

УДК 330.13:332.12

Л.О. Шацула,

к.е.н., старший науковий співробітник, відділ просторового розвитку та земельних відносин, Рада по вивченню продуктивних сил України  
НАН України

## ЕКОЛОГО-ОРІЄНТОВАНІ ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ РЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ

*У статті обґрунтовуються пріоритетні напрями формування рентної політики на регіональному рівні з метою підвищення ефективності управління еколого-орієнтованою діяльністю.*

**Ключові слова:** пріоритети, еколого-орієнтований, рентна політика, просторовий розвиток, регіональна економічна система, землекористування.

**Вступ.** Для просторового забезпечення сталого землекористування важливим є формування економічних передумов. В практичному відношенні для цього необхідно здійснити на всій території державну кадастрову оцінку землі. Без сучасної кадастрової оцінки земельних ресурсів взагалі неможливо зробити перехід до цивілізованої системи земельних платежів, що формуються на основі рентної вартості землі. Втім саме цей крок сприяє наповненню місцевих бюджетів, які є базисною основою розгортання еколого-орієнтованих форм землегосподарювання. Таким чином у законодавство, що регулює систему земельних платежів в Україні, необхідно терміново внести серйозні зміни. При підготовці цих змін варто виходити з того, що: ставки земельних платежів повинні бути економічно значущими і чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; пільгове оподаткування повинне регулюватися тільки розмірами і термінами сплати платежів і зборів; система платежів за землю, крім земельного податку і орендної плати, повинна включати також і одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, а також збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи; земельні платежі необхідно встановлювати незмінними на тривалий термін.

**Постановка задачі.** Актуальність полягає в тому, що сучасні тенденції цивілізаційного розвитку, які пов'язані з концепцією забезпечення його сталості, вимагають від економіки України ефективного використання природних ресурсів та досягнення відповідної якості навколишнього середовища. Для країни в сучасних умовах найбільш важливим стає саме регіональний рівень, оскільки тут визначаються особливості та різноманіття природних, соціальних і виробничих умов господарювання.

На сьогоднішній день розумно припустити, що масштабність впливу господарського процесу можна знизити шляхом реорганізації поточного господарювання, адаптуючи його до регіональних, природнокліматичних умов, наявності основних фондів та трудових ресурсів, тобто використовуючи системні принципи організації простору для приведення територій до певного стану екологічної рівноваги та її підтримання на довгостроковий період.

Досить важливим є той факт, що існуючі економіко-організаційні механізми землекористування підпорядковуються домінуючій фінансовій ідеї, яка орієнтована на пошук шляхів збільшення за рахунок рентних платежів різноманітних бюджетів. В багатьох публікаціях стверджується [1;2;3;4;5;6], що в реальних господарських діях для суб'єктів господарювання вигідніше здійснювати ряд фінансових екологічних платежів, ніж витратитися на природоохоронні заходи або ініціювати впровадження еколого-безпечних методів господарювання.

Така тенденція відслідковується по всій країні незалежно від якісних та кількісних екологічних характеристик територій та форм господарювання. Для підвищення економіко-екологічної ефективності економіко-організаційних механізмів важливим стає визначення заходів та механізмів реалізації в межах яких можливо стимулювати процеси самоорганізації регіонального простору.

### Результати

Результати аналізу досвіду зарубіжних країн, в тому числі і високорозвинутих, свідчить, що при наявності великої кількості гострих екологічних проблем особливої актуальності набуває питання концентрації зусиль на пріоритетних природоохоронних напрямках.

Зупинимось більш конкретно на аналізі структури та використання земельного фонду. Визначено, що в Україні існує дисбаланс у співвідношенні природних та антропогенно-перетворених земель. Більшість регіонів України характеризуються як нестійкостабільні (південні та східні області), стабільними є західні та північні області. Загальний же рівень екологічної стабільності по країні є нестійкостабільним. Розподіл земельного ресурсу за цільовим призначенням носить довільний характер, не має чіткого економічного та екологічного обґрунтування. Структурна незбалансованість земельного фонду по екологічному критерію суттєво погіршує ефективність використання та охорони земель. Урбанізація та індустріалізація територій, неконтрольований сільськогосподарський тиск на ґрунтовий

покрив в Україні спричинили глибокі зміни природних властивостей земель, трансформацію внутрішньо-грунтових процесів, втрату ними самовідтворювальної здатності. В результаті нерационального використання земельних ресурсів з'явився їх дефіцит, і в сільському господарстві це вирішується двома шляхами. В першому випадку практично ведеться підтримка такого негативного процесу як знищення природної системи за рахунок залученням в процес виробництва малопродуктивних та деградованих земель. В другому – активізація процесів антропогенного навантаження на ґрунти та значною мірою неконтрольованого втручання в природні процеси їх самовідтворення.

