УДК 332.2

А. О. Дубас,
ст. викладач, Державна академія житлово-комунального господарства

СТАЛЕ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ ТА ЕКОЛОГІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Висвітлено основні проблеми соціального, економічного та екологічного характеру в умовах сталого землекористування. В статті наведено необхідні напрями проведення аграрної реформи як основи збалансованого розвитку земельних відносин та землекористування в Україні.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проведення земельної реформи в Україні зумовило виникнення гострих проблем соціального, економічного і екологічного характеру. Особливо загострилося питання збереження, раціонального використання і розширеного відтворення земельних ресурсів як базису сталого розвитку. Організаційно-економічні та правові засади державного регулювання землекористування повинні забезпечувати всі аспекти розвитку суспільства в умовах земельних перетворень. Тому актуальною стала соціально-економічна організація використання, збереження і відтворення земельних ресурсів відповідно до принципів сталого розвитку, шляхом комплексного розв'язання проблем збалансованого розвитку земельних ресурсів і землекористування в системі продуктивних сил.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасним проблемам сталого землекористування в Україні присвячено роботи таких науковців, як А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, В.М. Месель-Веселяк, Л.Я. Новаковський, І.А. Розумний, А.Я. Сохнич, А.М. Третяк, М.І. Хвесик та інших. У той же час наявні дослідження значною мірою концентруються на питаннях управління земельно-ресурсним потенціалом в умовах реформування земельних відносин у пострадянський період. Недостатньо опрацьованими залишаються стратегічні напрями формування сталого землекористування в умовах завершення земельної реформи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Концепцію сталого землекористування необхідно розглядати як цілісний процес відтворення всього комплексу зв'язків "людина — земля". Стале землекористування являє собою таке землекористування, якому притаманні гармонізація всіх процесів життєдіяльності. На думку більшості фахівців, стале землекористування передбачає екологічно безпечне (природоохоронне), економічно ефективне і соціально сприятливе використання земельних ресурсів. В одних випадках акцент робиться на економічну ефективність, в інших — на екологічний чи агроландшафтний аспект, у третіх — на соціальний. Усі три аспекти, безумовно, взаємозалежні, неподільні і визначають головні чинники оптимальності землекористування.

Економічна оптимальність землекористування проявляється у виявленні відхилення реальних економічних показників діяльності сільськогосподарських господарств (рентабельність, собівартість, дохід тощо) від нормативних (оцінних).

Екологічно стабільним землекористування буде, якщо склад і співвідношення вирощуваних культур забезпечують найбільшу загальну біологічну продукцію; неминучі втрати органічної речовини з грунту з урожаєм максимально компенсуються внесенням органічних добрив; методи механічного обробітку грунтів стримують процес мінералізації і вимивання органічної речовини.

Соціально сприятливе землекористування повинне забезпечувати: створення відповідних умов для проживання; оптимальну структуру сільського розселення; відродження ефективного селянина-господаря; високу професійну кваліфікацію та екологічну свідомість власника чи користувача земельної ділянки.

Земля є основою життя, що визначає її важливу роль у соціально-економічному розвитку суспільства. Як основа екосистеми фактор виробництва і предмет права власності вона є базисом сталого розвитку, умовою соціального піднесення та добробуту людини. В Україні роль земельних ресурсів особлива, оскільки понад 95% території країни знаходиться у господарському використанні, що включає природно-господарську інфраструктуру, яка створена багатьма поколіннями людей. Місткість територіального простору України по біокліматичному потенціалу для життя людини складає 250—300 млн населення.

Своєрідність розвитку земельних відносин в Україні пов'язана із земельною реформою і трансформацією економіки країни, що здійснюється протягом останніх 19 років. За цей період в Україні близько 6,7 млн громадян отримали земельні сертифікати, що засвідчують право власності на землю, з них понад 6,1 млн селян вже отримали державні акти на право приватної власності на землю (15% українського населення). Одночасно понад 11 млн власників здійснили приватизацію земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлових будинків, господарських приміщень, садівництва, дачного і гаражного будівництва тощо.

