

УДК 332.3:34

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

О. Черечон, к.е.н., Г. Дудич, к.е.н.

Львівський національний аграрний університет

Постановка проблеми. У зв'язку з посиленням кризових еколого-економічних явищ у сільському господарстві сформувалась стабільна тенденція погіршення якісних характеристик і падіння родючості ґрунтів. Низьку продуктивність земель сільськогосподарського призначення зумовили такі основні причини: тривала відсутність реального власника, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка й технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, невважена цінова політика, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства, порушення агротехнічних вимог, зношеність матеріально-технічної бази та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів. За подібних умов об'єктивно виникає необхідність розроблення й застосування дійових важелів забезпечення ефективного та екологічного землекористування в аграрній сфері.

За інформацією Держземагентства, 96,4 % власників земельних паїв отримали державні акти взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай). Вважається, що компанію із заміни сертифікатів на державні акти завершено, оскільки решта сертифікатів перебуває у стадії переоформлення спадщини або належить особам, що виїхали за кордон.

Водночас подрібнення та приватизація земель колишніми членами сільськогосподарських підприємств не стали основою для розвитку індивідуальних (сімейних) форм ведення товарного сільського господарства. Причиною такого стану є те, що власники земельних часток (паїв) – це в основному (60 %) мешканці сільської місцевості непрацездатного віку, які не в змозі обробляти самостійно надану їм у власність землю.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про оренду землі» (надалі – Закон) договір оренди землі – це договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. У ст. 15 Закону України «Про оренду землі» вказані основні умови договору оренди землі [2].

За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови, не передбачені законом, зокрема якісний стан земельних угідь, порядок виконання зобов'язань сторонами, порядок страхування об'єкта оренди, порядок відшкодування витрат на здійснення заходів щодо охорони і поліпшення об'єкта оренди, проведення меліоративних робіт, а також обставини, що можуть вплинути на зміну або припинення дії договору оренди, тощо [3].

Разом з тим, згідно із ст. 3 Цивільного кодексу України одним із принципів цивільного законодавства є «свобода договору». Таким чином, сторони мають

право за домовленістю зазначати в договорі будь-які умови, що не суперечать законодавству [5].

Зауважимо, що питання контролю якості ґрунтів як на момент передачі земельної ділянки в оренду, так і під час її повернення цими документами остаточно не врегульовані і мають лише декларативний характер. Таким чином, одна з основних якісних характеристик об'єкта оренди (земельної ділянки) навіть не зарахована до переліку невід'ємних частин договору і не розглядається як критерій відповідальності орендаря за погіршення якості об'єкта оренди. Відсутня методика обрахунку заподіяної шкоди земельній ділянці в результаті погіршення показників її родючості. Власник земельної ділянки сільськогосподарського призначення позбавлений важелів впливу на процес забезпечення раціонального використання його власності орендарем.

За таких умов потребує глибокого вивчення процес контролю за основною характеристикою земель сільськогосподарського використання – родючістю ґрунтів – під час регулювання орендних відносин щодо земельних часток (паїв).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що проблематика регулювання земельних відносин та охорони земель є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, таких як Д. І. Бабміндра, С. А. Балюк, І. К. Бистряков, В. М. Будзяк, Б. М. Данилишин, Ю. Д. Гуцуляк, В. О. Греков, А. С. Даниленко, Д. С. Добряк, В. М. Месель-Веселяк, В. В. Медведєв, А. М. Мірошніченко, П. Т. Саблук, А. Я. Сохнич, О. Г. Тараріко, В. М. Трегобчук, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та ін., питання орендних відносин щодо земель сільськогосподарського призначення та здійснення контролю родючості ґрунтів при цьому залишаються неврегульованими. Ґрунтового наукового аналізу потребують наслідки функціонування створеної в Україні моделі використання земель сільськогосподарського призначення, за якої реальні власники землі фактично позбавлені прав на контроль якості своєї власності.

Виключно на основі такого аналізу можуть бути розроблені рекомендації щодо подальшого формування ефективної державної політики в галузі земельних відносин.

Постановка завдання. Метою публікації є аналіз сучасних проблем здійснення контролю за показниками родючості ґрунтів у галузі регулювання орендних відносин під час використання земельних часток (паїв), а також визначення економіко-правових механізмів екологізації землекористування.

Виклад основного матеріалу. З прийняттям Земельного кодексу України та Закону України “Про оренду землі” створено законодавчо-правову базу орендних відносин, це дало змогу широко використовувати їх під час створення нових агроформувань. Оренда, як форма ринкових операцій із землею, повинна сприяти руху землі до ефективного господаря. Тривалість орендних відносин перебуває у безпосередньому зв'язку з намірами орендаря щодо дбайливого, раціонального землекористування з перспективами на майбутнє. Саме це відповідає сучасним вимогам формування оптимальних за обсягом господарських структур у сільському господарстві. В Україні така закономірність повною мірою не спостерігається. Терміни дії укладених договорів оренди в Україні різні, проте переважно є короткотермінова оренда терміном до п'яти років, що є надзвичайно негативним

явищем і свідчить про перевагу споживацького підходу до використання земельних ресурсів, розрахованого на отримання прибутків без додаткових витрат на охорону земель та збереження родючості ґрунтів.

