

KAIMIŠKŲJŲ TERITORIJŲ TVARKYMO REGULIAVIMAS

Pranas Aleknavičius

Mykolo Romerio universiteto Aplinkos politikos katedra, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
El. paštas pranas.aleknavicius@gmail.com

Santrauka. *Kaimiškųjų teritorijų tvarkymas reguliuojamas teisės aktais ir teritorijų planavimo dokumentais. Straipsnyje analizuojamo procesai, kurių metu formuojamos ūkių žemės valdos ir kinta žemės ūkio naudmenų bei miškų plotai. Žemės reformos laikotarpiu svarbia priemone ūkių žemės valdų padidinimui yra ūkių veiklai reikalingos žemės pirkimas iš valstybės ir privačių asmenų. Straipsnyje pateikiamos Vakarų Europos valstybių teisės aktų, reglamentuojančių žemės ūkio paskirties žemės perleidimą, nuostatos. Lietuvos Respublikoje perspektyvių ūkių žemės valdų formavimas yra viešasis interesas, atitinkantis konstitucinius reikalavimus racionaliam žemės išteklių naudojimui. Pateikiami siūlymai tobulinti įstatymus taip, kad šią žemę įsigytų tik žemės ūkio veiklos subjektai. Be to, ūkių žemės valdos turi būti kompaktiškos, sudarant sąlygas efektyviai ūkininkauti. Siekiant racionaliai naudoti žemės ūkio naudmenas ir miškus, straipsnyje nagrinėjamos šių gamtos išteklių išsaugojimo problemos. Nustatyta, kad per 1990–2012 m. laikotarpį naudojamų žemės ūkio naudmenų plotas Lietuvoje sumažėjo 21,6 proc., o miškų plotas padidėjo 8,3 proc. Pateikiami siūlymai, kaip stabilizuoti žemės ūkio naudmenų ploto mažėjimą. Rekomenduojama, kad santykis tarp žemės ūkio naudmenų ir miškų būtų nustatomas rengiant kompleksinius teritorijų planavimo dokumentus. Leidimai paversti žemės ūkio naudmenas ir miškus kitomis naudmenomis turėtų būti išduodami tik vadovaujantis šiais planavimo dokumentais. Be to, įstatymai turi griežčiau riboti žemės ūkio naudmenų panaudojimą užstatymui ir kitiems ne žemės ūkio tikslams. Žemės ūkio naudmenų teisinė apsauga turi būti analogiška miško žemės apsaugai.*

Reikšminiai žodžiai. *Žemės valda, žemės ūkio naudmenos, miško žemė, gamtinis karkasas, teritorijų planavimas.*

IVADAS

Teritorijų tvarkymas – tai veiksmai, kuriais keičiami ūkinių sistemų struktūriniai dariniai ar ilgalaikiai kraštovaizdžio komponentai. Tai – ūkių kaip gamybinių teritorinių sistemų žemės valdų ribų, ūkinių centrų ir šiuos centrus su laukais jungiančių kelių, taip pat tam tikrai veiklai naudojamų teritorijų (žemės ūkio naudmenų, miškų ir kt.) išsi-

dėstymo pakeitimas. Įvertinant teritorijų tvarkymo darbų pasekmes, teisės aktai nustato tvarką, kuri reikalauja minėtus pakeitimus vykdyti tik pagal parengtus teritorijų planavimo dokumentus arba tik gavus leidimus, kuriuos valdymo institucijos išduoda turėdamos atitinkamus reikalavimus ir normatyvus. Atsižvelgiant į žemės racionalaus naudojimo poreikį, aktualiausi klausimai Lietuvoje – perspektyvių, gyvybingų ūkių sistemos

formavimas ir vertingų žemės naudmenų (ypač dirbamos žemės iš miškų) ploto išsaugojimas nuo nepagrįsto panaudojimo kitai veiklai. Kadangi, kaip nurodoma Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo išaiškinimuose (Lietuvos..., 2006), „žemės, kaip riboto išteklius, tinkamas naudojimas yra žmogaus ir visuomenės išlikimo ir raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas; jos, kaip gamtos išteklius, racionalaus naudojimo užtikrinimas yra viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė“, valstybė turi teisę įstatymais reguliuoti net ir privačios žemės išsigijimo ar perleidimo sąlygas, taip pat nustatyti reikalavimus šios žemės tvarkymui. Tai pagrindžiama Lietuvos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnio nuostata kad „valstybė prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai“, bei 46 straipsnio nuostata, kad „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.“ Šie klausimai buvo nagrinėti mokslo darbuose, analizuojančiuose Lietuvos Respublikoje vykdomos žemės reformos tikslus, pasiektus rezultatus bei žemės tvarkymo darbų pasekmes. Apibūdinant Bendruosius agrarinės reformos principus pabrėžiama tai, jog juose nurodyta, kad žemės reformos tikslas – įgyvendinti Lietuvos piliečių teisę į žemės nuosavybę, garantuoti racionalų žemės naudojimą. Toks reikalavimas buvo pagrįstas prielaida, kad žemės savininkas nuosavą žemę naudos geriau, nei jos laikinasis nuomininkas (Aleknavičius, 2008a). Kadangi formavosi smulkūs ūkiai, dalis žemės tapo apleista, buvo rekomenduojama spręsti apleistų žemių problemą, suteikiant ga-

limybę ūkiams praplėsti savo ūkius ir padidinti jų plotą iki reikiamo dydžio (Ratkevičienė, 2010). Konstatuojama, kad pagrindinės žemės ūkio naudmenų plotų mažėjimą lėmusios priežastys yra politinės – ekonominės bei gamtiniai renatūralizacijos procesai (Bauža, 2011). 1997–2000 m. pakeistų įstatymų įgyvendinimo pasekmės – lėtas ūkių formavimosi procesas, nekompaktiškos susikūrusių ūkių žemėnaudos, santykinai didelė dalis ūkių nuomojamos žemės, dideli apleistų žemės ūkio naudmenų plotai (Aleknavičius, 2008b). Šiuos procesus dar galima reguliuoti valstybės teisinėmis ir administracinėmis priemonėmis: šalies ūkiuose yra realios galimybės padidinti naudojamų žemės ūkio naudmenų plotą iki 2950–3000 tūkst. ha (Aleknavičius..., 2010).

