

УДК 361.164.23:631.452

А. І. Крисак,

к. е. н., Ліга оцінювачів земель

А. Б. Поліщук,

аспірант, Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка С. Дем'янука

Д. С. Нірода,

аспірант, Луцький національний технічний університет

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

У статті розглядаються недоліки вітчизняної системи фінансового забезпечення процесів відтворення і охорони земель. Запропоновано перспективні напрями нарощення фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію ґрунтоохоронних проектів. Обґрунтовано доцільність випуску цінних паперів місцевої позики під заставу земель комунальної власності.

The article examines the shortcomings of national systems of financial support the processes of reproduction and protection of land. Perspective directions building financial resources allocated for the implementation of soil-projects. Expediency securities issue local bonds secured by land communally owned.

Ключові слова: комунальна власність, місцева позика, фінансові відносини, земельний податок, бюджет.
Key words: community property, municipal bonds, financial relations, land tax, budget.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливою передумовою формування просторового базису для збалансованого розвитку продуктивних сил і піднесення вітчизняного аграрного сектора є перманентне відтворення та охорона земельних ресурсів. Левова частка проблем у цьому напрямі пов'язана з недостатністю фінансового забезпечення землеохоронних проектів. Ті кошти, які виділяються з бюджетів різного рівня і суб'єктами аграрного підприємництва, є недостатніми для повноцінного невиснажливого землекористування. Земельний податок та орендна плата за користування земельними ресурсами, на відміну від екологічного податку, надходять до загального фонду місцевих бюджетів і не мають цільової прив'язки щодо фінансування проектів відтворення й охорони земель.

Недосконалість міжбюджетних відносин щодо розподілу земельного податку не створює передумов для повноцінного застосування інструментів економічного стимулювання раціоналізації землекористування. Більшість землекористувачів не здатні погашати також процентні ставки комерційних банків у разі отримання кредитних ресурсів для відтворення та охорони земельних ресурсів.

Недостатньою є також робота виконавчих органів та органів місцевого самоврядування щодо залучення для фінансування землеохоронних проектів фінансових ресурсів міжнародних фінансово-кредитних установ. Усе це вимагає пошуку нетрадиційних і не апробованих у вітчизняній практиці підходів щодо залучення грошових коштів для фінансування проектів відтворення та охорони земель, у першу чергу сільськогосподарсько-го призначення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У ряді праць вітчизняних вчених розглядаються теоретичні основи фінансових відносин у сфері землекористування, дається тлумачення сутності фінансових ресурсів землекористування, відслідковуються суперечливі моменти міжбюджетного розподілу земельних платежів, що звужує фінансову базу відтворення та охорони різних категорій земель [1–6].

На думку І. Топіхи та О. Мамалюк, відмінною рисою фінансових відносин у землекористуванні є їх платність і надання різним суб'єктам господарювання права власності на земельні ресурси. Фінансові відно-

сини виникають: при формуванні та використанні позабюджетних фондів охорони земельних ресурсів; при формуванні екологічних фондів підприємств; між замовниками і виконавцями робіт з реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; між органами територіального самоврядування (коли вони є замовниками землеохоронних робіт і здійснюють їх фінансування); з бюджетом (в результаті отримання коштів на фінансування землеохоронних і науково-дослідних робіт землеохоронного напрямку; при здійсненні платежів в бюджет); з банками (щодо залучення кредиту для формування фінансових ресурсів, необхідних для здійснення землеохоронних робіт, погашення відсотків за кредит тощо); зі страховими компаніями при створенні страхового фонду на випадок аварійного, непередбаченого виду впливу на стан земель [4]. Отже, фінансові відносини у землекористуванні включають надзвичайно широкий спектр взаємозв'язків між державою, підприємницькими структурами, громадянами та фінансово-кредитними установами з приводу фінансового забезпечення процесів відтворення та охорони земель. На жаль, окремі складові фінансових відносин є лише номінально інституціоналізованими і не отримали значного поширення в господарській практиці. Це, в першу чергу, стосується відносин землекористувачів з банками та страховими компаніями.

