

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ в галузі земельних відносин

У країна вступила в новий етап соціально-економічного розвитку, який характеризується зростанням ролі ринкових механізмів регулювання економічної діяльності, насамперед у несільсько-сподарських галузях. У країні в цілому створено основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію держави на землю, здійснено перехід до багатоукладності землекористування, запроваджено платність використання земель. Земля відповідно до закону стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин.

Однак через неефективну земельну політику держави загострюється проблема організації раціонального використання й охорони земель. Ринкові перетво-

рення земельних відносин набули зтяжненого характеру. Значна їх кількість здійснюється несистемно, формально, затратно, без належного наукового обґрунтування. Як наслідок — більшість питань «входження в ринок» розв'язується методом «спроб і помилок». Земельна реформа розпочалася і практично завершується за відсутності програми земельних перетворень, без визначення соціально-економічних та екологічних цілей, передбачення наслідків, забезпечення відповідних законодавчих, фінансових, інституційних, кадрових, політичних і морально-психологічних передумов. Найбільш негативно недоляки земельної політики, поспішності та не виваженості земельної реформи позначилися на україн-

Йосип ДОРОШ,

кандидат економічних наук,
директор
державного підприємства
«Київський науково-дослідний та
проектний інститут землеустрою»

ському селі й вітчизняному аграрному секторі.

Поточний стан справ у землегосподарюванні потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері землекористування, в якій роль держави має значно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови й активно сприяти формуванню соціально та екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.



Неодноразово проблеми екологічної земельної політики порушувалася в роботах таких науковців як Д.І. Бабміндра [1], Д.С. Добряк [3], Ш.І. Іба-туллин, О.П. Канащ [4], Л.Я. Новаковський, С.О. Осипчук [5], М.П. Стецюк [6], А.М. Третяк [7], М.А. Хвесик [8] та ін. Проте й досі залишається відкритим питання удосконалення напрямів екологічної земельної політики щодо розвитку земельних відно-

син стосовно раціонального використання та охорони земель.

Метою статті є удосконалення напрямів екологічної складової земельної політики, що дасть змогу деталізувати екологічні передумови використання земель, зокрема у складі сільськогосподарських угідь, і буде сприяти раціональному та екологобезпечному їх використанню.

Збереження української землі має стати для суспільства головною національною ідеєю XXI століття

За оцінками фахівців

Частка земельних ресурсів у складі природно-ресурсного потенціалу держави становить понад 40 %. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150-160 млн громадян. Водночас у країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: в господарське використання залучено понад 92 % її території. Тільки близько 5 млн га (до 8 %) знаходиться у природному стані (болота, озера, річки, гори). За густотою населення Україна наближається до середньоєвропейського рівня [3].

У нашій державі 82 % площ земель використовують як основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Зокрема, до сільськогосподарського виробництва залучено 71,2 % території суші. Разом із тим внутрішньогалузеве використання земельної території в АПК має екстенсивний характер. Під внутрішньогосподарське будівництво, інші не виробничі потреби зайнято 5-7 % загальної площі продуктивних земель.

Дослідження якісного стану земель свідчить

Темпи деградації земель пришвидшуються. Велике занепокоєння викликає безупинне зниження їх родючості. Складна екосистема ґрунтового покриву найбільше руйнується через інтенсивний розвиток ерозії. В Україні водної й вітрової ерозії зазнало понад 14,9 млн га сільськогосподарських угідь (35,2 % їхньої загальної площі). Виникли серйозні проблеми з поповненням біоенергетичного потенціалу ґрунтів. Сумарні втрати гумусу внаслідок мінералізації (окислювальної деструкції) та ерозії ґрунтів щороку становлять 32-33 млн тонн, що еквівалентно 320-330 млн тонн органічних добрив, а еколого-економічні збитки через ерозію перевищують 9,1 млрд гривень.

