

Валентина ДРУГАК,

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри екології
та економіки землекористування
Державної екологічної академії
післядипломної освіти та управління

ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що основою земельної політики щодо створення системи державного адміністрування еколого-орієнтованого землекористування в Україні є розвиток інституціональних складових щодо охорони та збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу, ринкова вартість землекористування й загальна економічна цінність природних територій, інститут обмежень використання земель.

Ключові слова: земельна політика, елементи державного адміністрування, територіальне планування, землекористування.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна має у своєму розпорядженні величезні земельні активи, площа яких становить 60 млн га. Однак внесок цих активів у розвиток економіки дотепер залишається невисоким, а ефективність використання низькою, про що свідчить невелика частка земельних платежів у доходах бюджету й неврахування земельної складової у вартості активів підприємств й, відповідно, капіталізації економіки. Такий стан багато в чому обумовлений сформованою не ринковою системою земельних відносин і методів їх регулювання, які не дозволяють забезпечувати ефективно використання земельних ресурсів країни.

Основною умовою збільшення внеску земельних активів в економічний ріст і сталий розвиток країни є застосування методів регулювання розвитку землекористування, спрямованих на збільшення національного багатства й добробуту суспільства при одночасному збереженні екологічного потенціалу. Однак саме ці питання досі залишаються невирішеними. Особливу значимість останнім часом набувають питання збереження екологічного потенціалу території економічними методами. Це пов'язано з тим, що розв'язання екологічних проблем розглядається практично всіма розвиненими державами в якості однієї з умов їх сталого й благополучного розвитку. Як зазначалося на конференції Організації Об'єднаних Націй із сталого розвитку [1], «...сталий розвиток орієнтований перш за все на люди-

ну...», і в цьому зв'язку: «...для забезпечення правильного балансу між економічними, соціальними і екологічними потребами сьогоdnішнього і майбутніх поколінь необхідно постаратися досягти гармонії з природою», а «інституціональні рамки сталого розвитку повинні збалансовано інтегрувати в три аспекти сталого розвитку і сприяти здійсненню, зокрема шляхом підвищення узгодженості, поліпшення координації, недопущення дублювання зусиль, а також аналізу ходу здійснення сталого розвитку».

Разом з тим, в Україні сьогодні виникає серйозна небезпека втрати цінних екологічних територій. На жаль, земля як фактор економічного росту і як природний ресурс дотепер залишається недооціненою. Економічні методи адміністрування землекористування, засновані на об'єктивній цінності землі й спрямовані на підвищення ефективності використання земельних ресурсів, у тому числі, з урахуванням необхідності збереження її екологічного потенціалу, не розвинені й вимагають теоретичного розвитку й методичного обґрунтування.

Метою статті є обґрунтування напрямів земельної політики щодо створення системи державного адміністрування еколого-орієнтованого землекористування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Останнім часом на Заході при використанні земельної власності все ширше розвиваються підходи, спрямовані на вирішення екологічних проблем способами, що враховують фактори навколишнього середовища й дотримання екологічних вимог. У нас в країні цей напрямок поки що не розвивається. Економічні методи, які дозволяють зберігати екологічний потенціал території при використанні землі, не тільки не одержали поширення, але й згортаються у зв'язку з руйнуванням, яке відбувається останнім часом на державному рівні, основних економічних і суспільних інститутів охорони земель (зниження статусу державної участі в заходах із охорони земель, ефективного контролю за використанням і охороною земель та зростання корумпованості державної експертизи землевпорядної документації, а також не проведення суспільної екологічної експертизи). Водночас у всіх розвинених країнах (Євросоюз, США й ін.) існу-

ють певні державні й суспільні інститути, що забезпечують збалансований розвиток території в інтересах усього населення при дотриманні права власності й наданні додаткових гарантій особам, чиї інтереси безпосередньо зачіпаються прийнятими землепорядними чи містобудівними рішеннями у сфері використання земель.