З часу прийняття нової редакції Земельного кодексу України Верховною Радою України із 38 законів, які необхідно було прийняти в розвиток Земельного кодексу, прийнято лише 15. Щодо нормативних актів Кабінету Міністрів України та державних стандартів, норм і правил Держкомзему України, то їх прийнято лише 20 із майже 500. Так, наприклад, в розвиток законів України "Про землеустрій" та "Про охорону земель" необхідно було

прийняти 125 нормативних актів, а прийнято тільки 14. Отже, стан реалізації норм Земельного кодексу України через прийняття нормативно-правових актів, що випливають безпосередньо з Кодексу, можна вважати критичним.

Основним економічним фактором і механізмом становлення і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в умовах, що склалися після паювання сільськогосподарських угідь, є створення його інфраструктури. Тому для формування сталого землекористування необхідно здійснити такі заходи:

— сформувати автоматизовану систему державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість;

— сформувати мережу земельних іпотечних банків за активної участі держави;

— створити кредитні ресурси за рахунок залучення коштів фізичних і юридичних осіб через механізми зниження норми позичкового відсотку по кредитах і на цій основі — перетворення кредитних ресурсів у головне джерело інвестицій;

— ввести законодавчі підстави для формування великотоварних агропромислових господарств на засадах довгострокових орендних відносин;

— привести в рух дію економічних законів по ланцюгу: кредитні ресурси — інвестиції — економічний ріст — доходи.

Зважаючи на це, у системі економічних інструментів регулювання земельних відносин необхідне удосконалення системи обліку, оцінки і реєстрації землі, що грунтується на принципах конвергенції вже створених систем державного земельного кадастру і реєстрації прав власності на нерухоме майно. Розвиток повноцінної системи реєстрації прав власності на землю передбачає необхідність завершення створення системи державного земельного кадастру і забезпечення автоматизованого його ведення на всіх ієрархічних рівнях, створення на базі даних державного земельного кадастру інформаційних систем управління земельними ресурсами і землекористуванням, а також регулювання обороту земель створенням державного реєстру земель, запровадженням інтегрованого обміну даними щодо прав на земельні ділянки, спрощенням процедур оформлення землевпорядної документації при оформленні прав на ділянки.

Систематичне проведення державної кадастрової оцінки земель дозволить створити механізми, які забезпечують проведення більш раціональної податкової й інвестиційної політики держави, підвищити ефективність управління земельними ресурсами України, що в остаточному підсумку призведе до збільшення дохідної частини бюджетів усіх рівнів і сприятиме якісному вирішенню соціально-економічних проблем суспільства. Важливо, щоб система грошової оцінки земель була побудована на засадах існуючих Міжнародних стандартів оцінки. Відсутність же офіційного ринкового обороту землі створює сприятливий клімат для масової корупції, катастрофічно позначається на вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Велике занепокоєння викликає той факт, що нові агроформування, створені на засадах орендних відносин, у переважній більшості сповідують короткострокову оренду. А це прямий шлях до виснаження родючості грунтів і погіршення якісного стану земель взагалі.

У більшості країн Європейського союзу передбачений мінімальний термін дії оренди землі, тільки в Данії встановлений максимальний термін — 30 років. Проаналізувавши досвід країн із сталою ринковою економікою та розвинутим сільським господарством, можна стверджувати, що найефективніше використовують землі, що здані в оренду на середньо- та довгостроковий термін дії договору оренди землі. Практика регулювання орендної плати визначається з урахуванням специфіки кожної країни. У законодавчих актах цих країн передбачається захист прав обох сторін (як орендаря, так і орендодавця), тобто регламентується питання рівня орендної плати та строків оренди, а також передбачається відповідальність сторін за порушення положень орендного контракту. Земельно-орендні відносини в різних країнах мають різнобічний і складний характер, оскільки враховуються багато виробничих, соціальних і навіть особистих факторів.

Небезпечним для економічного розвитку країни є надмірне подрібнення земельних ділянок сільськогосподарського призначення (парцеляція), що призводить до неощадливого, неефективного та нераціонального використання земель через натуралізацію виробництва, зниження продуктивності угідь. У спеціальній літературі неодноразово наголошувалося на необхідності встановлення не лише максимальних, а й мінімальних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Потребує вирішення і проблема консолідації земель сільськогосподарського призначення з метою запровадження прогресивних технологій вирощування культур.