За останні 15 років площа кислих ґрунтів збільшилася на 2,4 млн га, у тому числі на ріллі — на 1,5; тих, які піддані водній ерозії — 2,4, засолених — 1,0; земель із солонцевими комплексами — 3,9, заболочених і перезволожених — 1,0; зарослих чагарником і дрібноліссям — 0,5 млн га. Вміст гумусу в ґрунтах України за цей період знизився у середньому на 20 %. Заходи щодо підвищення родючості земель мають епізодичний характер, тому в 90-х роках практично припинився приріст цінних високопродуктивних сільськогосподарських угідь. Зниження родючості земель та їхня меліоративна невпорядкованість, величезні масштаби й інтенсивність деградації ґрунтів зумовлюють щорічно недобір 10-12 млн тонн сільськогосподарської продукції у перерахунку на зерно.

Екологічна ефективність удосконалення земельних відносин проявляється через їхній вплив на зміну якості земельних ресурсів, навколишнє природне середовище й характер використання земель. Тут важливе значення мають зміна структури категорій і цільового використання земель на конкретній території (регіон, район, рада), питомої ваги орних земель у загальній площі та в сільськогосподарських угідях, середовище стабілізуючих угідь, позитивна зміна екологічної стабільності землекористування й антропогенного навантаження.

ЩО СЛІД ВРАХУВАТИ ІЗ ПРАКТИКИ ЗАРУБІЖЖЯ

Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею і соціальну справедливість при її використанні. Що стосується міжнародного досвіду організації землекористування, то підхід до нього повинен бути дуже критичним і виваженим. Передусім слід врахувати, що у більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було й не може бути.

Ринковий обіг землі в економічно розвинутих державах функціонує тільки у рамках розумної системи контролю з правового, управлінського та фінансового поглядів. Крім того, існуючі західні системи землекористування

(навіть в індустріально розвинутих країнах) мають і серйозні недоліки. Купівля-продаж землі, які ґрунтуються на приватній власності, часто супроводжуються земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільству ренти. Економічною базою цього процесу є те, що в міру розвитку суспільства «тиск на землю» зростає, внаслідок чого ціни на землю підвищуються швидше, ніж на інші товари. Наприклад, у Німеччині за останні 30 років вони загалом зросли втричі, а на земельні ділянки під забудову — в 16 разів.

Земля надана людству природою, тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні нею за умови вільного пересування земельною територією та її безоплатне надання членам суспільства мають стати головним принципом розв'язання земельного питання в Україні.

Б агаторічна практика багатьох країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продаються, а тільки передаються у користування на підставі спадкоємного права забудови. Користувачі цих ділянок одержують їх безплатно за умови щорічної сплати податку, розмір якого відповідає зиску від землекористування.

Землекористування на основі щорічної сплати земельного податку більше відповідає умовам

ринкової економіки, ніж викуп власності на землю шляхом одноразової сплати покупної ціни. Податок на землю в нормально розвинутій економіці, особливо на місцевому рівні, є постійним джерелом суспільних витрат на освіту, охорону здоров'я, підтримку інфраструктури селищ, відтворення земельних ресурсів. Отже, він має справлятися щорічно.

При приватизації підприємств у довільне розпорядження підприємця надається об'єкт його підприємницької діяльності (підприємство, його будівлі, устаткування, технології тощо). Щодо землі, то вона передається підприємцю в постійне користування тільки як просторовий базис. Підприємець у будь-який час і цілком вільно може закрити підприємство, продати його, зрештою, зруйнувати. Земельна ділянка не може бути піддана «закриттю» чи «знищенню».

Світова практика свідчить, що масовий продаж землі, як правило, супроводжується хвилею спекуляцій і відразу ж поділяє суспільство на тих, хто має переваги, і тих, кого в його правах обмежують. Земельні відносини, що ґрунтуються на приватній власності на землю та її купівлі-продажу, в чистому вигляді не відповідають моделям ринкової економіки, спрямованим на досягнення соціальної рівності.

Приватна власність на землю — це рудимент рабовласницького ладу, від якого більшість країн давно відмовилися і перейшли на поняття «право користування землею».

Земельні відносини, засновані на праві користування землею, сприяють залученню іноземного капіталу, який заінтересований у вкладанні в будівлі, машини, технології. Однак, щоб його залучити, потрібна стабільна політична обстановка, а що стосується землі, то досить мати право довгострокового користування земельною ділянкою. При цьому слід постійно враховувати дуже важливу обставину: економіка України являє собою багатогалузевий організм, що функціонує на стику вертикальної (центр-регіони) і горизонтальної взаємодії. Просторове етнографічне та ґрунтово-кліматичне різноманіття України — головне обмеження радикалізму в соціально-економічному реформуванні, а також суттєва перешкода для домінування приватної власності на землю.

