

СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано складові системи державного адміністрування екологічного розвитку землекористування в Україні, зокрема: охорона та збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу, ринкова вартість землекористування й загальна економічна цінність природних ресурсів, інститут обмежень у використанні земель.

Ключові слова: земельна політика, державне адміністрування, екологічний розвиток землекористування, ринкова вартість землі.

Валентина ДРУГАК,

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

Економічні зміни в Україні, що відбулися за останні роки, значно вплинули на структуру, характер і тенденції землекористування. Однак об'єктивно слід визнати, що заходи земельної реформи не вирішили поставлених завдань щодо створення системи раціонального використання та охорони земель. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання земельне питання стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до ефективних користувачів практично заблоковано.

Україна має у своєму розпорядженні величезні земельні активи, площа яких становить 60 млн га. На жаль, земля як фактор економічного росту і як природний ресурс дотепер залишається недооціненою. Такий стан багато в чому обумовлений сформованою неринковою системою земельних відносин і методів їх регулювання, які не дозволяють забезпечувати ефективне використання земельних ресурсів країни.

Метою статті є обґрунтування основних складових системи державного адміністрування екологічного розвитку землекористування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Останнім часом на Заході все ширшого розвитку набувають підходи, спрямовані на вирішення екологічних проблем способами, які пов'язані з використанням земельної власності з урахуванням факторів навколишнього середовища й дотриманням екологічних вимог. У нашій країні цей напрямок поки що не розвивається. Економічні методи, які дозволяють зберігати екологічний потенціал території при використанні землі, не тільки не набули поширення, але й згортаються у зв'язку з руйнуванням, що 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; зростання корупційності державної експертизи земельпорядної документації, а також відсутність суспільної екологічної експертизи*). Водночас у всіх розвинених країнах (Євросоюз, США та ін.) існують певні державні й суспільні інститути, які забезпечують збалансований розвиток території в інтересах усього населення, при цьому дотримуються права власності й надаються додаткові гарантії особам, чий інтерес безпосередньо зачіпаються прийнятими земельпорядними чи містобудівними рішеннями в сфері використання земель.

Для дотримання балансу інтересів при використанні землі суспільством в особі держави або місцевих громад устанавлюються 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 регу-

люється методами ринкового характеру, заснованими на застосуванні різних економічних стимулів і санкцій, що дозволяють впливати на землекористувачів з необхідною для суспільства метою. Досягати цілі також допомагає потужний суспільний інститут, створений Орхуською конвенцією (*конвенція Європейської Економічної Комісії ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі 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 використання й забудову території. У країнах, де відсутній розвинутий інститут власності на землю і ринковий оборот прав власності на землю, держава диктує порядок використання землі й регламентує процеси землекористування суворими адміністративними нормами й правилами.

Така модель регулювання землекористування донедавна була характерна й для нашої країни. Але останнім часом під впливом фінансових інтересів, пов'язаних з перетворенням землі в реальний капітал, вона зазнає серйозних змін. Через суперечливість земельного законодавства і фактичну відмову від системи містобудівного й природоохоронного регулювання землекористування, що діяла раніше (*припинення розробки схем та проектів землеустрою; внесення змін у Лісовий кодекс 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 та ін.), останнім часом відбуваються процеси зниження ефективності сільськогосподарського і природоохоронного землекористування та державного контролю за використанням землі. Система державного регулювання землекористування перестає виконувати функції, спрямовані на збереження екологічного й природно-ресурсного потенціалу та захист 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 мають значний рекреаційний потенціал. Інтереси місцевого населення при цьому, звичайно, ігноруються.

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

Це свідчить про те, що в умовах здійснення земельної реформи й переведення все більших площ земель із державної в приватну власність громадян і юридичних осіб з'являється нагальна потреба в розвитку 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 завданнями економічного росту й сталого розвитку потрібна розробка й впровадження особливих економічних і правових механізмів, що стимулюють ощадливе і невиснажливе землекористування або стале 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 та правових технологій, спрямованих на охорону цінних сільськогосподарських і природоохоронних земель, історичних і просто гарних ландшафтів. Огляд закордонного досвіду свідчить, що існування різноманітних форм власності на землю супроводжується розвитком гнучкого правового регулювання землекористування, пов'язаного, в основному, з обмеженням прав власника, землекористувача.

Зростає в останні десятиліття розуміння необхідності охорони цінних природних комплексів визначає розвиток як ринкових, так й адміністративних методів впливу на землекористувачів. Поєднання двох підходів — ринкового й адміністративного — призводить 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, завданих у результаті впливу на навколишнє середовище, й оцінка вартості природних благ або еко-

системних послуг — властивостей і функцій живої природи, що мають соціальне, екологічне й природоохоронне значення. Вартісна оцінка останніх являє собою проблему, 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), що полягає в підсумовуванні ринкових і неринкових показників цінності природи:

$$TEV = UV + NUV [2]$$

Цінність використання (UV) є сумою чотирьох доданків:

$$UV = DV + IV + OV + QOV,$$

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 нашій 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 оцінної діяльності в країні, але навіть не включається в найближчі й віддалені плани. У цей час екосистемні послуги залишаються неоціненими, що призводить до втрати їх.