Мінімально допустимі розміри земельних ділянок сільськогосподарського призначення повинні залежати не від адміністративної належності земельної ділянки чи організаційно-правової форми суб'єкта, який її обробляє, а від об'єктивних умов: виду угідь, стану грунтів, типу рельєфу, кліматичної зони, типу ландшафту, розвиненості й доступності ринків збуту продукції, спеціалізації господарств.

Поряд із згаданими вище нормативами мінімальних розмірів окремих земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що зумовлені агротехнічними міркуваннями, з економічних мотивів доцільно встановити (або принаймні заохочувати) мінімальні загальні розміри угідь сільськогосподарських підприємств. Адже невеликі селянські господарства (сільськогосподарські підприємства) приречені на збитковість, неконкурентоспроможність. За свідченням вчених Інституту аграрної економіки, оптимальний розмір, наприклад, господарства зернового та зерново-буряківничого напрямів визначається на рівні 300—400 га, а при розмірі фермерського господарства у 55 га тваринництво у ньому буде збитковим.

У чинному законодавстві України доцільно закріпити нормативи неподільності окремих земельних ділянок, що повинні застосовуватися при формуванні нових земельних ділянок. Вказані нормативи доцільно встановити в порядку землевпорядного нормування, повноваження із здійснення якого надані Держав-

ному комітету України по земельних ресурсах.

Доцільно також скасувати необгрунтоване обмеження 100 га максимального розміру земель сільськогосподарського призначення, що можуть перебувати у власності одного суб'єкта. Обмеження подібного характеру мають право на існування, проте вони повинні бути обгрунтованими, залежати від виду угідь, спеціалізації господарства. Адже стогектарне господарство того ж зернового напряму ніколи не буде конкурентноздатним ніколи не забезпечить його власнику належний прибуток.

Наприкінці аналізу економічного блоку проблем формування сталого землекористування слід звернути увагу на проблему запровадження прогресивного оподаткування земельних ділянок несільськогосподарського призначення у випадках перевищення визначених законом норм житлової, садівничої, промислової та іншої забудови. Зазначене стане вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів, а більшій кількості громадян і юридичних осіб надасть більшої впевненості у невідворотності їх прав на землю, у гарантовано комфортних умовах проживання і діяльності.

За останні роки особливого розмаху набула незаконна безоплатна роздача найбільш привабливих земель країни, без дотримання існуючих норм площ. Повернення цих земель державі або органам місцевого самоврядування практично неможливе і негативно позначатиметься на іміджі держави в світі. З метою досягнення відносно сприйнятних соціальних результатів розподілу земель необхідно запровадити прогресивне оподаткування.

Соціальна захищеність громадян України в процесі проведення земельної реформи, створення для них сприятливих умов проживання з високим рівнем життєвого середовища можливі лише при ефективній реалізації таких заходів:

— завершити видачу державних актів на право власності на землю взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай);

— завершити перерозподіл земель запасу та резервного фонду із урахуванням інтересів держави щодо резервування земельних ділянок для суспільних потреб, формування та розвитку соціально-побутової та транспортної інфраструктури сільських територій;

— внести зміни до чинного земельного та бюджетного законодавства, спрямовані на скасування інституту безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами і заміну її відповідними дотаціями з місцевих бюджетів на придбання земельних ділянок для членів територіальних громад;

— сприяти формуванню інститутів громадського суспільства у питаннях земельних відносин, популяризації знань про земельні ресурси.

Дуже серйозний соціальний негатив пов'язується з позбавленням селянства права одержання адекватної винагороди (орендної плати) за експлуатацію землі, що належить селянам на правах власності. За останні роки в державі суттєво зросли лише ставки орендної плати за нерухоме майно — будівлі, споруди, приміщення, земельні ділянки в межах населених пунктів тощо. Згідно чинного законодавства розмір орендної плати може становити до 12% її вартості. У більшості Європейських країн ставки орендної плати пов'язуються з розміром банківського кредиту. У нас розмір орендної плати коливається в середньому по областях від 90,4 до 135,6 грн. за один гектар угідь. Фактично у 2008 р. він становив 139,8 грн. за один гектар.

