренда вигідна, якщо ринкова вартість землі вища від ставок орендної плати [8, с. 258; 11, с. 381].

У 80-х роках ХХ ст. в США була запроваджена програма ґрунтозахисних заходів «The Conservation Reserve Program», тобто програма збереження, або «резервації», ерозійно небезпечних територій, виведення їх з обробітку із засіванням багаторічних трав на 10-15 років. Фінансування за програмою CRP передбачалося за рахунок податку від продажу земель. Результатом цієї програми за 30 років є збереження 9 млрд т родючого ґрунту від ерозії, а також зменшення на 85 % змиву мінеральних добрив. Найкращих результатів щодо мінімізації наслідків прояву водної ерозії серед штатів було досягнуто в штаті Міссурі, також був досягнутий й інший позитивний результат – приблизна структура земельного фонду склала 1/3 орних земель, 1/3 пасовищ та сінокосів, 1/3 лісових угідь. Така

структура була досягнута за рахунок «резервації» сільськогосподарських земель [4, с. 95].

Для деградованих, малопродуктивних та неродючих сільськогосподарських земель є альтернативні способи їх використання. Наприклад, у США і країнах-членах ЄС такі землі переводять у природні угіддя і за рахунок цих земель передбачають: підвищення лісистості, вирішення ландшафтно-екологічних завдань, розширення рекреаційних зон, вирощування непродуктивних культур (тополі, верби тощо) для виробництва целюлози, спирту, крохмалю, а також рослин для отримання ароматичних, смакових і лікарських речовин [7, с. 123]. Крім того, такі заходи зменшують рівень розораності, що має надзвичайне значення для підтримання екологічної рівноваги в навколишньому середовищі, оскільки таким чином показник співвідношення між площею розораних земель, кормових угідь, лісів та водойм наближається до оптимального.

Згідно з науковими висновками, для того щоб наблизитися до оптимального співвідношення між цими угіддями і встановити норматив розораності в Україні хоча б на рівні 40 % (граничний норматив, встановлений у результаті досліджень), з інтенсивного обробітку необхідно вивести близько 10–12 млн га ріллі [10, с. 123]. Оптимальне співвідношення угідь необхідно встановлювати для кожного з природно-сільськогосподарських районів (які на сучасному рівні являють собою найбільш гомогенні в природно-кліматичному аспекті території). На жаль, на сьогодні достатньою мірою охарактеризовані лише вищі таксономічні райони (зона – провінція – округ), а до природно-сільськогосподарських районів через відсутність фінансування черга ще не дійшла [9, с. 147].

**Висновки.** На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виділити такі основні заходи раціоналізації землекористування в США, які можна імплементувати в Україні:

- планування основних заходів забезпечення сталого землекористування, яке здійснюється на державному рівні за допомогою затвердження спеціальних програм охорони довкілля, консервації та захисту земель сільськогосподарського призначення тощо;

- планування природоохоронних, протиерозійних, меліоративних, водорегулювальних заходів тощо;

- підтримка виробників сільськогосподарської продукції (фермерів) для підвищення ефек-

тивності їх основної діяльності і дотримання принципів охорони ґрунтів, засад раціонального землекористування в господарствах;

- здійснення землеустрою територій із певними ландшафтними особливостями: топографічними (наприклад, рівень розчленованості території, розміщення різних видів угідь, об'єктів інфраструктури тощо), водними та ін.;

- широке застосування економічних методів щодо регулювання землекористування із захисту цінних сільськогосподарських угідь від нераціонального вилучення їх з обігу для комплектації житлового чи виробничого фонду, організації будівництва несільськогосподарських об'єктів (метод пільгового оподаткування сільськогосподарських земель);

- відсутність єдиного законодавства в галузі планування й розвитку землекористування штату, кожен із них сам розробляє свої програми розвитку і організації території (їх розробляють спеціальні відділи, які називаються управліннями з планування).

Підсумовуючи наведені результати аналізу американського досвіду регулювання використання земель, можна констатувати, що ця країна застосовує широкий спектр економічних методів та заходів для раціоналізації землекористування. До них належать як жорсткі заборони та штрафні санкції, так і м'які економічні методи стимулювання, оподаткування та фінансової підтримки суб'єктів господарювання. У США є значне розмаїття програм охорони та раціонального використання земель на всіх рівнях. Для вдосконалення економічного регулювання землекористування можна використати досвід США щодо активного втручання держави щодо контролю за екологічним станом, цільовим використанням та якісними характеристиками земель.

### Бібліографічний список

1. Балюк С. А., Гапеев Л. В. Про захист ґрунтів під час оренди землі. *Вісник аграрної науки*. 2016. № 2. С. 48–51.
2. Балюк С. А., Мірошніченко М. М. Сучасний стан ґрунтових ресурсів України: як бути далі? URL: <https://a7d.com.ua/agropoltika/50965-suchasnij-stan-gruntovih-resursv-ukrayini-jak-buti-dal.html> (дата звернення: 17.06.2022).
3. Ботезат О. П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116–119.
4. Бутенко С. В., Харитоненко Р. А. Порівняльний аналіз ефективності функціонування контурно-меліоративної організації території. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2017. № 3. С. 93–99.

5. Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2015. № 15. С. 67–72.
6. Грещук Г. І. Світовий досвід функціонування землевпорядного механізму сталого використання сільськогосподарських земель. *Збалансоване природо-користування*. 2017. № 1. С. 99–104.
7. Дудич Л. В. Застосування економічних важелів в системі раціонального використання сільськогосподарських земель: монографія. Львів: Сполом, 2016. 154 с.
8. Коритник М. В., Шпичак О. М. Порівняльний аналіз земельних відносин в Україні з країнами з розвинутою ринковою економікою. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2009. Т. 1, № 6. С. 256–259.
9. Розміщення продуктивних сил / В. В. Ковалевський та ін. Київ: Т-во «Знання», 2003. 368 с.
10. Сайко В. Ф. Наукові основи стійкого землеробства в Україні. *Вісник аграрної науки України*. 2011. № 1. С. 5–12.
11. Торчук В. А. Досвід функціонування ринку землі у США. *Вісник ДАУ*. 2007. № 1. С. 377–384.
12. Черевко Г. В., Дудич Г. М. Удосконалення земельних відносин як чинник ефективності функціонування сільськогосподарських підприємств: монографія. Львів: Сполом, 2013. 212 с.

Стаття надійшла 29.06.2022