З системних позицій погіршення стану земельних ресурсів значною мірою пов'язано із високими темпами використання природної біоти, які значною мірою перевищують темпи її відтворення. Фактично нині в Україні має місце криза біотичної розмаїтості, що стрімко зменшується і є однією з головних у змінах навколишнього середовища.

Також є важливим факт, що під впливом господарської діяльності відбувається руйнація ґрунту шляхом ерозії. Кількість еродованих сільськогосподарських угідь в Україні становить є 13,4 млн. га, серед них 10,6 млн. га орних земель. Найбільша частина еродованої ріллі знаходиться в Донецькій, Одеській, Харківській, Луганській, Кіровоградській, Дніпропетровській, Миколаївській областях, тобто там, де залучено найбільше земель в процес сільськогосподарського використання.

Визначено, що з методологічної точки зору важливими напрямками подальшого розвитку системи землекористування в Україні є тенденції, що орієнтують на встановлення балансу природних і антропогенно-змінених земель. В даному випадку суттєву роль відіграє концепція екологічної стабілізації ландшафтів шляхом формування природоохоронного каркасу території. На сьогоднішній день існують відповідні нормативно-правові передумови для формування такої екологічної мережі.

Якщо діяти в такому напрямку, для нашої держави необхідно, щоб організаційно-економічні заходи формувались на основі розгорнутого ряду загальносистемних законів, принципів та критеріїв функціонування людини та природи, які б в кінцевому підсумку забезпечили впровадження процесів екологізації безпосередньо в процеси економічні. В такому разі цільовим орієнтиром стає не досягнення разового ефекту, а досягнення стійкого розвитку на певній території на базі еколого-орієнтованої господарської системи.

З точки зору інституціональної економічної теорії досягнення ефекту екологізації землекористування в сільському господарстві можливе лише на основі органічного поєднання економічних та організаційних механізмів. Таке органічне поєднання впливає, перш за все, із загального визначення сукупності ознак, що характеризують ці дві групи заходів. Сукупність ознак визначають заходи впливу на суб'єкти і на об'єкти господарювання, а також на процес формування управлінського середовища.

До групи організаційних механізмів входить низка самостійних підгруп, які включають: законодавчі, нормативно-правові, нормативно-методичні, моніторингові, експертизу та суто управлінські. За допомогою цих механізмів встановлюють систему вимог та способів використання земель власниками та землекористувачами, регулюють відносини щодо володіння, використання та розпорядження земельними ресурсами. До предмету регулювання при цьому відносяться: надання земельних ділянок, викуп земель для суспільних потреб, встановлення граничних розмірів земельних наділів (ділянок), які надаються у власність: процедури реєстрації земельної власності та угод з нерухомістю та інше. В ринкових умовах суттєвого значення набуває інфраструктурне облаштування земель, регулювання земельних відносин, наявність державного земельного кадастру та моніторингу земель, їх оцінки та нормативно-правової бази.

Організаційні механізми також включають дії, які орієнтовані на реалізацію державної, регіональної та територіальної політики (організація переселення, консалтингова діяльність, пропаганда земельних реформ та інше). Правові механізми охоплюють елементи обов'язковості, тобто владного примушення, втручання владних структур у земельно-майнові відносини за рахунок виконання законодавчої, адміністративної та судової функцій (наприклад відведення земель для суспільних потреб).

Доцільно ще раз підкреслити, що організаційні механізми можуть стати ефективними тільки у взаємодії та взаємозв'язках із економічними механізмами. Це пов'язано з тим, що, дотримуючись обов'язкових норм та правил людина, яка використовує земельний ресурс, повинна мати право вільного вибору у своїх діях.

До економічної групи механізмів слід віднести також сукупність відповідних підгруп: методико-оціночні, інвестиційні, банківські, маркетингові, аудиторські та фінансові. Ефективність економічних методів полягає у використанні перш за все, вартісних показників, за допомогою яких формуються умови економічно-ефективного використання земель власниками та землекористувачами. До таких показників відносяться земельний податок, нормативна (базова) ціна землі, компенсаційні виплати за вилучення земельних ділянок, базовий розмір орендної плати, реєстраційні збори тощо. За допомогою економічних механізмів здійснюється регулювання земельних відносин із врахуванням економічних інтересів землевласників та землекористувачів (наприклад, диференціація земельного податку, надання пільгових кредитів).