З іншого боку, багатовіковий світовий досвід показує, що неврегульовані ринкові відносини у чистому вигляді не можуть розв'язати регіональних проблем. Інституціональне врегулювання територіального розвитку великою мірою підвладне тільки державному впливу. Отже, в здійсненні реальної й ефективної земельної політики важливу роль має відігравати держава. У зв'язку з цим визначаються кілька важливих стратегічних проблем, які потребують розв'язання на державному рівні.

Ще одна дуже складна проблема, яку найближчим часом повинна розв'язати держава, полягає в реформуванні сільськогосподарського землекористування з огляду на необхідність України бути самодостатнім гравцем у виробництві продовольства для забезпечення внутрішнього і зовнішнього ринків. Історично Україна завжди була великим експортером зерна, олій, м'яса, але наш хлібний експорт був швидше функцією промислової відсталості держави, ніж землеробського прогресу.

У земельному законодавстві варто розширити перелік об'єктів під землями державної власності. Без цього держава не може повною мірою забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу. Йдеться, по суті, про економічну спроможність та цілісність держави.

Головним завданням аграрної реформи в Україні у 90-х роках стали приватизація землі та реорганізація колгоспів і радгоспів із метою формування ефективного сільськогосподарського виробництва на основі приватної власності на землю й особистої заповзятливості сільськогосподарських товаровиробників. Передачу землі у власність було здійснено за варіантом розподілу землі між членами сільгоспідприємств на умовні земельні частки. За даними Держземагентства України, в результаті цих перетворень 7,8 млн селян одержали право на земельний пай.

Однак зміна форм власності та господарювання на землі поки що не забезпечила кращого використання земель і підвищення продуктивності землеробства. Власники земельних часток розпорядилися ними поки що так: понад 5 млн селян (42,5 %) передали земельні частки в оренду; близько 1,8 млн (15,2 %) — у статутні капітали сільськогосподарських підприємств різних форм виробництва; близько 850 тис. (7,2 %) використовують

земельні ділянки для ведення особистого селянського (800 тис.) і фермерського господарства (34 тис.); трохи більше півмільйона селян (4,2 %) передали земельні частки в статутні капітали [2].

Українська модель земельних перетворень на селі виходила з принципу соціальної справедливості, а не економічної ефективності. Так, значну частину земельних часток одержали пенсіонери та працівники об'єктів сільської соціальної сфери, хоча було цілком очевидно, що працювати на землі вони навряд чи зможуть.

Оскільки об'єктивних умов для обігу земель сільськогосподарського призначення шляхом їх вільної купівлі-продажу в Україні практично немає, на перехідний період необхідно встановити твердий державний контроль за обігом земель і, крім того, здійснити комплекс заходів щодо обмеження обігу земель сільськогосподарського призначення. Пріоритетними можна вважати такі:

- запровадження заборони на продаж сільськогосподарських земель іноземним громадянам;
- встановлення термінів заборони на повторний продаж і зміну цільового призначення ділянки землі після її одержання;
- обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом запровадження кваліфікаційних вимог;
- встановлення максимального розміру ділянок, які можуть перебувати у власності фізичних та юридичних осіб;
- запровадження реального оподаткування земель сільськогосподарського призначення і реальних вимог щодо підтримки родючості земель, їхньої інженерної облаштованості.

Аналіз існуючої у державі системи земельних платежів показує, що вона не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами. Земельними платежами охоплено менше третини земельного фонду; ставки платежів низькі; існує велика кількість пільговиків, звільнених від платежів; кошти від зе-

мельних платежів використовуються не за цільовим призначенням; обмежений набір форм плати за землю.

Таким чином, у діючу систему земельних платежів в Україні необхідно терміново внести суттєві зміни. І при їх підготовці слід виходити з того, що ставки земельних платежів мають бути економічно значущими й чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; пільгове оподаткування має регулюватися тільки розмірами і термінами сплати платежів та зборів. Система платежів за землю, крім земельного податку й орендної плати, повинна включати також одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь і збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи. А самі земельні платежі потрібно встановлювати незмінними на тривалий період.