Тому й не дивно, що центром тяжіння в системі фінансових відносин щодо відтворення і охорони різних категорій земель є держаний бюджет, який, за словами А. Мартина, завжди є головним джерелом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Важлива роль при цьому належить бюджетним програмам "Проведення земельної реформи" та "Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів". На реалізацію цих програм у 2009 році виділено 7758,5 тис. грн. Безумовно, цих коштів замало [3].

З огляду на сказане вище, необхідно суттєво диверсифікувати джерела фінансового забезпечення відтворення і охорони земель шляхом імплементації сучасних форм кредитування землеохоронних проектів і впровадження механізмів більш результативної капіталізації господарського освоєння земельно-ресурсного потенціалу.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної публікації є виявлення прикметних рис фінансових відносин у сфері землекористування, ідентифікація основних проблем фінансування землекористування, обґрунтування механізму випуску облігацій під заставу земель комунальної власності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Численні інституціональні розриви у фінансово-економічному механізмі землекористування не дають можливості повною мірою використати наявний потенціал формування достатньої бази фінансових ресурсів відтворення і охорони земель. Фінансові ресурси землекористування — це всі грошові засоби, які знаходяться в розпорядженні держави, підприємств, господарств, організацій, акумульовані у відповідних джерелах і призначені для покриття певних витрат, пов'язаних з раціональним використанням, відновленням, охороною і ліквідацією негативних наслідків погіршення стану земельних ресурсів [4].

Значні втрати фінансових ресурсів землекористування пов'язані зі штучно звуженою базою стягнення земельних податків, використанням натуральної форми плати за оренду земель, надмірною уніфікованістю земельних платежів за реєстрацію прав власності та земельні трансакції, залишковим принципом фінансування робіт по відтворенню природної продуктивності ґрунтів у особистих селянських господарствах та сільськогосподарських підприємствах.

Фінансову основу забезпечення раціонального використання та охорони земель мали б складати тридцятивідсоткові відрахування від плати за землю. Ці кошти мали б акумулюватися на спеціальних рахунках місцевих бюджетів. Але чинність статей 21 та 22 Закону України "Про плату за землю" від 03.07.1992 № 2535-ХІІ, які визначали напрями використання коштів земельного податку, відповідно, у 2005 та 2008 році була остаточно скасована.

Значні проблеми існують із використанням коштів, що надходять внаслідок відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Використати їх на цілі, що не пов'язані із охороною земель, не можна, проте ніщо не заважає розміщувати ці надходження на банківських депозитах, одержуючи у вигляді відсотків непогане "поповнення" до місцевих бюджетів. В той же час недостатньою мірою конкретизовано види заходів із охорони земель на рівні нормативно-правових актів [3].

Ефективний перевелі об'єктів земельної власності та інвестиційне забезпечення реалізації природоохоронних проектів у землекористуванні можливі за наявності спеціалізованої фінансово-кредитної установи — Національного земельного банку, який, на відміну від банку "Україна", що мав псевдоаграрну спрямованість і обіцяв "довго жити", матиме реальну фінансову основу для ефективної капіталізації, а також надійне інституціональне забезпечення у формі прозорих умов формування статутного капіталу. Забезпечення вказаних вище вимог потребує неабияких зусиль різних гілок влади, спеціалізованих установ та фахівців, що також впирається у значний часовий лаг між здійсненням необхідних заходів і створенням достатніх передумов для повноцінного банку земель та його регіональних відділень.

Через цей банк має забезпечуватись розподіл коштів, накопичених у фондах розвитку земель, на реалізацію проектів закупівлі державою еродованих та малопродуктивних земель, викуп земельних ділянок у неефективних власників, пільгове кредитування перспективних форм землеробства та проривних ґрунтоохоронних заходів. У структурі банку мають бути сформовані спеціалізовані експертні групи, які забезпечуватимуть реальну оцінку земель, адекватну їх техніко-економічним та екологічним характеристикам, чим усунуватимуть "девальвацію" земельного капіталу, що штучно культивуватиметься ринковими спекулянтами.