Tyrimų tikslas – išanalizuoti ilgalaičių struktūrų formavimosi raidą Lietuvoje žemės reformos laikotarpiu. Tyrimų uždaviniai: išnagrinėti žemės ūkio veiklos subjektų žemės valdų formavimosi procesus, ištirti žemės ūkio naudmenų ir miškų plotų pokyčius, nustatyti valstybės teisinių ir administracinių priemonių poveikio kaimiškujų teritorijų tvarkymui galimybes.

Tyrimų metodai. Atliekant tyrimus, panaudoti matematiniai statistiniai metodai, duomenų analizė ir abstrahavimas.

Tyrimams panaudoti Lietuvos Respublikos teisės aktai, Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – NŽT), Nacionalinės mokėjimo agentūros, valstybės įmonės Registrų centro, Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenys.

TYRIMŲ REZULTATAI

Racionalių ūkių žemės valdų formavimas. Žemės reformos metu, nuo 1997 metų žemės įteisinimas privačion nuosavybėn atkuriant nuosavybės teises pretendentams į iki 1940 m. turėtą žemę vyko nesiaiškinant, kiek šie asmenys yra pasirengę savarankiškai ūkininkauti. Žemės ūkio veiklos subjektai – fiziniai asmenys kūrėsi „natūralios atrankos“ būdu, gavę atitinkamą dalį reorganizuojamų žemės įmonių turto, arba plėsdami savo asmeninį ūkį iki prekinę žemės ūkio produkciją auginančio ūkio. Tačiau pradinis jų ūkio dydis sudarė tiek, kiek buvo galima atkurti nuosavybės teises (vidutiniškai šalyje – apie 6 ha), o neturėjusiems tokios žemės ūkininkams – tiek, kiek sudarė privatizuota asmeninio ūkio žemė (2–3 ha). Todėl jų ūkių žemės valdos formavosi stichiškai – nuomojant, o vėliau ir perkant likusią ūkio gamybos plėtrai reikalingą žemę dažniausiai iš žemės nedirbančių savininkų. Valstybinę laisvo fondo žemę pradėta pardavinėti lengvatinėmis sąlygomis tik nuo 2004 metų, ir iki 2012 m. spalio 1 d. iš 157,9 tūkst. savo naudojamas žemės ūkio naudmenas deklaruojančių fizinių ir juridinių asmenų valstybinę žemę (183,8 tūkst. ha) buvo įsigiję 13,1 tūkst. asmenų, yra padavę prašymus dar 282,2 tūkst. ha žemės įsigijimui 14 tūkst. asmenų. Tai rodo, jog valstybė gali aprūpinti tam tikro dydžio žemės ūkio paskirties žemės plotu (vidutiniškai po 17 ha vienam ūkiui) tik apie 17 proc. žemės ūkio veiklos subjektų. Likusieji savo žemės valdas gali didinti tik pirkdami ar kitaip įsigydami privačią žemę. Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo

laikinis įstatymas nustato reikalavimą žemės savininkui pasiūlyti pirkti parduodamą žemę jos nuomininkui. Tačiau problemą sudaro tai, kad dažnai žemės savininko nustatyta kaina nuomininkui yra per didelė, arba nesusitariama dėl pinigų mokėjimo terminų, arba žemės sklypas yra nutolęs nuo ūkio pagrindinio žemės masivo ir dėl to nepatogus intensyviai naudoti. Negavęs per 15 dienų raštiško atsakymo – pageidavimo pirkti žemės sklypą, savininkas jį gali parduoti bet kuriam kitam asmeniui. Tokiu būdu didėja privačios žemės plotai, kuriuos iš žemės nedirbančių ar neįstengiančių toliau dirbti asmenų superka fiziniai ir juridiniai asmenys, besiverčiantys ne žemės ūkio produkcijos gamyba, o teritorijos panaudojimu kitai paskirčiai ar pajamų gavimu iš žemės nuomos žemės ūkio veiklos subjektams. Visa tai sulėtina konkurencingų ūkių žemės valdų formavimosi procesus, todėl būtinos efektyvesnės valstybinio poveikio priemonės – įstatymuose nustatytas žemės ūkio paskirties žemės rinkos santykių reguliavimas remiantis nuostata, kad perspektyvių ūkių žemės valdų formavimas yra viešasis interesas, atitinkantis konstitucinius reikalavimus racionaliam žemės išteklių naudojimui.

Rengiant pasiūlymus Žemės įstatymo ir kitų įstatymų pataisoms, tikslinga išnagrinėti užsienio šalių pažangią patirtį. Kai kurių Vakarų Europos šalių įstatymų reikalavimai leidžia žemės pertvarkymo procese dalyvauti valdymo institucijoms bei apriboti žemės įsigijimą asmenims, nevykdantiems žemės ūkio veiklos (1 lentelė).