Для дотримання балансу інтересів при використанні землі суспільством в особі держави або місцевих громад установлюються певні правила землекористування, які закріплюються відповідними правовими нормами; здійснюється державне й муніципальне адміністрування землекористування. Норми екологічного характеру стають визначальними в регулюванні землекористування.

У країнах з ринковою економікою використання землі регулюється методами ринкового характеру, заснованими на застосуванні різних економічних стимулів і санкцій, що дозволяють впливати на землекористувачів у необхідному для суспільства напрямку. Цим цілям також допомагає потужний суспільний інститут, створений Орхуською конвенцією (*конвенція Європейської Економічної Комісії ООН «Про доступ до інформації, участі громадянської в прийнятті рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища»*, підписана 38 країнами у м. Орхусі в Данії 25 червня 1998 р. на 4-й Конференції міністрів навколишнього середовища європейських країн у рамках Процесу «Навколишнє середовище для Європи»), відповідно до якої громадяни мають право доступу до інформації на ранніх стадіях прийняття рішень про той чи інший спосіб використання й забудови території. У країнах, де відсутній розвинутий інститут власності на землю і ринковий обіг прав власності на землю, держава диктує порядок використання землі й регламентує процеси землекористування суворими адміністративними нормами й правилами.

Така модель регулювання землекористування донедавна була характерною для нашої країни. Останнім часом під впливом фінансових інтересів, пов'язаних з перетворенням землі в реальний капітал, вона стала перетерплювати серйозні зміни. Через суперечливість земельного законодавства й фактичної відмови від системи, що діяла раніше, містобудівного й природоохоронного регулювання землекористування (припинення розробки схем та проектів землеустрою; внесення змін до Лісового кодексу України, які створили колізії в земельному законодавстві щодо поняття «земельна ділянка» та «лісова земельна ділянка» і дозволяють забудову цінних природоохоронних лісів; відсутність закону про планування використання землі (зонування земель за їх категоріями); відсутність законодавчих норм, що визначають обов'язковим землеустрій на територіях сільських (селищних) рад; відсутність чітких правил одержання дозволу на забудову сільськогосподарських угідь тощо) останнім часом відбуваються процеси зниження ефективності сільськогосподарського і природоохоронного землекористування та державного контролю за використанням землі.

Система державного регулювання землекористування перестала виконувати функції, спрямовані на збереження екологічного й природно-ресурсного потенціалу

й захисту інтересів населення, що виражається в спробах розміщення «брудних», природоємких або природоруйнівних виробництв на територіях, які є місцями відпочинку населення, а також на територіях, що виконують природозахисні функції й володіють значним рекреаційним потенціалом. Інтереси населення при цьому звичайно ігноруються.

Разом з тим, у регіонах, де цінні землі або території стають інвестиційно привабливими (Чорноморське узбережжя, Київ і приміські райони Київської області, Карпатський регіон та інші), місцеві органи влади починають усвідомлювати, що збереження екологічного потенціалу й раціональне використання землі може принести досить відчутні доходи. У свою чергу, населення починає активно протестувати проти таких планів освоєння території, які можуть завдати істотних екологічних і соціально-економічних збитків місцевим природним ресурсам і здоров'ю населення.

Це свідчить про те, що в умовах проведення земельної реформи й переходу все більших площ земель із державної у приватну власність громадян й юридичних осіб з'являється настійна потреба в розвитку державних і суспільних інститутів адміністрування землекористування, які дозволяють:

- а) знаходити баланс різних інтересів;
- б) вирішувати природоохоронні проблеми на землях, що перебувають у приватній власності.

Для зняття протиріч між короткотерміновими економічними вигодами й довгостроковими завданнями економічного росту й сталого розвитку потрібна розробка й впровадження особливих економічних і правових механізмів, що стимулюють ошадливе і невиснажливе землекористування або сталі землекористування. Для вироблення сучасних прикладних методів адміністрування землекористування, які враховують зміни, що відбулися в сфері землекористування та земельних відносин, доцільно скористатися як закордонним досвідом, так і вітчизняними напрацюваннями, створеними в радянський період. У країнах з розвиненим земельним ринком і ринком нерухомості вироблений досить широкий спектр економічних і правових технологій, спрямованих на охорону цінних сільськогосподарських і природоохоронних земель, історичних і просто гарних ландшафтів. Огляд закордонного досвіду показує, що існування різноманітних форм власності на землю супроводжується розвитком гнучкого правового регулювання землекористування, пов'язаного в основному з обмеженням прав власника, землекористувача.