Право селян розпоряджатися своєю власністю обмежується не лише мораторієм на продаж власних земельних ділянок, а й на результати праці на землі. По суті, родючість грунтів як фактор одержання додаткової вартості в процесі використання землі експлуатується іншими особами. Держава, замість дійсного захисту прав селян на землю, через систему орендної плати та регулювання земельних відносин створює умови для втрати селянством функцій власника, обмежує його конституційні права, стимулює ведення сільськогосподарського виробництва, яке не створює необхідного розміру ренти для розширеного відтворення.

Необхідно проаналізувати і використання земель в містах України — територіях багатофункціонального використання земельних ресурсів. Воно відзначається значною невпорядкованістю структури землекористування, відсутністю комплексного підходу до оцінки того ефекту, який може бути отриманий при врахуванні вартості землі. На сьогодні міста займають площу приблизно в 1,5—2,0 рази більшу, ніж необхідно для їх нормального функціонування за діючими будівельними нормами. Подальше зростання територій міст, особливо великих і дуже великих, неприпустимо, бо надто ускладнює функціонування всіх систем життєзабезпечення міста, погіршує екологічні умови, загострює соціальні та економічні проблеми. Тому для забезпечення зростаючих потреб міст у територіях різного функціонального призначення, що необхідно в умовах сучасної урбанізації, слід використовувати існуючі внутрішні резерви. Але при цьому слід врахувати необхідність збереження відкритих територій так званого екологічного каркасу, які попередять виникнення незворотних процесів, що порушують комфортність умов проживання населення.

Щодо екологізації землекористування, то в агропромисловому змісті це означає забезпечення продовольчої безпеки країни при одночасному оздоровленні навколишнього середовища. Забезпечення збереження і відновлення земельно-ресурсного потенціалу — основна мета екологізації землекористування.

Україна характеризується досить високою сільськогосподарською освоєністю та розораністю земель. Сільськогосподарські угіддя станом на 01.01.2006 р. займали площу 41,8 млн га, що становить 69,3% всієї території. В структурі сільськогосподарських угідь орні землі займають 77,8%. В загальному ж розораність території України становить 54,0%. Для порівняння: розораність території США — 20%, Англії — 28%, Болгарії — 34%, Китаю — 10%, Нідерландів — 25%, Франції — 34%. Тому питання про встановлення гранично допустимого рівня розораності території та оптимізації структури угідь повинні бути розроблені у державних стандартах і нормативах.

Слід відмітити, що в Україні знаходиться 25% площі світових чорноземів, в тому числі — 60% сільськогосподарських угідь розміщені на чорноземах, чорноземно-лучних і лучно-чорноземних грунтах з високою по-

тенційною родючістю, а саме вони найбільше і піддаються ерозії. Загальна ж площа сільськогосподарських угідь, які зазнають водної і вітрової ерозії в Україні, становить 16,3 млн га, в т.ч. 13,7 млн га ріллі.

Внаслідок ерозійних процесів щорічно втрачається 600 млн тонн грунту, у тому числі більше 20 млн тонн гумусу. Все це і є причиною зниження родючості земель. Досягнення цілей екологічної оптимізації землекористування вбачається, в першу чергу, у реалізації системи заходів з консервації непридатних для сільськогосподарського використання земель. Причому виведення таких земель (особливо орних) з інтенсивного використання слід розглядати не лише з точки зору припинення подальшого розвитку деградаційних процесів, але й у контексті відтворення природних ландшафтів за рахунок відповідного збільшення площі екологічно стабільних угідь (лісів, сіножатей, пасовищ тощо).