Місцеві ради мають активно впливати на вибір найбільш ефективних власників сільськогосподарських угідь, пріоритетів фінансування відтворення та охорони земель, на переведення окремих категорій земель у резерв, купівлю екологічно несприятливих земель державним фондом земель, проведення консервації деградованих земельних масивів, зміну цільового призначення окремих ділянок у разі крайньої необхідності. Для цього ради мають безпосередньо взаємодіяти з відповідними підрозділами Держземагентства, оцінювачами земель, науково-дослідними установами, суб'єктами аграрного бізнесу. Саме представницькі органи мають ініціювати створення громадських об'єднань на кшталт спілок землевласників та орендарів, лобювати доцільність створення регіональних відділень Національного земельного банку, обґрунтовувати пропозиції для вищих рівнів виконавчої та законодавчої влади щодо вдосконалення оціночної діяльності, посилення взаємозв'язку між політикою регулювання ринку земель та територіальними особливостями землекористування [6].

Важливим завданням національної і регіональної економічної політики є забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Одним з найбільш вагомих джерел доходів місцевих бюджетів є плата за землю та надходження коштів від продажу земельних ділянок. Підвищити фіскальну дієвість вказаних вище надходжень можливо за умов покладення в основу проведення операцій з купівлі-продажу земельних ділянок конкурентних засад шляхом проведення земельних конкурсів та аукціонів. У цьому напрямі в більшості адміністративних районів аграрної спеціалізації справа ще не зрушилася з місця. Тобто інститут купівлі-продажу земельних ділянок без конкурентної основи навряд чи можна вважати прогресивним та сформованим, а це відкриває ще більші можливості для системних та масштабних зловживань уже не тільки із землями населених пунктів, а й із землями сільськогосподарського призначення.

Значним системним негативом земельної реформи є те, що регламентовані Земельним кодексом України важелі економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель ще й досі не набули практичного втілення, особливо на місцевому рівні, де розв'язання екологічних проблем землекористування значною мірою впливає на темпи соціально-економічного піднесення. У зв'язку з тим, що система стимулювання є номінальною, землевласники й землекористувачі неохоче вкладають ресурси у ґрунтозахисні проекти та "зелені" технології сільськогосподарського землекористування. Розкрутити маховик активної природоохоронної діяльності в аграрному природокористуванні може популяризація вдалого використання узаконених стимулюючих підойм щодо відшкодування втрат землекористувачам за виконані ними якісні поліпшення ґрунтів шляхом чи надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, чи виділенням коштів державного або місцевого бюджету для відновлення попереднього стану земель тощо.

Потребує кардинальних змін і політика формування фінансових фондів запобігання екодеструктивним процесам у сільськогосподарському землекористуванні. Одним з найбільш дієвих шляхів стало відрахування частини плати за землю, як це було регламентовано Законом України "Про плату за землю", але потім блокувалося бюджетним законодавством. Значну частину фінансових ресурсів можна було б акумулювати шляхом перерозподілу коштів, отриманих від продажу земель населених пунктів. Важливим джерелом стала б диверсифікація системи плати за землю, що дозволила б ввести додаткові платежі, в першу чергу штрафного характеру, за забруднення земель та за інший екодеструктивний вплив на них, а також платежі за земельні