Водночас удосконаленню земельних відносин і пошуків обігу земельного капіталу за нинішнього перехідного стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо формування мережі земельних іпотечних банків за активної участі держави; створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність; формування єдиної системи державного земель-

Світовий досвід підтверджує, що найдійовішим інститутом земельних перетворень є створення системи спеціалізованих земельних банків. Банківський капітал може стати головним чинником становлення і розвитку обігу земель (переважно у вигляді оренди та застави).

ного кадастру і реєстрації прав на нерухомість; створення кредитних ресурсів за рахунок залучення коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотка й збільшення норми відсотку по депозитах, і на цій основі — перетворення кредитних ресурсів на головне джерело інвестицій. На жаль, ці надзвичайно важливі фактори становлення й розвитку обігу сільськогосподарських земель у процесі земельної реформи в Україні не були задіяні.

Внутрішній обіг земельних ділянок як постійного капіталу на сучасному етапі земельних перетворень стає базовим елементом функціонування економіки держави у цілому. Тепер важливо, щоб уся палітра земельного обігу (ринок прав власності, ринок прав оренди, іпотечний ринок тощо) працювала в єдиній системі.

Практичні заходи щодо реалізації рентного потенціалу України можуть включати перегляд рівня плати за ресурси, виходячи зі світової кон'юнктури цін; диференціацію методів нарахування ресурсних платежів; збільшення питомої ваги природно-ресурсної ренти у податковій базі; випуск

державних земельно-ресурсних позик як основи формування ринку державних цінних паперів, забезпечених природно-ресурсним потенціалом землі. Тільки на цій концептуальній базі можна забезпечити стійкість гривні, перетворивши її на тверду валюту. Це — головна проблема перехідного періоду, що прямо стосується національної безпеки України.

Для забезпечення виходу із нинішньої складної ситуації необхідно здійснити такі кроки:

- терміново ухвалити конституційний Закон «Основи державної політики в сфері регулювання відносин з використання та охорони земельних, сировинних і біокліматичних ресурсів України»;
- розробити і прийняти пакет законів із регулювання окремих складових земельних відносин (розмежування земель, оцінка, землепорядкування, охорона, оренда, застава, межування і знімання, обстеження, угоди);
- створити єдиний державний орган з управління земельними ресурсами як об'єктом унікальним, багатофункціональним і структурно складним. До нього повинні входити як складові: Державна земельна інспекція, Державне агентство управління державними землями, Державний департамент земельного кадастру і реєстрації прав на землю, Український державний земельний банк, Земельний (межовий) суд України;
- розробити та прийняти довгострокову Національну цільову програму охорони земель України, звернувши особливу увагу на запобігання деградації земель, розвиток сільськогосподарського землекористування, проблему розселення, земельні платежі на рентній основі, усунення криміналізації земельного ринку;
- розробити, прийняти і забезпечити реалізацію регіональних цільових програм облаштування та ефективного використання земельних ресурсів, для чого потрібно розмежувати земельний фонд України за рівнями власності (державна, регіональна, муніципальна);
- створити єдину інформаційну систему земельного кадастру і реєстрації прав на землю та нерухоме майно і провести державну економічну (грошову) оцінку всіх земель України за єдиною уніфікованою методикою;
- здійснити генеральне землепорядкування України та її політико-адміністративних одиниць.

Реалізація зазначених заходів дасть змогу ефективно використовувати величезний земельно-ресурсний потенціал України, обрати правильний напрям у розв'язанні складних проблем глобального масштабу — екологічної, продовольчої, сировинної, просторової.

З прийняттям нової Конституції України кардинально змінилися умови регулювання земельних відносин у країні. Земельним кодексом України визначено повноваження в сфері регулювання земельних відносин як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування та здійснення землеустрою.

Землеустрій на державному, регіональному та місцевому рівнях здійснюють ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», 25 регіо-

нальних інститутів землеустрою та інші ліцензіати. На замовлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, власників землі та землекористувачів інститути землеустрою виконують значний обсяг робіт, визначений земельним законодавством. За час проведення зе-

мельної реформи в Україні цими інститутами виконано фактично основні види робіт із землеустрою.