I lentelė. Užsienio šalių teisės aktų, reglamentuojančių žemės ūkio paskirties žemės įsigijimą, perleidimą ir naudojimą, pagrindiniai reikalavimai

Valstybė	Teisės aktų reikalavimai
Airija	Žemės sklypų, esančių kaimo vietovėje, negalima parduoti ar kitaip perleisti, išnuomoti, padalinti be raštiško Žemės komisijos prie Žemės ūkio ministerijos leidimo
Šveicarija	Žemės perleidimui turi pritarti kantonų vadovybė. Įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę asmeniui pagrindinis reikalavimas – kad jis pats galėtų šią žemę dirbti. Todėl nustatyti reikalavimai žemės įgijėjo išsilavinimui ir amžiui
Austrija	Norint sudaryti žemės ir miško perleidimo sandorius, reikalingas oficialus atitinkamų regioninių valdžios institucijų leidimas
Norvegija	Žemės perleidimui (kai įsigijama daugiau kaip 0,1 ha) turi pritarti vietos administracija ir regiono valdžios institucijos. Savivaldybės turi teisę nuspręsti, kad žemės įgijėjas turi gyventi toje vietovėje, kur yra įsigijama žemė
Suomija	Perleidžiant daugiau kaip 3 ha žemės ūkio paskirties žemės, arba jei ūkio žemėvalda bus didesnė kaip 10 ha, reikalingas leidimas žemei įsigyti
Islandija	Norint įsigyti žemės ūkio paskirties žemę reikalinga bent 2 metų ūkininkavimo patirtis. Žemės perleidimas ne artimiems giminaičiams galimas tik pritarus vietos tarybai ir regiono ūkininkų organizacijai ir gavus Žemės ūkio ministerijos leidimą
Ispanija	Pirmumą įsigyti nuosavybėn parduodamą žemės sklypą turi teisę žemės nuomininkas arba gretimo sklypo savininkas, jeigu jis yra prioritetingo ūkio valdytojas. Nuomoti žemę kaimo vietovėje galima ne mažiau kaip 5 metų laikotarpiui
Prancūzija	Asmenims, norintiems įsigyti žemės ūkio paskirties žemę, keliami kvalifikacijos reikalavimai: jie arba turi turėti Žemės kodekso nustatytą išsilavinimą, arba ne trumpesnę nei 5 metų trukmės darbo žemės ūkyje patirtį. Ūkių įsteigimo, išplėtimo, susijungimo atvejais reikalingas kompetentingos institucijos leidimas, jeigu: 1) asmuo, steigiantis ūkį, neatitinka reikalavimų kvalifikacijai arba yra vyresnis kaip 60 metų; 2) ūkis yra didinamas arba jungiamas, o asmuo neatitinka kvalifikacinių reikalavimų; 3) prijungiami plotai, kurie yra toliau nuo ūkininko buveinės negu departamento ūkių schemoje numatytas atstumas (pvz., daugiau kaip 5 km). Speciali įmonė (Žemės tvarkymo ir kaimo planavimo bendrovė SAFER) turi pirmumo teisę supirkinėti žemės ūkio paskirties žemę ir ją panaudoti pardavimui bei nuomai ūkininkams ar kitiems valstybės bei savivaldybių tikslams
Danija	Asmuo turi teisę įgyti žemės ūkio paskirties žemės sklypą, jeigu jis (įgijėjas) persikelia nuolat gyventi pagal žemės sklypo buvimo vietą ne vėliau kaip per 6 mėnesius nuo žemės įsigijimo, o bendras jam nuosavybės teise priklausančios šios žemės plotas neviršys 70 ha. Atstumas tarp visų įgijėjui priklausančių sklypų nuo to sklypo, kuriame jis jau gyvena, iki visų sklypų, kurių savininkas jis yra ar būtų, turi būti ne didesnis kaip 10 km. Žemės ūkio ministerija arba jos įgaliota institucija (Žemės komisija, Žemės ūkio plėtros direkcijos įstaiga, valstybinis hipotekos bankas, vietos ar regiono valdymo institucija) gali pirkti privačią žemę kai jos reikia naujiems ūkiams steigti, esamų ūkių žemės valdų papildinimui arba vykdant žemės ūkio struktūrinę plėtrą.