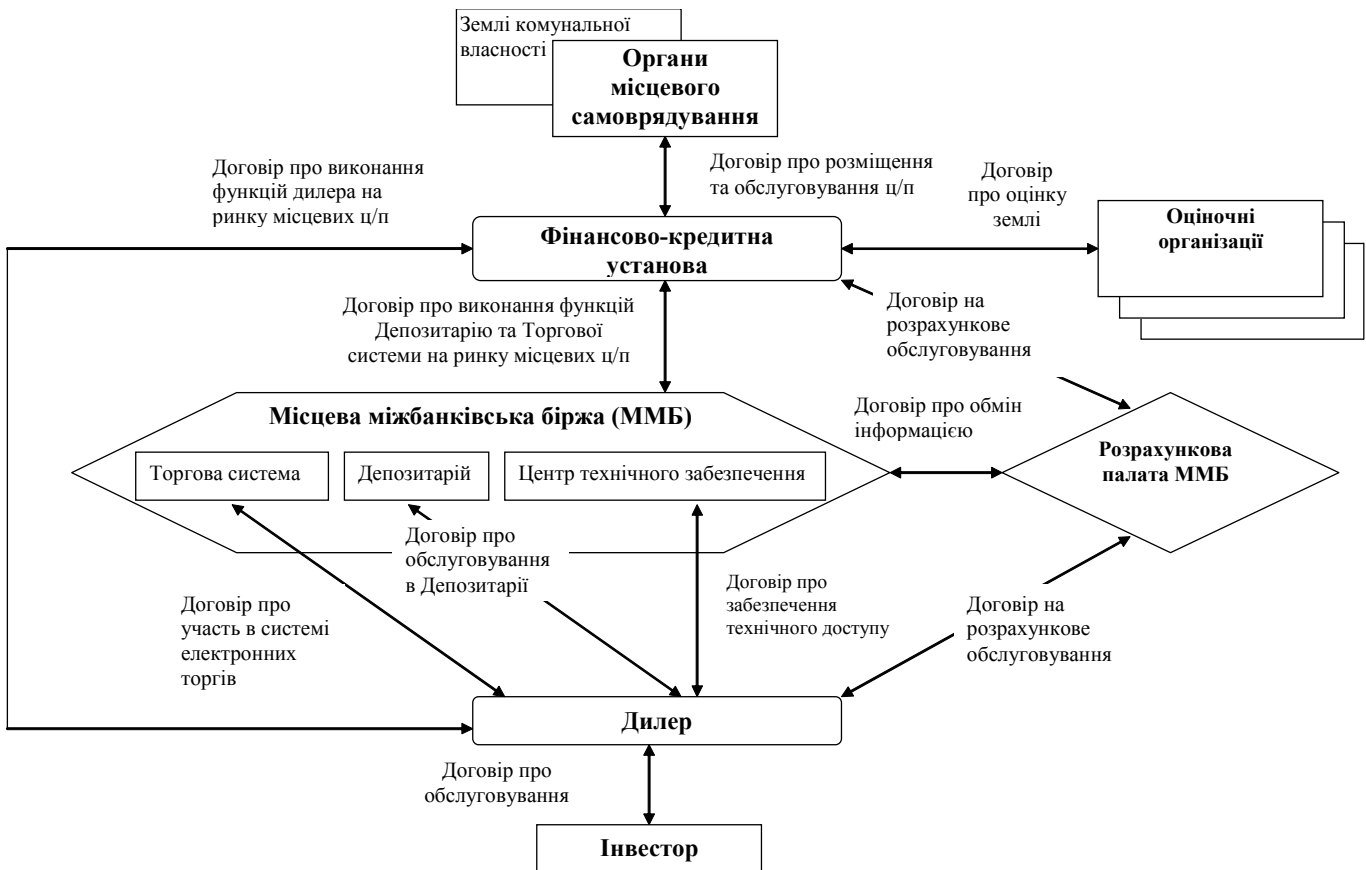


Рис. 1. Схема випуску цінних паперів місцевої позики під заставу земель комунальної власності

транзакції. У перспективі з метою фінансування землеохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням земельних ресурсів, доцільно створити Державний фонд охорони земель як складову частину Державного бюджету України. Цей фонд має забезпечувати централізацію та цільове використання коштів, що надходять за відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, поступають з бюджету на виконання цільових програм, а також як податок за землю та як штрафні санкції за порушення земельного законодавства тощо [3].

Про доцільність інтенсифікації зусиль із формування фондів охорони і відтворення земель свідчать наслідки стихійних лих, що призводять не лише до втрати сільськогосподарської продукції, а й до значного деструктивного впливу на родючість ґрунтів, а це вагомий фактор неврожаю в наступному році. Крім фінансування наслідків ліквідації форс-мажорних ситуацій у землекористуванні, домінантою витрачання коштів фонду мають бути науково обгрунтовані проекти відтворення та охорони сільськогосподарських угідь, проекти зі зниження кислотності та засоленості ґрунтів (вапнування, гіпсування), рекультивация земель, які знаходилися під торфорозробками, розширення лук та пасовищ, нарощення лісозахисних смуг. За допомогою цього фонду варто буде в разі зняття мораторію формувати державний фонд земель, які потребують покращення якісних характеристик, втрачених внаслідок невмілого їх використання або ж цілеспрямованих дій задля отримання разового "рекордного" врожаю. Після проведення відповідних агротехнічних заходів, що дадуть можливість відновити природну родючість земель, вони знову можуть стати об'єктом купівлі-продажу на ринку сільськогосподарських угідь [5]. Землі, які не зворотно втратили продуктивну здатність до самовідтворення, мають бути залужені або заліснені за рахунок коштів фонду. Більше того, на даний момент не існує й фінан-

сово-кредитної установи, яка забезпечуватиме перерозподіл фінансових ресурсів фонду, їх оборот в системі розширеного відтворення.