Короткотермінова оренда не задовольняє інтересів орендодавців та не забезпечує умов для раціонального використання й охорони ґрунтів і дотримання вимог сівозмін, оскільки орендарі не здійснюють додаткових капіталовкладень на поліпшення якості земель. Потрібен певний час для того, щоб витрати на збереження і підвищення родючості ґрунтів змогли себе окупити, повна віддача від них настає через період, що перевищує термін оренди. Короткотермінова оренда земельних ділянок – це шлях отримання прибутків з мінімальними витратами для збереження родючості ґрунту [1].

Зміни форм господарювання і власності на землю, що стали основним змістом перетворень в аграрному секторі України останніми роками, на жаль, негативно позначилися на родючості ґрунтів. Останні втратили значну частину гумусу, найродючіші у світі чорноземи перетворились у ґрунти із середнім рівнем родючості й продовжують погіршуватись.

Однією з проблем подальшого раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в нашій країні є відсутність досвіду державного регулювання земельних відносин у нових умовах. У нашій державі на сьогодні недостатньо розроблені правові основи процесу раціонального використання землі, недосконалою є вся сучасна система законодавства, що регулює земельні відносини. Це стає в наш час одним із чинників, які стримують розвиток усієї системи земельних відносин.

На наш погляд, економіко-правовий механізм у галузі використання, охорони та відтворення земель охоплює систему засобів майнового характеру, що спрямовані, з одного боку, на створення фінансової основи для виконання функцій держави у галузі земельних відносин, а з іншого – на стимулювання економічними засобами раціонального використання, охорони та відтворення земель.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель у правовій доктрині (ст. 205 ЗКУ) визначається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості осіб, що здійснюють використання земель, у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, здійсненні заходів захисту земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності людини.

На сьогодні податкове законодавство України, передбачаючи 18 видів загальнодержавних податків і зборів (ст. 9 ПКУ) і 5 видів місцевих податків і зборів (ст. 10 ПКУ), встановлює лише незначні пільги щодо сплати податку на прибуток підприємств та пільги зі сплати земельного податку, що за певних умов можуть використовуватися особами, які здійснюють заходи з охорони земель.

Зокрема, п. 144.1 ст. 144 ПКУ передбачає, що витрати на капітальне поліпшення якості земель, не пов'язане з будівництвом, підлягають амортизації. Це означає, що ці витрати можуть бути виключені з прибутку, що оподатковується податком на прибуток підприємств.

Проте сьогодні законодавство не передбачає механізму пільгового кредитування громадян та юридичних осіб, які здійснюють за власні кошти заходи,

передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель.

Потреба у розробці такого механізму існує. На наш погляд, його основою повинно бути надання коштів державного бюджету на зворотній безоплатній або частково оплатній основі для здійснення заходів з використання та охорони земель.

Умовою надання коштів законодавець називає факт погіршення земель не з вини суб'єктів, що здійснюють поліпшення (п.«б» ч. 1 ст. 205 ЗКУ), а цільовим призначенням коштів визначив лише відновлення земель. Процитована норма самостійного регулятивного навантаження не несе. Слід сказати, що закони про державний бюджет на відповідний рік традиційно передбачають видатки на «докорінне поліпшення земель», незалежно від причин, що спричинили необхідність такого поліпшення.

Зокрема, у ЗУ «Про державний бюджет на 2011 рік» передбачено 15 тис. грн на докорінне поліпшення земель науково-дослідних господарств (код 6591070), що, звичайно, у масштабах України є сумою просто мізерною. Виділення коштів громадянам не передбачено.

Як передбачено п. 283.1.2 ст. 283 ПКУ, за «землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння», земельний податок не справляється.

Водночас звільнення від плати за землю земельних ділянок, що перебувають у стадії поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами (п.«в» ч. 1 ст. 205 ЗКУ, а також ст. 27 ЗУ «Про охорону земель»), ПКУ не передбачено. Враховуючи, що ПКУ прийнятий пізніше від ЗКУ та ЗУ «Про охорону земель», надання цієї пільги на сьогодні є неможливим.

Додатковим стимулом для відповідних землевласників та землекористувачів має стати компенсація за рахунок бюджету зниження доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини (п.«г» ст. 205 ЗКУ). Виходячи з договірного порядку здійснення консервації земель (ч. 3 ст. 172 ЗКУ), розмір компенсації зниження доходу від консервації земель повинен визначатися у відповідному договорі [3].