Зростаюче в останні десятиліття розуміння необхідності охорони цінних природних комплексів визначає розвиток як ринкових, так й адміністративних методів впливу на землекористувачів. Поеднання двох підходів — ринкового й адміністративного — приводить до того, що найважливіші питання регулювання землекористування здійснюються на економічній основі. Для стимулювання здійснення конкретних планів і програм землекористування застосовується гнучка система економічного примусу у вигляді встановлення податкових пільг, цільових кредитів, штрафів, компенсацій, викупу земель й інших видів впливу на землевласників.

В основі методів економічного впливу на приватних власників лежить оцінка ринкової вартості земельних ділянок та іншого нерухомого майна конкретних землекористувачів, оцінка збитків, заподіяних в результаті впливу на навколишнє середовище, й оцінка вартості природних благ або екосистемних послуг — властивостей і функцій живої природи, що мають соціальне, екологічне й природоохоронне значення. Вартісна оцінка останніх є проблемою, оскільки більшість екологічних послуг перебувають поза ринком й прямі дані про їхню вартість відсутні. Для вирішення цієї проблеми сучасною економічною теорією в 1990-і роки була розроблена й на цей час одержала світове визнання концепція загальної економічної цінності природи («Total Economic Value», скорочено TEV), яка полягає в підсумовуванні ринкових і неринкових показників цінності природи: $TEV = UV + NUV$ [2]. Цінність використання (UV) є сумою чотирьох доданків: $V = DV + IV + OV + QOV$, де DV — цінність прямого використання; IV — цінність непрямого використання; OV — цінність відкладеної альтернативи; QOV — цінність квазівідкладеної альтернативи. Цінність невикористання (NUV) визначається сумою цінності існування (EV) і цінності спадкування (BV).

У нас в країні відсутнє застосування такої методології. Питання про визнання сучасної методології економічної оцінки неринкових благ природи на офіційному рівні не тільки не розглядається органами, відповідальними за розвиток оціночної діяльності в країні, але навіть не включається в найближчі й віддалені плани. У цей час екосистемні послуги залишаються неоціненими, що приводить до їхньої втрати.

Перехід на сучасні методи управління землекористуванням дозволить реалізувати принципи сталого розвитку й зберігати навколишнє середовище при одночасному підвищенні ефективності використання інвестиційно привабливих земель. До складу таких методів входить: здійснення зонування земель за їх категоріями, встановлення земельних платежів, які дозволяють вилучати земельну ренту й ренту від використання асимеляційного потенціалу; стягнення сум, адекватних витратам на відшкодування заподіяного екологічного збитку; економічне обґрунтування різних варіантів розвитку системи землекористування й прийняття рішень із дозволу або відхилення інвестиційних проектів.

Перехід до сталого землекористування може бути здійснений у рамках створення системи державного адміністрування землекористування, яка полягає у створенні й застосуванні на практиці єдиних методичних принципів проведення земельної й природоохоронної політики. В основу земельної політики щодо створення цієї системи повинні бути покладені такі положення:

- 1) питання охорони природи в умовах функціонування ринку нерозривно пов'язані з регулюванням землекористування й можуть вирішуватися методами земельної й містобудівної політики;
- 2) питання збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу також пов'язані з підвищенням ефективності використання земель, що виражається в збільшенні віддачі (доходів держави, місцевого самоврядування) від викорис-

тання інвестиційно привабливих земель, збереженням потенціалу цінних природних територій, естетично й історично привабливих ландшафтів і природних об'єктів, що є культурною й природною спадщиною;