На місцевому рівні землеустрій здійснюють комунальні й приватні землепорядні організації, які мають відповідні ліцензії. Основні види робіт, які виконуються цими організаціями, — це розробка проектів відведення земельних ділянок, виготовлення технічної документації щодо посвідчення права володіння чи користування земельними ділянками, оформлення документів на право власності або користування земельними ділянками.

Слід зазначити, що останніми роками в Україні на недостатньому рівні провадиться державне управління землеустроєм. При здійсненні проведення земельної реформи втрачено інформаційну базу про землю, не проводяться ґрунтові та інші обстеження земельного фонду, відсутні достовірні картографічні матеріали на території населених пунктів, сільських рад і районів. Немає планів землекористувань сільськогосподарських підприємств, проектів організації їхньої території, порушено науково обґрунтовані сівозміни. Практично не проводиться планування використання земель та їхньої охорони шляхом розробки районних і обласних схем землеустрою, проектів рекультивациі земель тощо.

Крім того, сама система планування землекористування й землеустрою не до кінця відпрацьована і не відповідає вимогам ринкової економіки. Управління

землекористуванням на нинішньому етапі регулювання земельних відносин повинне ґрунтуватися на таких організаційних принципах:

- державна політика у сфері земельних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях має передбачати здійснення комплексу науково обґрунтованих заходів із землеустрою з метою організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, планування й розподілу земельного фонду. Землеустрій повинен стати основою для здійснення державної земельної політики;
- ведення державного земельного кадастру має гарантувати захист прав на землю й містити достовірну інформацію, необхідну для розвитку ринкових земельних відносин;
- структура органів земельних ресурсів повинна враховувати інтереси держави і територіальних громад, будуватися за принципом самодостатності органів виконавчої влади й місцевих рад у здійсненні своїх конституційних повноважень в галузі земельних відносин.

ВИСНОВКИ

Земельна політика має важливе значення в забезпеченні сталого землекористування, раціонального управління земельними ресурсами, добробуту населення та економічних можливостей сільських і міських жителів, а також у подоланні бідності. Тому дослідження у сфері екологічної земельної політики та аналіз конкретних заходів щодо розв'язання проблем, пов'язаних із землею, є завжди актуальними й викликають інтерес суспільства і вчених. Проте не завжди матеріали таких досліджень доводилися до тих, хто формував цю земельну політику — урядовців та інших заінтересованих сторін — із метою забезпечення максимальних результатів. Унаслідок цього дискусії найчастіше розгорталися навколо вже сформованих концепцій та ідеологій, а не є результатом всебічного аналізу потенційної ролі земельної політики в розвитку суспільства, можливостей втручання держави у цю сферу діяльності, а також механізмів, які можуть бути використані для досягнення найсправедливіших соціально-економічних цілей. За відсутності результатів такого аналізу потенціал земельної політики як каталізатора соціальних та економічних перетворень найчастіше реалізується не повністю.

Література

1. Бабміндра Д.І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д.І. Бабміндра, В.О. Сліпчук // Землепорядний вісник. — 2006. — №1. — С. 26-28.
2. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали) // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3 (107). — С. 2-31.
3. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра. — К. : Урожай, 2006. — 268 с.
4. Канаш О.П. Принципи класифікації земель як основи раціонального використання земельних ресурсів / О.П. Канаш // Вісник аграрної науки. — 2002. — № 3. — С. 63-66.
5. Осипчук С.О. Природно-сільськогосподарське районування України / Осипчук С. О. — К. : Урожай, 2008. — 192 с.
6. Стецюк М.П. Основні напрями регулювання охорони земель в Україні / М.П. Стецюк, С.В. Процевська, С.О. Осипчук // Землеустрій і кадастр. — 2005. — № 2. — С. 74-82.
7. Третяк А.М. Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучасному етапі / А.М. Третяк // Землепорядний вісник. — 2009. — № 6. — С. 12-21.
8. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України / М.А. Хвесик. — Донецьк : ТОВ «Юго-восток, ЛТД», 2008. — 496 с.

У сучасних умовах управляти землекористуванням неможливо без створення чітко діючої системи планування землекористування та землеустрою.