Valstybė	Teisės aktų reikalavimai
Vokietija	<p>Istatymais įteisinti žemės santykių reguliavimo tikslai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - žemės ūkio struktūros formavimosi skatinimas; - ūkių dydžio optimizavimas, išvengiant per didelės žemės koncentracijos vienam asmeniui ir stambinant žemės sklypus; - užkirsti kelią žemės įsigijimui asmenims, kurie neužsiima žemės ūkio veikla. <p>Vadovaujantis šiais kriterijais bei įstatymų apibrėžtais reikalavimais, Žemės naudojimo ir valdymo ribotos atsakomybės bendrovė (BVVG įmonė) ir kitos žemę išsigyjančių asmenų atranką derinančios institucijos (Žemės ūkio ministerija, Kaimo plėtros agentūra) turi įgaliojimus reguliuoti žemės rinką. Pagrindiniai reikalavimai valstybinės žemės nuomininkų atrankai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) asmuo privalo pateikti verslo planą, kuriame išdėstoma ūkio plėtros koncepcija. Atrenkant verslo planus, prioritetai suteikiami: planuojamos gamybos apimtims, investicijoms, darbo vietų išsaugojimui ar sukūrimui; 2) žemė neturi būti išnuojama asmenims, kurie patys nesirengia ūkininkauti. Nuomininkas turi turėti pastovią gyvenamąją vietą netoli ūkio, kurį ruošiasi įkurti. Žemės ūkio veikla užsiimančiame ūkyje jo savininkas paprastai turi gyventi ne toliau 10–50 km tame pačiame arba gretimame administraciniame vienetė. Ši sąlyga (persikelti gyventi per 2 metus) įrašoma į sutartį ir jos neįvykdžius sutartis turi būti nutraukiamas; 3) žemės ūkio paskirties žemės nuomininkas privalo turėti atitinkamą kvalifikaciją šiai veiklai; 4) ūkio, kuris pageidauja išsinuomoti žemę, veikla privalo turėti teigiamą poveikį bendrai žemės ūkio struktūrai toje vietovėje. <p>Valstybinės žemės pardavimas organizuojamas skelbiant viešai apie parduodamus žemės sklypus (internete bei spaudoje) ir analizuojant pirkėjų paraišką analogiška tvarka, kaip ir žemės nuomai. Verslo plano kokybę analizuojama pagal investicijų dydį ir įtaką žemės ūkio struktūrai.</p> <p>Papildomos sąlygos valstybinės žemės sklypo pirkėjui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) sąlygos, analogiškos žemės nuomai, – privalomas apsigyvenimas žemės sklype arba arti jo, kvalifikaciniai reikalavimai, savarankiškas ūkininkavimas, įsipareigojimas vykdyti tam tikro pobūdžio investicijas; 2) draudimas keisti žemės sklypo pagrindinę naudojimo paskirtį; 3) sąlyga, kad įsigyta žemė 20 metų nebūtų perleidžiama kitiems asmenims. Jeigu per šį laikotarpį žemė parduodama (gavus BVVG leidimą), savininkas privalo grąžinti valstybei kainos skirtumą tarp valstybei sumokėtos sumos (įvedus tam tikras pataisas) ir sumos, gautos pardavus žemę. Ši sąlyga užkerta kelią spekuliacijai žeme.
Lenkija	<p>Žemės ūkio paskirties žemės savininkas turi pasiūlyti parduodamą žemę pirkti tomis pačiomis sąlygomis šios žemės nuomininkui, taip pat – kaimyninio žemės sklypo savininkui. Gavę informaciją, šie asmenys per 1 mėnesį turės pateikti savo sutikimą arba atsisakymą. Be to, pirktą iš valstybės žemę jos savininkas gali parduoti tik pasiūlęs pirkti valstybei; valstybės institucijos ją „atperka“ tokia pačia kaina, kokia pardavė, pridėjus pa-brangimą dėl savininko atliktų pagerinimų. Ši nuostata negalioja, kai žemė parduodama po 5 metų nuo įsigijimo.</p> <p>Žemės savininkai privalo laikytis seniūnijos (gminos) teritorijai parengto žemės tvarkymo plano. Šis teritorijų planavimo dokumentas tikslinamas kas 5 metai ir jame numatomas teritorijos panaudojimas žemės ūkiui, miškų ūkiui, gyvenamosios (užstatytos) teritorijos plėtrai ir t.t. Geros ūkinės vertės žemėse leidimą projektuoti užstatymui skirtus sklypus žemės ūkio naudmenų arba miškų plotuose duoda tik Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministras.</p>

Valstybė	Teisės aktų reikalavimai
Lenkija	Jeigu žemės ūkio paskirties žemės sklypas parduodamas arba dovanojamas ir pirkėjas jį pageidauja panaudoti užstatymui, pirkėjas per 10 metų turi sumokėti valstybei kainos skirtumą tarp valstybės nustatytos normatyvinės kitos paskirties žemės kainos ir buvusios žemės ūkio paskirties žemės rinkos kainos. Be to, vertingus našių žemių plotus galima projektuoti užstatymui tik suderinus su Žemės ūkio ministerija, kuri duoda leidimą įvertinusi kompleksą faktorių ir nustatiusi užstatymo tikslumą. Gminos žemės tvarkymo projekto rengimo metu savivaldybė suderina su žemės savininku ir sąlygas, apsaugančias nuo spekuliacijos žeme. Šios sąlygos įrašomos tvirtinant projektą, o apie gautas lėšas savivaldybei praneša pirkimo-pardavimo sutartį patvirtinęs notaras. Lėšos, gautos už žemės ir miškų ūkio paskirties žemės panaudojimą kitai paskirčiai, perduamos į specialų žemės ūkio naudmenų apsaugos fondą, kurį Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerija paskirsto savivaldybėms. Šios lėšos panaudojamos melioracijos darbams, kelių tiesimui ir kt.

Šaltiniai: Aleknavičius P. Žemės teisė: vadovėlis. Kaunas. 2007. 296 p., Волков С. Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. М: КолосС, 2005. 408 с.

Tikslinant Lietuvos Respublikos įstatymus, juose galėtų būti nustatomi tokie privalomi reikalavimai, kurie leistų sparčiau susiformuoti stabilioms ūkių riboms, nepaliekant tarp jų apleistos ar ekstensyviai naudojamos žemės ūkio paskirties žemės sklypų. Pavyzdžiui, galima parengti žemėtvarkos schemas, kuriose pagal Žemės įstatymo 38 straipsnį suprojektuojamos ūkių žemės valdų perspektyvinės ribos. Šiose ribose perleidžiamą nuosavybėn privačią ar valstybinę žemę turėtų teisę įsigyti tik tas žemės ūkio veiklos subjektas, kurio veiklos plėtrai suprojektuota perspektyvinė žemės valda. Nesant galimybės tokias schemas parengti valstybės lėšomis, įstatymai turėtų nustatyti kvalifikacinius reikalavimus žemės įgijėjui ir sąlygas, koku maksimaliu atstumu nuo žemę perkančio asmens ūkinio centro (sodybos ar stambiausio laukų masyvo) galima leisti įsigyti žemės sklypus. Nustatytų reikalavimų įgyvendinimą galėtų kontroliuoti institucijos, išduodančios leidimus įsigyti nuosavybėn žemės ūkio paskirties žemę. Siekiant išvengti šališkumo, sprendimas dėl leidimų išdavimo turėtų būti priimamas tik

gavus žemės skirstymo komisijos (į ją įeittų žemdirbių organizacijų, savivaldybės administracijos, vietos bendruomenės, NŽT teritorinio skyriaus atstovai) teigiamą išvadą. Įstatymų pakeitimas aktualus turint omenyje tai, kad, pagal apytikslius skaičiavimus, žemės ūkio veiklos subjektai nuosavybės teise turi mažiau kaip 50 proc. žemės ūkio paskirties žemės, o potencialiai galima įsigyti nuosavybėn jų nuomojama bei kita, apleista žemė sudaro apie 1850 tūkst. ha.