У ході земельної реформи поглиблення процесів між використанням і охороною земель загострює екологічні та економічні суперечності, пов'язані, в першу чергу, з недостатнім фінансуванням грунтоохоронних заходів. Згідно з чинним законодавством основним джерелом фінансування мали б бути кошти, що надходять від сплати за землю. Однак вивчення сучасного стану плати за землю свідчить про те, що кошти спрямовуються на погашення бюджетних боргів та на інші цілі, не пов'язані з вирішенням земельно-екологічних проблем. А тому єдиним джерелом фінансування повинні бути кошти, які надходять від підприємств та організацій в порядку відшкодування втрат сільського господарства та лісогосподарського виробництва.

Реструктуризація колишніх КСП та створення нових агроформувань без достатнього науково-методичного організаційного, технічного, картографічного та фінансового забезпечення призвело до руйнування існуючої організації території, порушення практично всіх сівозмін, збільшення площ під просапними культурами, які посилюють дії ерозійних процесів, що призводить до значної деградації земель і збільшенню площі ріллі. За таких умов на третині території України спостерігається екологічна криза.

У вирішенні проблем створення сталого землекористування в сільському господарстві першорядним завданням є оптимізація території новостворених агроформувань шляхом трансформації і впорядкування угідь, раціонального землеустрою та охорони земель, розширення застосування агрохімічних засобів, без яких освоєння грунтозахисних заходів неможливо. Тобто сучасне землеробство потребує адаптивної інтенсифікації на базі сталого землекористування на еколого-ландшафтній основі з максимальним урахуванням природних та грунтово-кліматичних умов.

Еколого-ландшафтний підхід передбачає встановлення оптимального співвідношення площ ріллі, пасовищ, сінокосів, заповідників, лісонасаджень, населених пунктів та інших антропогенних стабілізуючих середовище складових, які сприяють саморегуляції агроландшафтів. Оптимальне співвідношення цих угідь тим краще, чим воно ближче до природного (натурального) ландшафту.

На наш погляд, найважливішими напрямами стабілізації екологічної ситуації в сучасних землекористуваннях є:

— розробка екологічних стандартів і технологічних нормативів раціонального використання та охорони земельних ресурсів;

— оптимізація структури земельних угідь;

— забезпечення широкого впровадження у сільське господарство новітніх екологічно збалансованих технологій та підтримку розвитку біологічного землеробства;

— розробка порядку і запровадження економічного стимулювання землевласників та землекористувачів щодо ведення екологічно збалансованої сільськогосподарської діяльності;

— створення еколого-економічних моделей сталого розвитку землекористувань для кожної грунтово-кліматичної зони в розрізі природних зон та провінцій.

ВИСНОВКИ

Для формування збалансованої (сталої) системи землекористування в існуючих та новостворених господарствах та забезпечення ефективного розвитку земельних відносин необхідно провести обгрунтовану трансформацію структури сільськогосподарських земель у напрямі формування збалансованого співвідношення окремих компонентів агроекосистем та забезпечення екологічної безпеки і рівноваги території. Щодо соціально-економічного аспекта, то забезпечення сталого землекористування в Україні можливе при ефективній реалізації таких завдань: формування автоматизованої системи державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість; створення мережі земельних іпотечних банків; забезпечення умов для виникнення кредитних ресурсів шляхом залучення коштів через механізми зниження норми позичкового відсотку по кредитах; прийняття законодавчих підстав для формування великотоварних агропромислових господарств на засадах довгострокових орендних відносин; запровадження прогресивного оподаткування тощо.

Література:

1. Бабміндра Д. Наслідки земельної реформи та перспективи формування ринкового земельного ладу // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Стратегія забезпечення сталого розвитку України" від 20.05.2008. — Київ: РВПС України. — С. 214—217.

2. Добряк Д.С., Мартин А.Г., Вітвицька В.М. Концептуальні засади формування та функціонування ринкових земельних відносин у сільському господарстві // Землеустрій і кадастр. — 2008. — №2. — С. 4—8.

3. Кривов В.М. Раціональне природокористування в концепції розвитку сталого землекористування // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Стратегія забезпечення сталого розвитку України" від 20.05.2008. — Київ: РВПС України. — С. 245—251.

4. Хвесик Ю.М. Інституціональні трансформації у сфері природокористування // Вісник аграрної науки. — 2008. — №7. — С. 55—60.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2010 р.