В якості дуже важливої складової економічного механізму виступають ринкові регулятори, які безпосередньо впливають на формування ринку землі. До ринкових механізмів відносяться договірна (ринкова) ціна земельних ділянок, договірна орендна плата, застава ціна щодо іпотечного кредитування та інше. Крім того, до елементів економічного регулювання відносяться такі, як прогресивний земельний податок за надлишок площі земельних ділянок, що знаходяться у власності: прогресивний податок за понаднормативну ціну при купівлі-продажу землі (як умова для запобігання спекулятивних угод).

Організаційно-економічні механізми екологізації землекористування є органічною складовою економічного механізму природокористування. Відповідно вони мають узгоджуватись з іншими економічними механізмами і природними процесами, що мають місце в єдиній системі. Організаційно-економічні механізми екологізації землекористування функціонують на ринковій основі з передбаченням певних заборонних процедур у відповідності до специфіки екологічного стану території. Вважаємо за доцільне розділити їх за таким критерієм як засіб впливу на землекористувачів.

Обмежувачий механізм – допустимі навантаження на навколишнє середовище, обмеження залучення нових площ земель в сільськогосподарський обіг. Обмежувальний механізм буде вибрано для екологічно неблагополучної групи регіонів.

Стимулюючий механізм – сприяє розвитку природоохоронної діяльності та виробництв, оскільки він орієнтує господарюючі суб'єкти на пошук найліпших природоохоронних рішень, досягнення більш „високих” рубежів, доцільний для розвитку еколого-сумісних і природоохоронних виробництв та видів господарської діяльності, є перспективним для більшості територій з середніми показниками. Механізми цієї групи сприяють збереженню дефіцитних природних ресурсів через механізм цінового забезпечення (емісійні платежі); також забезпечують землекористувачів необхідними засобами функціонування.

Стримуючий механізм – для багатого на природні ресурси регіону. Перешкоджає подальшому втягненню в господарський обіг природних територій та розвитку екологобезпечного господарювання та виробництв.

Звісно, що наповнення змістовними рекомендаціями перерахованих вище механізмів потребує попереднього комплексного дослідження просторових регіональних систем, місця та ролі об'єкта - процесу екологізації землекористування щодо забезпечення еколого-орієнтованого розвитку регіонального простору.

Аналізуючи вищевикладене розумно припустити, що екологічну зорієнтованість господарських процесів можливо організувати без додаткового фінансування за рахунок рентних надходжень за використання природних ресурсів. Відповідно до чинного законодавства збори за використання природних ресурсів надходять до місцевих бюджетів, республіканського бюджету АР Крим та Державного бюджету України.

Множина економічних та організаційних заходів має бути погрупована таким чином, щоб максимально ефективно використовувати кошти, які спрямовуються на виконання робіт з підтримки якості та стану природних ресурсів по проблемним досліджуваним зонах.

Використання обмежувального, стимулюючого та стримуючого економічних механізмів активізує процес природоохоронної діяльності, що дозволить зорієнтувати господарську діяльність на екологізацію сільськогосподарського землекористування. При цьому рівень екологічної рівноваги дотягнеться на окремих територіях за рахунок підвищення активізації природного обігу енергії та речовин.

З метою підвищення ефективності управління еколого-орієнтованої діяльності в сільськогосподарському землекористуванні пропонується створити відповідні Центри, які б на регіональному рівні здійснювали впровадження економічних та організаційних методів екологізації навколишнього середовища. Такі Центри повинні бути організовані на території регіонів, що мають схожу специфіку проблеми у сфері земле господарювання. Таким чином запропоновані комплекси заходів повинні адаптуватися, поєднуватися у необхідні комбінації, які б забезпечували їх поступове впровадження в господарську діяльність на відповідних територіях.

В загальному плані діяльність цих Центрів орієнтовані на високоякісне сучасне інформаційне, в широкому розумінні, забезпечення суб'єктів господарювання. Вони покликані швидко надавати нову інформацію з широкого кола стосовно питань еколого-орієнтованого землегосподарювання на нижчому територіальному, тобто локальному рівні, аж до самого господаря. При цьому поліпшується вирішення проблем на місцевому рівні. Тут відкриваються можливості врахування місцевих особливостей і в управлінських рішеннях і при розподілі та використанні ресурсів. Важливим аспектом також є те, що ці Центри сприяють зменшенню ставок платежів за отримання інформації, за організацію управління еколого-орієнтованої діяльності, а також за необхідний контроль, оскільки може сприяти зменшенню кількості суб'єктів, від яких залежить прийняття рішень. Принципом, у відповідності з яким в такому разі повинні прийматись рішення, є принцип фіскальної еквівалентності (принципом ув'язки) [7]. Відповідно до цього принципу ефективне використання земельних ресурсів передбачає наявність тісного зв'язку між інтересами суб'єктів господарювання, які є власниками землі; суб'єктів, які ними користуються, суб'єктів, які приймають відповідні рішення стосовно їх використання. Центри екологізації регіонального землекористування сприятимуть процесу зміцнення на нижчих рівнях управління зв'язків між суб'єктами господарювання, що дає відповідний поштовх розвитку корпоративного землегосподарювання. В такому разі виникають можливості щодо концентрації фінансових ресурсів для забезпечення різноманітних екологічних проектів. Слід підкреслити, що Центри можуть виконувати також і функцію формування побудови нового інституціонального середовища, шляхом розробки та впровадження в життя нормативів та правил, що регулюють порядок налагодження і функціонування відповідних еколого-орієнтованих зв'язків. В цілому Центри здійснюватимуть децентралізацію на загальнодержавного контролю та управління і виконують свою імперативну функцію, яка спрямована на формування цілісності екологічного простору держави, а також забезпечення єдиної загальнодержавної екологічної політики.