Перехід на сучасні методи управління землекористуванням дозволить реалізовувати принципи сталого розвитку й зберегти навколишнє середовище при одночасному підвищенні ефективності використання інвестиційно привабливих земель. До таких методів належать:

- здійснення зонування земель за їх категоріями;
- встановлення земельних платежів, які дозволяють вилучати земельну ренту й ренту від використання асиміляційного потенціалу;

- стягнення сум, адекватних витратам на відшкодування заподіяного екологічного збитку;
- економічне обґрунтування різних варіантів розвитку системи землекористування й прийняття рішень щодо дозволу або відхилення інвестиційних проєктів.

Перехід до сталого землекористування може бути здійснений у рамках створення системи державного регулювання (адміністрування) екологічного розвитку землекористування, яка полягає у створенні й застосуванні на практиці єдиних методичних принципів проведення земельної й природоохоронної політики.

В основу земельної політики щодо створення системи державного адміністрування екологічного розвитку землекористування мають бути покладені такі положення:

- 1) питання охорони земель та довілля повинні вирішуватися методами земельної й містобудівної політики щодо адмініст-

- рування екологічного розвитку землекористування;
- 2) збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу повинні ув'язуватися із збільшенням віддачі (доходів держави, місцевого самоврядування) від землекористування;
 - 3) основними критеріями ефективності землекористування мають стати ринкова вартість землі й загальна економічна цінність природних ресурсів, а також потенційні збитки громад різного рівня, спричинені заподіянням екологічного збитку. Для їхнього визначення необхідне удосконалення методології оцінки землі, природних ресурсів й екологічних функцій екосистем;
 - 4) умови землекористування повинні бути жорстко обмежені вимогами охорони довкілля й покращення добробуту людей, які проживають на відповідній території;
 - 5) поставлених цілей екологічно орієнтованої земельної політики домагатися землевпорядниками та економічними методами, що базуються на зонуваних землях за типами землекористування та їх землеустрої, встановленні земельних платежів, адекватних земельній ренті, ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) і відшкодуванні заподіяного екологічного збитку.

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

Позитивним моментом, що дозволить реалізувати основні концептуальні положення запропонованої моделі еколого-економічного державного адміністрування землекористування, уже сьогодні є серйозне удосконалення правової бази, 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 найбільш істотним обмеженням застосування запропонованої моделі адміністрування землекористування є розповсюджене наразі 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 для обчислення розміру відшкодування екологічного збитку.

Висновки

Основними складовими системи державного адміністрування екологічного розвитку землекористування в Україні є:

- охорона та збереження природно-ресурсного й екологічного потенціалу;
- ринкова вартість землекористування й загальна економічна цінність природних ресурсів;
- інститут обмежень та обтяжень у використанні земель.

До основних інструментів системи державного адміністрування екологічного розвитку землекористування пропонується віднести:

- зонування й територіальне планування використання земель різних категорій;
- екологічні вимоги й обмеження в процесі розвитку найбільш інвестиційно привабливого землекористування;
- систему земельних та природно-ресурсних платежів, яка створює умови для ефективного використання землі, збереження екологічного потенціалу, гарної якості навколишнього природного середовища й цінних природних об'єктів та ландшафтів.

СОСТАВЛЯЮЩИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Другак В. Н.

Обосновано составляющие системы государственного администрирования экологического развития землепользования в Украине, в частности: охрана и сохранение природоресурсного и экологического потенциала, рыночная стоимость землепользования и общая экономическая ценность природных ресурсов, институт ограничений в использовании земель.

Ключевые слова: *земельная политика, государственное администрирование, экологическое развитие землепользования, рыночная стоимость земли.*

Другак Валентина Николаевна, доктор экономических наук, профессор кафедры экологии и экономики землепользования Государственной экологической академии последипломного образования и управления Минприроды Украины, г. Киев

THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL LAND USE IN UKRAINE

Drugak V. M.

In article is grounded the components of public administration of environmental land use in Ukraine, in particular: the protection and conservation of natural resources and environmental capacity, the market value of land and the total economic value of natural areas, institute restrictions on land use.

Keywords: *land policy, public administration, environmental development land, market value of land.*

Drugak V. M., Doctor of Economics, Associate Professor, Professor, Chair of Ecology and Economy of Land Use. State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management of the Ministry of Ecology of Ukraine, Kyiv.

Література

1. РІО + 20. Конференція Організації Об'єднаних Націй зі 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.