Ще одним "вузьким" місцем фінансово-економічного механізму землекористування зокрема й аграрної сфери взагалі є символічний характер дотування галузі рослинництва. Сільгоспвиробники використовують усі наявні ресурси, щоб латати діри в Охрімівій свиті власного сільськогосподарського виробництва через дороговизну паливно-мастильних матеріалів, мінеральних добрив та засобів захисту рослин, низький рівень механізації агротехнічних робіт, невідгдані умови одержання кредитних ресурсів. За таких умов про вмонтування екологічного імперативу в стратегію землекористування не випадає навіть говорити. Тобто треба відверто сказати, що підвищити ефективність використання земельних ресурсів і при цьому не залишати поза увагою екологічну складову землекористування лише за рахунок удосконалення системи земельного оподаткування, економічного стимулювання відтворення та охорони земель, розбудови ринкової інфраструктури кредитування ґрунтозахисних проектів та формування цільових фондів неможливо [6].

Додаткове залучення кредитних ресурсів у систему розширеного відтворення господарства територіальних утворень для збільшення кількості реалізації соціальних та інфраструктурних проектів в умовах поточної кризи зумовлене необхідністю підтримки і підвищення інвестиційної привабливості об'єктів комунальної власності на первинних та вторинних ринках нерухомості.

Одним із перспективних джерел фінансування є емісія цінних паперів місцевої позики під заставу землі, що мають також колективну гарантію (забезпечених пулом заставних). Схема моделі наведена на рис. 1. Дана модель в умовах кризи створює додаткові джерела фінансування соціального та інфраструктурного розвитку місцевих територій. Фінансування через систему цінних паперів місцевої позики, що передбачає організацію в

регіонах спеціалізованих міжбанківських бірж, має бути спрямоване виключно на придбання заставних.

Органи місцевої влади повинні активно використовувати ринки цінних паперів для фінансування витрат місцевого бюджету та бюджету в частині здійснення конкретних проектів та цільових довгострокових програм.

Основні завдання муніципальних органів по визначенню обсягів і строків запозичень на ринку цінних паперів мають включати в себе:

- розширення запозичень на ринку цінних паперів під заставу земель комунальної власності для фінансування цільових довгострокових програм соціального та інфраструктурного розвитку;

- стабілізацію режиму залучення коштів у цінні папери (забезпечення планового характеру надходжень у загальному контексті бюджетної політики) і ринку цінних паперів місцевої позики;

- проведення цілеспрямованої послідовної роботи по зниженню вартості запозичень на ринку цінних паперів;

- функціональний розподіл цінних паперів місцевої позики на інструменти грошового ринку (короткострокові державні папери) й інструменти ринку капіталів (облігації з терміном погашення під заставу земель комунальної власності, що випускаються для фінансування конкретних проектів і цільових довгострокових програм).

З метою підтримання надійності та доступності цінних паперів місцевої позики під заставу земель комунальної власності для інвесторів муніципальні органи як позичальники повинні:

- здійснювати на основі новітніх комп'ютерних технологій створення боргової книги і забезпечити можливість прямого володіння цінними паперами будь-яким групам інвесторів;

- не примушувати інвесторів брати на себе ризики третіх осіб у зв'язку зі зберіганням і обслуговуванням державних цінних паперів;

- стимулювати розвиток механізмів, що забезпечують доступ максимально широкого кола інвесторів на ринок державних цінних паперів, і перш за все всіх форм колективних інвестицій;

- активно сприяти розвитку та використанню розрахункових, депозитарних та клірингових систем (включаючи використання платіжних систем Центрального банку).

Таким чином, місцева міжбанківська біржа має бути унікальною торговою системою для розміщення та обслуговування облігацій внутрішнього місцевого боргу та являти собою найбільшу інфраструктурну організацію на місцевому ринку цінних паперів.