Žemės ūkio naudmenų ir miškų ploto išsaugojimas. Žemės ūkio naudmenos (plotai su derlingojo dirvožemio sluoksniu, naudojami arba tinkami naudoti žemės ūkio augalų auginimui) ir miškai priskiriami nacionaliniams ištekliams, kurių apimtys priklauso nuo ūkinės veiklos intensyvumo. Miestų plėtrai, pramonės vystymui bei kitokiai ne žemės ūkio ar miškų ūkio veiklai reikalingos naujos teritorijos, todėl žemės ūkio naudmenų ir miškų plotai palaiapsniui mažėja. Žemės ūkio plėtra šimtmečiais vyko mažinant miškų plotus: Valakų reformos laikotarpiu dabartinėse Lietuvos teritorijos ribose miškingumas siekė 42–

44 proc., 1800 m. – 37 proc., 1900 m. – 24 proc. (Mališauskas, 1985). Vėliau, nuo antrojo pasaulinio karo, miškų plotai sparčiai didėjo, tačiau mažėjo žemės ūkio naudmenų plotai (2 lentelė).

2 lentelė. Naudojamų žemės ūkio naudmenų ir miškų plotų pokyčiai Lietuvoje 1948–2012 m. laikotarpiu

Žemės naudmenos	Plotas tūkst. ha/metai				Procentai nuo bendro šalies ploto/metai			
	1948*	1969*	1989*	2012**	1948*	1969*	1989*	2012**
Žemės ūkio naudmenos	4286,3	3585,2	3522,8	2763,0	65,6	54,9	53,9	42,3
Miškai	1283,7	1820,6	1963,5	2126,2	19,7	27,8	30,1	32,6

Pastabos: *lapkričio 1 d. būklei; **sausio 1 d. būklei

Šaltiniai: NŽT (žemės valstybinės apskaitos duomenys); NMA (2012 m. žemės ūkio naudmenų deklaravimo duomenys)

Miškų (miško žemės) teisinė apsauga nuo jų plotų mažėjimo įtvirtinta Miškų įstatymo 11 straipsnyje (Lietuvos..., 2011), kuris numato jog paversti miško žemę kitomis naudmenomis draudžiama I grupės miškuose, II grupės – ekosistemų apsaugos miškuose, III grupės – draustinių miškuose ir valstybinių rezervatų apsaugos zonų miškuose, taip pat kituose miškuose, išvardytuose įstatymo 11 straipsnio 2 ir 3 dalyse. Kituose miškuose miško žemę paversti kitomis naudmenomis leidžiama, tačiau tik šio straipsnio 1 dalies 1–6 punktuose nurodytiems tikslams. Visais atvejais miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis turi būti suplanuotas specialiuosiuose arba detaliuosiuose planuose. Be to, šiame straipsnyje nurodyta, jog asmenys, inicijuojantys valstybinės miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, privalo į valstybės biudžetą sumokėti piniginę kompensaciją, kurią sudaro kitomis naudmenomis paverčiamos miško žemės sklypo vertė rinkos kainomis, jame augančio medyno įveisimo ir išauginimo iki amžiaus, kurį šis medynas pasiekė pavertimo kitomis naudmenomis metu, išlaidos ir prarasto medienos prieaugio,

kurį šis medynas sukauptų iki nustatyto pagrindinių kirtimų amžiaus, vertė nenukirsto miško kainomis. Miško žemę paverčiant kitomis naudmenomis III grupės miškuose, mokama dvigubo dydžio pinigine kompensacija, II grupės miškuose – trigubo dydžio pinigine kompensacija. Privačios miško žemės savininkai, organizuojantys privačios miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, privalo jiems nuosavybės teise priklausančioje žemėje įveisti mišką ne mažesniame plote negu kitomis naudmenomis paverčiamos miško žemės plotas arba sumokėti į valstybės biudžetą piniginę kompensaciją. Privačią miško žemę paverčiant kitomis naudmenomis III grupės miškuose, įveisiamo miško plotas turi būti ne mažesnis negu dvigubo dydžio kitomis naudmenomis paverčiamos miško žemės sklypo plotas, II grupės miškuose – ne mažesnis negu trigubo dydžio kitomis naudmenomis paverčiamos miško žemės sklypo plotas. Sumokėtos piniginės kompensacijos įtraukiamos į valstybės biudžeto pajamas, jų apskaita tvarkoma specialiojoje Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programoje ir naudojamos naujiems miš-

kams įveisti skirtai žemei įsigyti, miškams įveisti ir kitoms su miškų priežiūra, apsauga ir tvarkymu susijusioms priemonėms finansuoti.