Таким чином, проблеми еколого-орієнтованого розвитку землегосподарювання вимагають нових підходів до оцінки ефективності функціонування регіональних господарчих систем та формування рентної політики в еколого-орієнтованому середовищі. Зрозуміло, навіть земельна рента для бюджетів різного рівня буде не однакова. Відповідно рента повинна бути вбудована в систему господарських відносин. Задача полягає в тому, щоб знайти місце земельної ренти в соціально-економічних відносинах. Тобто пріоритетність форми господарювання формує вид ренти. Систематизація економічних та організаційних заходів для підтримання динамічного стану рівноваги на теоретичних засадах землегосподарювання, повинна бути адаптованою до природних зон України. Такий підхід дає можливість узагальнити та вирішити майже весь спектр проблем (економічних, екологічних, організаційних), від яких залежить якість та інтенсивність використання земель та подальший розвиток регіональних економічних систем.

Визначено, що в Україні система землекористування значною мірою знаходиться під впливом нових тенденцій формування соціально-економічних відносин, в тому числі і земельних, що обумовило формування особливої структури земельного фонду за формами власності таким чином (на 1.01. 2009 р.): державна – 29796,8 тис. га (49,4%), приватна – 30326,3 тис. га (50,2%), колективна – 231,7 тис. га (0,4%). Дана ситуація вимагає інституціонального впорядкування переважаючих форм власності на ресурс для досягнення екологічно-збалансованого регіонального землекористування.

**Висновки.** За останніми методологічними розробками, що проведені в Україні встановлено, що для впорядкування земельних відносин необхідним є розгляд земельних ресурсів як складової єдиного соціо-природного комплексу в триєдиному вимірі: як екологічного інтегрального ресурсу, що створює умови для життя та існування населення; просторового базису розміщення продуктивних сил, а також предмету та засобу праці. Такий підхід дає підстави до висновку, що нерациональне використання земель призводить до суттєвих змін стану не тільки функціонування екосистем, але й завдає шкоду економіці в цілому.

Проведений аналіз законодавчої бази щодо володіння, користування та розпорядження землею дає можливість зробити висновок, що перетворення в системі землекористування не мають чіткої, цілеспрямованої еколого-орієнтованої мети. Оцінка сучасного землекористування в Україні показує необхідність побудови цільового економічного механізму впливу на різноманітних власників землі, щоб вони мали можливості ставити собі за мету отримання прибутків від еколого-орієнтованої діяльності в довготерміновій перспективі (системи оподаткування, кредитування, субсидування, правову базу).

#### *Використана література*

1. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. – К.: Укр. Ін-т досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003.– 88 с.
2. Данилишин Б.М., Міщенко В.С. Рентна політика в Україні. – К.: ЗАТ „НІЧЛАВА”, 2004. – 68 с.
3. Міщенко В.С. Гірничий капітал і ресурсна рента як інструмент державного управління надкористуванням.– К.– РВПС України НАН України, 2004. – 43 с.
4. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и охраны окружающей среды: Учеб.пособие. – СПб:Изд-во С.–Петербург. Ун-та, 2001. – 220 с.
5. Хвесик М.А., Голян В.А., Хвесик Ю.М. Институциональное средовище сталого водокористування в умовах ринкових відносин: національні та регіональні виміри / Монографія. – К.: Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 180 с.
6. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки / РВПС України НАН України / –К.: Агентство „Чорнобильінтерінформ”, 2004.– 336 с.
7. Туровский Р.Ф. Баланс отношений „центр–регионы” как основа территориально-государственного строительства// Мировая экономика и международные отношения. – 2003.– № 12. – С.54–65.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"