Курс місцевих органів влади має бути спрямований на підтримку високої привабливості ринку за рахунок високої надійності, прибутковості і ліквідності облігацій, а також зниження ризиків шляхом заставлення земель комунальної власності, що буде сприяти падінню процентних ставок та призведе до швидкого розширення ринку цінних паперів місцевої позики.

Крім того, для розширення кількості інвесторів повинен бути допуск нерезидентів на ринок місцевих цінних паперів та можливості для них купувати ц/п на суму до 10% номінального обсягу випуску.

Реалізація цінних паперів має відбуватися на основі програмно-технічного комплексу на базі електронної торговельно-депозитарної системи та підключення до біржі віддалених терміналів і регіональних торгових майданчиків, а також впровадження нових фінансових інструментів на основі цінних паперів під заставу земель комунальної власності (ф'ючерси та опціони, "РЕПО", ломбардні кредити тощо).

З метою контролю капіталу нерезидентів, які бажають придбати цінні папери місцевої позики, необхідно застосовувати схему їх допуску на ринок місцевих цінних паперів, яка передбачає їх участь через вітчизняні банки-дилери на вторинних торгах та репатріацію

прибутку через їх рахунки. Впровадження дворівневої системи дилерів сприяє тому, що "первинні дилери" мають отримати можливість торгувати без передоплати з покриттям у вигляді операції "РЕПО" з вітчизняними фінансово-кредитними установами з метою залучення найбільших учасників ринку до його регулювання для підвищення стійкості всієї системи в цілому.

Первинним дилерам необхідно надати: право виставляти котирування, право подавати необмежений обсяг неконкурентних заявок, право користуватися одноденними бланковими кредитами Національного банку для підтримки ліквідності і право вчинення угод "РЕПО". Завдяки цьому вдасться знизити вартість кредитів для позичальника через обмеження запозичень на ринку і допуску нерезидентів на нього, а також створити стійку систему підтримки стабільності цього сегмента фінансового ринку.

ВИСНОВКИ

Наявність мораторію на вільний оборот сільськогосподарських угідь не дає можливості землекористувачам продати хоча б ті землі, які належать до категорії малопродуктивних або ж зазнали негативного техногенного впливу торфорозробок, що не мають вирішального значення для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва. Особисті селянські господарства, фермери, більшість сільськогосподарських підприємств ледве зводять кінці з кінцями і фінансують заходи з охорони земель за залишковим принципом.

Якщо щодо земель сільськогосподарського призначення існують обмеження на вільний оборот, то щодо передачі прав власності на землі населених пунктів уже давно сформовані класичні ринкові атрибути. Це дозволяє власникам безперешкодно їх продавати і виконувати ряд операцій щодо надання цих земель у тимчасове користування. З огляду на це органи влади, метою яких є відтворення природної родючості сільськогосподарських земель, мають використати весь можливий інституціональний простір для максимального збільшення рівня капіталізації земель населених пунктів, що дозволить отримати від їх використання фінансові ресурси частково спрямувати в сектор сільськогосподарського землекористування. Сьогодні сформовано критично необхідний рівень інституціонального забезпечення випуску цінних паперів під заставу земель комунальної власності, що перетворить їх в повноцінний елемент товарно-грошових відносин і сприятиме зростанню надходжень у місцеві бюджети та у фонди відтворення і охорони інших категорій земель.

Література:

1. Голян В.А. Економічне регулювання землекористування як важлива детермінанта нарощення потенціалу аграрного природокористування / В.А. Голян, Д.С. Нірода, А.Б. Поліщук // *Агросвіт*. — 2011. — № 23. — С. 2—6.
2. Голян В.А. Институциональные разрывы земельной реформы в Украине / В.А. Голян // *Економіст*. — 2012. — № 3. — С. 7—11.
3. Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Мартин // *Землепорядний вісник*. — 2009. — № 6. — С. 22—29.
4. Топіха І.Н. Джерела фінансування аграрного землекористування / І.Н. Топіха, О.А. Мамалюк // *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. — 2009. — № 1. — С. 3—8.
5. Хвесик М.А. Институціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. — К.: Книжкове видавництво НАУ, 2006. — 260 с.
6. Хвесик М.А. Институціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні: [монографія] / [М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Кришак]. — К.: Кондор, 2007. — 522 с.

Стаття надійшла до редакції 23.08.2012 р.