Pažymėtina tai, kad agrarinėse teritorijose miško įveisimas kitose naudmenose (vietoje iškertamų miškų) dažniausiai reiškia miško sodinimą žemės ūkio naudmenose, laikantis nustatytų reikalavimų gauti tam tikslui leidimus. Tokiu būdu Miškų įstatymas nenumato galimybės vėl grąžinti žemės ūkio veiklai žemės ūkio naudmenose savaimė apaugusius mišku plotus (kai jie inventorizuoti mišku ir dėl to priskirti miško žemei), tačiau leidžia kompensuoti už miško žemės sumažinimą žemės ūkio paskirties žeme. Tai nėra pagrįsta žemės ūkio naudmenų, kaip atkuriamo tik melioracijos priemonių dėka gamtos išteklius, išsaugojimo požiūriu, nes miškas, priešingai, yra ne tik lengviau atkuriamas, bet ir savaimė atsikuriantis gamtos išteklius. Todėl žemės ūkio naudmenų ir miškų ploto santykį būtina nustatyti rengiant teritorijų planavimo dokumentus, įvertinant ekonominius ir ekologinius veiksnius bei tokiu būdu užtikrinant interesų balansą. Tiek gamtos apsaugos, tiek miškų ūkio plėtos požiūriu tikslinga pasiekti tik mokslininkų rekomenduojamą optimalų miškingumą, nes tolesnis didesnis miško plotų didinimas gali turėti neigiamos įtakos žemės ūkio atkūrimui ir kaimo plėtrai.

Pagal G. Pauliukevičiaus ir J. Kestavičiaus skaičiavimus (Pauliukevičius..., 1995) Lietuvos Respublikos realiai pasiekiamas miškingumas, optimizuojant ekologinę situaciją, yra 33,4 proc. Įvertinant G. Pauliukevičiaus tyrimus (Pauliukevičius, 1982), atskirose šalies zonose optimalus miškingumas yra 10–12 proc. iki daugiau kaip 40 proc., vidutiniškai ša-

lyje – iki 35 proc.²² Pagal S. Karazijos ir V. Vaičiūno tyrimus (Karazija..., 2000), šio laikotarpio optimalus Lietuvos ekologinio miškingumo rodiklis yra 33 proc., ir tik darant teorinę prielaidą, jeigu apželdinsime mišku visas mažo našumo žemes, Respublikos miškingumas pakiltų iki 37 proc.

Aplinkos ministro ir žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintoje Lietuvos miškingumo didinimo programoje (Lietuvos..., 2003) nurodyta, jog „Lietuvos gamtos apsaugos kompleksinėje schemeje (1986 m.) optimalus ekologinis miškingumas buvo nustatytas 33–35 proc., kurią pasiekti buvo planuojama iki 2015 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1997 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1223 „Dėl miškų želdinimo žemdirbystei netinkamoje ir laisvos valstybinės žemės fondo žemėje“ numatė Lietuvos miškingumą padidinti 2–3 proc., t. y. iki 32,0–33,3 proc.“ Programoje nustatyti žemės ūkio paskirties žemės parinkimo miškui įveisti kriterijai, pagal miško įveisimui numatyta perduoti tik ne žemės ūkio naudmenas arba mažo našumo žemės ūkio naudmenas (nederlingus smėlio dirvožemius, rišlaus smėlio ir žvyro dirvožemius kalvotame ir banguotame reljefe, kitas nenaudojamas žemės ūkiui žemes, dalį žemės ūkio naudmenų, neatsparių defliacijos poveikiui,

²² G. Pauliukevičius: „Nederlingos smėlio lygumos ir ateityje turėtų būti miškingiausios, nes jų dirvožemiai labai jautrūs vėjo stichijai. <...>. Palyginti didelis (35–40 proc.) miškingumas pageidautinas kalvotuose ežeringuose landšaftuose, kurių dirvožemiai itin jautrūs erozijai. <...>. Priemolio ir molio lygumose pakaktų 10–20 proc. miškingumo; tie miškai apsaugotų vandenį nuo užteršimo, sulaukėtų defliaciją, sudarytų palankias sąlygas žemės ūkio augalams. Pagal tokį optimalų variantą vidutinis respublikos miškingumas turėtų būti 32–35 proc.“

veisiant laukų apsaugines juostas, ekologinį stabilumą užtikrinančias mažo miškingumo teritorijas ir kt.). Buvo planuojama, jog iki 2021 m. mišku savaimė gali apaugti apie 70–90 tūkst. ha žemės ūkio paskirties žemės. Todėl nurodyta, kad dirbtinai mišką įveisti reikėtų apie 100–120 tūkst. ha plote, kasmet vidutiniškai po 6–7 tūkst. ha, arba per 20 metų laikotarpį miškingumą padidinti 3 proc. Toks žemės fondo kategorijų proporcijų pakeitimas neturėtų didesnės įtakos žemės ūkio interesams.

Žemės ūkio naudmenų teisinė apsauga nuo jų ploto sumažinimo įtvirtinta Žemės įstatymo 22 straipsnyje, kuris numato reikalavimą, kad „ariamoji žemė, kurios dirvožemio našumas didesnis už vidutinį šalyje, taip pat žemė, kurioje yra eksploatuojamos melioracijos sistemos, turi būti naudojama taip, kad nesumažėtų jos plotas, išskyrus ekologiškai nuskurdintoje gamtinio karkaso teritorijose, ir nepablogėtų dirvožemio savybės.“ Todėl žemės ūkio naudmenų plotai, kurių dirvožemio našumo balas didesnis kaip 39, negali būti panaudoti miško įveisimui. Tačiau pagal parengtus savivaldybių teritorijų bendrusius planus šalyje iki 60 proc. ploto priskirta gamtinio karkaso teritorijoms. Šias teritorijas planavę specialistai vadovavosi Aplinkos ministro patvirtintais Gamtinio karkaso nuostatais, kuriuose įrašyta, jog gamtinio karkaso teritorija skirstoma į patikimo, riboto ir silpno geoekologinio potencialo dalis. Žemės ūkio ministerijos rašte (2012-03-07 Nr.2D-1282 (12.148)), kuris išaiškina leidimų įveisti mišką išdavimo tvarką, nurodyta, jog „atsižvelgiant į tai, kad pagal šiuos nuostatus riboto ir silpno ekologinio potencialo gamtinio karkaso teritorijose numatyta stiprinti ekologinio kompensavimo funkcijas, minėtos gamtinio karkaso teritorijos gali būti lai-