На жаль, існує законодавство про консервацію земель (ст. ст. 171, 172 ЗКУ, наказ Держкомзему від 17.10.2002 р. № 175 «Про Порядок консервації земель») не регламентує засад компенсації, а закони про державний бюджет традиційно не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію. Необхідно наголосити, що механізм консервації земель та його складова – відшкодування зниження доходів власників землі та землекористувачів, – може працювати лише за умови існування фінансової основи – коштів, передбачених у бюджеті.

Висновки. Теперішній стан використання сільськогосподарських угідь не забезпечує охорону та раціональне використання найціннішого ресурсу (національного багатства) нашої держави. Власники землі (держава, громада, громадянин) позбавлені важелів впливу і контролю за зміною якості своєї власності. Землекористувачі (орендарі) цієї власності не зацікавлені у покращанні якісних властивостей об'єкта оренди. Спостерігається постійна тенденція деградації ґрунтового покриву, у державі відсутні механізми контролю та впливу на ситуацію. У законодавстві навіть відсутня відповідальність за погіршення

(зниження) родючості ґрунтів. Зважаючи на зазначене, для зупинення негативних процесів потребує негайної реалізації низка заходів законодавчого, нормативного та організаційного характеру, зокрема запровадження механізму контролю родючості ґрунтів власниками земельних паїв, які передані в оренду для товарного сільськогосподарського виробництва, а саме:

- особливою умовою договорів оренди земель сільськогосподарського призначення має бути наявність показників якості ґрунтів на момент передачі в оренду земельної ділянки. На законодавчому рівні слід визначити статус агрохімічного паспорта земельної ділянки;

- необхідно затвердити механізм обрахунку заподіяної шкоди ґрунтам у разі зниження показників родючості, який, на нашу думку, повинен базуватися на компенсаційних принципах, тобто відновленні втраченого. У даному випадку завдана шкода базується на відновленні різниці показників родючості ґрунтів окремої земельної ділянки під час передачі її в оренду та перед поверненням або на підставі аналізів, проведених через визначений договором оренди період. Слід зазначити, що для контролю показників якості можуть бути використані матеріали агрохімічної паспортизації.

Потребує додаткового вивчення питання створення та фінансування Державного земельного фонду, до завдань якого повинно увійти опікування процесом охорони земель у державі та стимулювання власників і землекористувачів до раціонального використання земельних ресурсів.

Отже, потрібно запропонувати нові шляхи вирішення наукової проблеми ефективного та екологічнобезпечного використання сільськогосподарських земель, що полягає в розробці системи заходів з дотримання екологічнобезпечного стану земель, визначення складових і передумов формування ринку екологічно чистої продукції, економічного механізму екологізації землекористування. Впровадження їх у практику діяльності сільськогосподарських підприємств різних форм власності дасть змогу підвищити економічну ефективність використання земель, підвищити родючість ґрунтів, покращити їх якісні характеристики, вирощувати екологічно чисту продукцію.

Реалізація цих заходів створить сприятливі умови для сталого й ефективного розвитку земельно-орендних відносин, що у свою чергу вплине на забезпечення раціонального та ефективного землекористування, вирішення соціально-економічних проблем сільського населення.

Бібліографічний список

1. Бредіхін О. О. Економічні аспекти контролю збереження родючості ґрунтів при оренді земельних часток (паїв) / О. О. Бредіхін // Економіка та менеджмент: перспективи розвитку : матеріали доп. II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Суми, 22-24 черв. 2012 р. / за заг. ред. О. В. Прокопенко. – Суми : СумДУ, 2012. – С. 26-28.
2. Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта, ЦУЛ, 2011. – С. 372-385.
3. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 берез. 2004 р. № 220 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 50 с.
4. Про оренду землі : Закон України від 6 жовт. 1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 46-47. – 280 с.

5. Цивільний кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40. – 356 с.

Черечон О., Дудич Г. Економіко-правові механізми стимулювання раціонального використання та охорони земель

Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення економіко-правових механізмів екологізації землекористувань та стимулювання власників і землекористувачів щодо раціонального використання земельних ресурсів.

Ключові слова: економіко-правовий механізм, раціональне використання земель, оренда землі, родючість ґрунтів.

Cherechon O., Dudych H. Economic and legal mechanisms to encourage the rational use and protection of land

Suggestions for improving the economic and legal mechanisms of ecological land use and encouraging owners and users on the rational use of land resources.

Key words: economic and legal mechanisms, efficient use of land, lease of land, soil fertility.

Черечон О., Дудич Г. Экономико-правовые механизмы стимулирования рационального использования и охраны земель

Обоснованы предложения по совершенствованию экономико-правовых механизмов экологизации землепользования и стимулирования собственников и землепользователей к рациональному использованию земельных ресурсов.

Ключевые слова: экономико-правовой механизм, рациональное использование земель, аренда земли, плодородие почв.