- 3) в умовах ринкових відносин основними критеріями ефективності використання земель і збереження цінних природних територій є ринкова вартість землі й загальна економічна цінність природних територій, а також потенційні збитки громад різного рівня, викликані заподіянням екологічного збитку. Для їхнього визначення потрібен розвиток методології оцінки землі, природних ресурсів й екологічних функцій екосистем;
- 4) умови використання земель, у тому числі, які знаходяться у приватній власності, повинні бути жорстко обмежені вимогами охорони природи й збереження добробуту людей, що проживають на певній території;
- 5) домагатися поставлених цілей екологічно орієнтованої земельної політики в умовах ринку можна землевпорядними та економічними методами, заснованими на зонуванні земель та їх землевпорядкуванні, встановленні земельних платежів, адекватних земельній ренті, ренті від використання асимеляційного потенціалу (плата за забруднення) і відшкодуванні заподіяного екологічного збитку.

■ Основними принципами формування системи державного адміністрування землекористування є:

- 1) регулювання землекористування методами землевпорядно-планувального та ринкового характеру — землеустрій, введення податків, штрафів, економічних санкцій або пільг;
- 2) регулювання землекористування суворими адміністративними нормами й правилами — установлення обмежень у використанні певних земельних угідь, наприклад, заборона будівництва в прибережних смугах рік та морів, вирубки дерев й ін.;
- 3) поєднання ринкових й адміністративних методів адміністрування землекористування.

■ Для реалізації запропонованих принципів на практиці необхідно:

- визначити цілі й пріоритети земельної політики;
- виробити критерії досягнення поставлених цілей й оцінки ефективності проведення земельної політики;
- сформулювати економічні й правові методи й інструменти забезпечення екологічно орієнтованого регулювання землекористування;
- розробити моделі еколого-економічного регулювання землекористування на відповідній території адміністративно-територіального утворення;
- визначити передумови, обмеження й умови застосування моделі;
- розробити методичне забезпечення встановлення розміру земельної й природно-ресурсної плати, спрямованої на стимулювання зниження забруднення природи, часткове вилучення природної ренти в дохід суспільства, створення фінансових джерел відновлення природних об'єктів (наприклад, лісосмуг, створення міських зелених насаджень, рекультивациі порушених земель тощо);
- розробити методичне забезпечення економічної оцінки збитків, обумовлених різними видами негативного впливу на міські й сільські території, цінні землі та природні території;
- розробити економічний механізм відшкодування збитків від забруднення повітря й води техногенними утвореннями за допомогою включення в земельні платежі;
- розробити розмір штрафних санкцій за порушення природоохоронних обмежень.

■ До основних елементів системи державного адміністрування землекористування слід віднести:

- зонування й територіальне планування використання земель різних категорій;
- екологічні вимоги й обмеження при здійсненні розвитку найбільше інвестиційно привабливих територій;
- екологічну експертизу й оцінку впливу на навколишнє природне середовище;
- систему земельних, природно-ресурсних платежів, що створюють умови для ефективного використання землі, збереження екологічного потенціалу, гарної якості навколишнього природного середовища й цінних природних об'єктів і ландшафтів тощо.

Основними інструментами державного адміністрування землекористування, що забезпечують збереження й відновлення природного й ґрунтового потенціалу, є економічні й правові, які спонукають природокористувачів відновлювати порушені й деградовані землі й ґрунтову родючість для виробництва якісної сільськогосподарської продукції.

■ До таких економічних інструментів відносяться:

- врахування екологічного фактору при оцінці земельних ділянок для формування земельних платежів;
- створення повноцінного механізму стягнення коштів з господарюючих суб'єктів, що експлуатують природні ресурси, на відтворення даних ресурсів і відновлення порушеної якості природного середовища і їхнього цільового використання;
- реалізація повною мірою принципу «забруднювач платить» на основі розробки, правових й економічних підходів, що дозволяють компенсувати екологічний збиток, заподіюваний природі й суспільству в повному обсязі;
- створення системи соціально-економічної оцінки природних ресурсів, сумісної з міжнародними й вітчизняними стандартами оцінки ринкової вартості; введення обов'язковості повного відшкодування збитків за погіршення сільськогосподарських угідь;
- здійснення державної підтримки робіт з усунення минулих збитків;
- введення компенсаційних виплат на відновлення деградованих і порушених земель при їхньому виведенні із сільськогосподарського обороту;
- акумуляція коштів у спеціалізованих природоохоронних чи землеохоронних фондах;
- введення податку на відновлення сільськогосподарських земель при видобуванні корисних копалин; заборона на видобувні роботи до повного відновлення порушених раніше земель й інше.

Позитивним моментом, що дозволить реалізувати основні концептуальні положення запропонованої моделі еколого-економічного державного адміністрування землекористування, уже зараз є серйозна зміна правової бази й прийняття змін і доповнень до низки законів (Земельний кодекс України, Закони України «Про охорону земель», «Про природно-заповідний фонд» й ін.), які будуть спрямовані на перехід до ринкових механізмів державного адміністрування землекористування. Негативним моментом і найсерйознішим обмеженням застосування запропонованої моделі адміністрування землекористування є розповсюджене в цей час використання нормативних вартісних показників, заснованих на застосуванні встановлених у нормативних актах величин або коефіцієнтів, що є константами, а не методів оцінки ринкової вартості. Зокрема, такими є нормативна грошова оцінка землі, різні ставки платежів за природні ресурси, такси у відшкодування екологічного збитку.

ВИСНОВКИ

В основу земельної політики щодо створення системи державного адміністрування землекористування в Україні повинні бути включені інституціональні складові щодо: охорони та збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу; ринкова вартість землекористування й загальна економічна цінність природних територій; інститут обмежень та обтяжень у використанні земель.

До основних елементів системи державного адміністрування землекористування пропонується віднести: зонування й територіальне планування використання земель різних категорій; екологічні вимоги й обмеження при здійсненні розвитку найбільш інвестиційно привабливих територій; екологічну експертизу й оцінку впливу на навколишнє природне середовище; систему земельних, природно-ресурсних платежів, що створюють умови для ефективного використання землі, збереження екологічного потенціалу, якості навколишнього природного середовища й цінних природних об'єктів і ландшафтів тощо.

Література

1. РІО + 20. Конференція Організації Об'єднаних Націй із сталого розвитку. Ріо-де-Жанейро, Бразилія, 20-22 червня 2012 року. Підсумковий документ Конференції. Майбутнє, якого ми хочемо. 66 с.
2. Третяк А. М. Економіка землекористування та землевпорядкування. навч. посіб. / Третяк А. М. — К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. — 542 с.
3. Другак В. М. Теоретичні та методичні основи економіки землекористування / Видання 2-ге (доповнене та змінене) / Другак В. М. — Тернопіль: Підручники та посібники. 2010. — 308 с.

ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В. Другак

Обосновано, что основой земельной политики создания системы эколого-экономического администрирования землепользования в Украине есть развитие институциональных составных с: охраны и сбережения природно-ресурсного и экологического потенциала, рыночная стоимость землепользования, а также общая экономическая ценность природных территорий, институт ограничений в использовании земель.

Ключевые слова: земельная политика, элементы государственного администрирования, территориальное планирование, землепользование.

* * *

Другак Валентина Николаевна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экологии и экономики землепользования Государственной экологической академии последипломного образования и управления, tretyak2@ukr.net

LAND POLICY OF CREATING A SYSTEM OF ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC MANAGEMENT OF LAND USE IN UKRAINE

V. Drugak

The basis of the land policy of creating the system of environmental management and economic land use in Ukraine is the development of institutional component of: protection and conservation of natural resources and environmental capacity, the market value of land and the total economic value of natural areas, the institute restrictions on land use are proved.

Keywords: land policy, elements of public administration, land use planning, land use.

* * *

Drugak Valentina, Associate professor, Doctor of Economics, Professor of SRI of economy and ecology of natural use of the State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management, tretyak2@ukr.net