komos ekologiškai nuskurdintomis.“ Tokiu būdu, net ir derlingiausiuose dirbamos žemės laukuose, kurie pagal bendrojo ar specialiojo plano brėžinį pažymėti kaip ekologiškai pažeistos gamtinio karkaso teritorijos, žemės savininkui pageidaujant, leidimas įveisti mišką turi būti išduodamas. Toks teisės aktų ir mokslinių rekomendacijų praktinio taikymo traktavimas diskutuotinas, turint omenyje, kad pagal Gamtinio karkaso nuostatus riboto geoekologinio potencialo (t. y. ekologiškai pažeistoms) teritorijomis laikomos teritorijos, kurių miškingumas mažesnis kaip 50–80 proc. Toks miškingumas Lietuvoje buvo tik Mindaugo laikais (pagal *V. Mališauską*, 1200–1300 metais miškų plotai sudarė 54–51 proc.), todėl vargu ar yra prasminga rekomenduoti grįžimą į praeitį, tarsi apkaltinant savo protėvius, kad jie užsiimdami žemės ūkio veikla ir per šimtmečius gerindami žemės savybes pažeidė kraštovaizdžio natūralumą.

Siekiant žemės ūkio ir miškų ūkio interesų balanso, įstatymų nuostatos tikslintinos vadovaujantis tokiais pat ekonominiais kriterijais, kaip ir miško žemės apsaugai. Miškų įstatyme turi būti nustatyta galimybė ir sąlygos kaip vykdant sausinimo sistemų rekonstrukciją grąžinti žemės ūkio veiklai savaimė apaugusius mišku sklypus buvusiuose ariamosios žemės, kultūrinių pievų ir kultūrinių ganyklų plotuose. Žemės įstatyme reikėtų nustatyti tvarką ir sąlygas, kaip, esant ekonominiam būtinumui ar aplinkos apsaugos tikslais galima išduoti leidimus našias žemės ūkio naudmenas paversti kitomis naudmenomis. Pagrindiniai principai, kuriais vadovaujantis turėtų būti nustatomos žemės ūkio naudmenų mažinimo sąlygos:

1) žemės ūkio naudmenų plotus, kurių našumas didesnis kaip vidutiniškai šalyje, taip pat kitus žemės plotus su melioracijos įrenginiais galima leisti apsodinti mišku tik pagal tos vietovės (seniūnijos, kadastro vietovės, kaimo teritorijos) kaimo plėtros žemėtvarkos projektą – vietoje, kur naujų miškų įveisimas pagrindžiamas ekologinės įvairovės padidinimo poreikiu (pažymėtina, kad kraštovaizdžio ekologinė įvairovė gali būti padidinama numatant ne tik miško įveisimą, bet ir projektuojant pievų sklypus, laukų apsaugines juostas, sodybų ir ūkinių pastatų želdinius, šlapynes ir vandens telkinius);

2) žemės ūkio naudmenas, esančias tiek valstybinėje, tiek privačioje žemėje, galima leisti paversti kitomis naudmenomis veiklai, susijusiai su derlingojo dirvožemio sluoksnio nuėmimu, tik jeigu asmenys, inicijuojantys šiems tikslams reikalingų specialiųjų ar detaliųjų planų rengimą, sumoka į valstybės biudžetą piniginę kompensaciją, lygią:

- paimamo žemės sklypo vertės dydžiui, apskaičiuotam pagal normatyvines pajamas, galimas gauti šiame sklype iš žemės ūkio veiklos;
- nuimamo dirvožemio vertei, apskaičiuotai įvertinus išlaidas tokio pat našumo žemės sklypo sukūrimui rekultivuojant pažeistas žemes.

Minėtas reikalavimas dėl kompensavimo už derlingąjį dirvožemį pagrindžiamas Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 4.40 straipsnio 3 dalies nuostata, kad „žemės sklypo savininkas turi nuosavybės teisę į sklypo viršutinį žemės sluoksnį bei žemėje esančias naudingąsias iškasenas tiek, kiek ši teisė neprieštarauja įstatymams ir kiek būtina naudoti žemės sklypą pagal paskirtį.“ Iš čia darytina išvada, kad jei savininkas nenaudoja derlin-

gojo dirvožemio žemės ūkio ar miško augalų auginimui, už šio sluoksnio nuėmimą kompensaciją turi gauti valstybė kaip ir už kitus gamtos išteklius. Atitinkamai mokėtina suma už derlingojo dirvožemio panaudojimą žemės savininko poreikiams (aplinkos tvarkymui ir kt.) turėtų būti įrašyta ir Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatyme.

Taip pat būtina įstatymo nuostata, kad už žemės ūkio naudmenų pavertimą kitomis naudmenomis ir už derlingojo dirvožemio panaudojimą ne žemės ūkio ir miškų ūkio veiklai sumokėtos piniginės kompensacijos įtraukiamos į valstybės biudžeto pajamas, jų apskaita tvarkoma specialiojoje žemės ūkio finansavimo programoje ir naudojamos melioracijos sistemų rekonstrukcijai bei kitoms su žemės ūkio naudmenų gerinimu susijusioms priemonėms finansuoti.

IŠVADOS

1. Žemės reformos laikotarpiu Lietuvoje prioritetinėmis kaimiškųjų teritorijų tvarkymo valstybinio reguliavimo kryptimis turėtų būti perspektyvių ūkių žemės valdų formavimas ir racionalus žemės ūkio naudmenų bei miškų plotų išdėstymo suderinimas.
2. Siekiant paspartinti privačios ir valstybinės žemės įsigijimo ūkių nuosavybės procesus, įstatymai tobulintini įvertinant teigiamą Vakarų Europos šalių patirtį: būtinos įstatymų pataisos, nustatančios sąlygas, pagal kurias žemės ūkio paskirties žemę galėtų įsigyti nuosavybės tik realiai ūkininkaujantys arba turintys kvalifikacinį pasirengimą ūkininkauti subjektai, o įsigyjamų

- žemės sklypų išsidėstymas būtų ekonomiškai pagrįstu atstumu nuo ūkio žemės valdos pagrindinio masyvo.
3. Per 1990–2012 m. laikotarpį naudojamų žemės ūkio naudmenų plotas Lietuvoj sumažėjo 759,8 tūkst. ha (21,6 proc.), o miškų plotas padidėjo 162,7 tūkst. ha (8,3 proc.). Siekiant optimizuoti žemės ūkio naudmenų ir miškų santykį, būtina vadovautis mokslinėmis rekomendacijomis, rengti kompleksinius teritorijų planavimo dokumentus ir leidimus žemės ūkio naudmenų bei miškų ploto pakeitimui išduoti tik pagal šiuos planavimo dokumentus nurodytose vietose.
 4. Sąlygos žemės ūkio naudmenų pavertimui kitomis naudmenomis turi būti įteisintos įstatymu vadovaujantis ekonominiais apsaugos nuo nepagrįsto jų plotų sumažinimo principais, analogiškais miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos reikalavimams.
- vaizdžio raidos ypatumai XX a. antroje pusėje. *Kaimo raidos kryptys žinių visuomenėje*. Šiaulių universitetas. Nr. 2. P. 61–67.
5. Karazija S., Vaičiūnas V. 2000. *Ekologinis miškų vaidmuo Lietuvoje*. Kaunas. 152 p.
 6. Lietuvos Respublikos Konstitucija: Priimta Lietuvos Respublikos piliečių 1992 m. spalio 25 d. referendume. – <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>.
 7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 37-1319.
 8. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262
 9. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 35-1161; 2011, Nr.74-3548.
 10. Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 65-2382.
 11. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004a, Nr. 28-868.
 12. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1735.
 13. Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004b, Nr. 124-4490.
 14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 18 d. nutarimas Nr. 236 „Dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimo ir nuomos“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 175-6483.
 15. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir žemės ūkio ministro 2002 m. gruodžio 2 d. įsakymu Nr. 616/471 patvirtinta Lietuvos miškingumo didinimo programa. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 1-10.

LITERATŪRA

1. Aleknavičius P. 2008a. *Žemės santykių pertvarkymas Lietuvos kaime 1989–2008 metais: monografija*. Vilnius: Jandrija, 447 p.
2. Aleknavičius P. 2008b. Žemės ūkio paskirties žemės valdymo ir naudojimo pertvarkos 1991–2007 m. laikotarpiu teisiniai aspektai. *Vagos: mokslo darbai*. Nr. 79(32). P. 103–112.
3. Aleknavičius P., Aleknavičius, A. 2010. Žemės ūkio naudmenų pokyčių perspektyvos Lietuvoje. *Vagos: mokslo darbai*. Nr. 86(39). P. 28–36.
4. Bauža D. 2011. Kai kurie kaimo krašto-

16. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007 m. vasario 14 d. įsakymas Nr. D1-96 „Dėl Gamtinio karkaso nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 22-858; 2010, Nr. 87-4619.
17. Mališauskas V. 1985. *Racionalus gamtos išteklių naudojimas*. Vilnius: Mokslas. 208 p.
18. Pauliukevičius G. 1982. *Miškų ekologinis vaidmuo*. Vilnius: Mokslas. 112 p.
19. Pauliukevičius G., Kenstavičius J. 1995. *Ekologiniai miškų teritorinio išdėstymo pagrindai: monografija*. Vilnius, Geografijos institutas, Lietuvos miškų institutas. 289 p.
20. Ratkevičienė V. 2010. Lietuvos kaimas ekonominės krizės sąlygomis. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universitetas. Nr. 3(19). P 119-128.

MANAGEMENT OF RURAL TERRITORIES

Pranas Aleknavičius

Summary

Management of rural territories is regulated by legal acts and territorial planning documents. The article analyzes processes of farms land tenure formation and changes of farming lands and forests area. Purchase of land from the State and private persons is an important activity for increasing area of farms tenure during land reform. The article also describes regulations of Western Europe legal acts, related to land purchase. Formation of competitive land tenures is a public interest, which meets constitutional requirements for rational use of land resources in Lithuania. There are proposals in the article for legal acts amendments, to ensure that agriculture land would be acquired by subjects, which performs agriculture activity. Moreover, land tenures should be compact, which allows conditions for more efficient farming. Problems of preservation of natural resources for rational farming lands and forests are also discussed in the article. It was determined, that during 1990-2012 area of farming lands reduced by 21.6 %, area of forests increased by 8.3 % in Lithuania. Proposals for stabilization of farming lands area reduction are offered in the article. It is recommended that farming lands and forest area proportion should be determined by preparing complex territorial planning documents. Permissions for converting farming lands and forests to other use should be issued only according to these planning documents. Laws must more strictly regulate farming lands use and conversion for up-building and other non agricultural use. Legal protection of farming lands should be the same as protection of forest land.

Keywords: *land tenure, farming lands, forest land, nature frame, territorial planning.*

Pranas Aleknavičius – Socialinių mokslų daktaras (HP), profesorius. Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakulteto profesorius. Mokslinių interesų sritys: žemės teisė, žemėtvarkos projektų rengimas, racionalaus žemės naudojimo planavimas, žemės savybių tyrimai. Tel. ir el. pašto adresas: +370 682 37 360, pranas.aleknavicius@gmail.com