

Д. О. Плеханов,
доктор наук з державного управління, доцент,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

D. Plekhanov,
doctor of sciences of public administration, associate professor, Black sea state university of the name of Mogyly Peter

FORMATION MECHANISM OF GOVERNMENT REGULATION OF SUSTAINABLE AGRICULTURAL LAND USE

Доведено, що розвиток сільського господарства України і сфери його земельних відносин на шляху формування сталого розвитку сільськогосподарського землекористування передбачає вирішення соціально-політичних, економіко-екологічних та природно-господарських проблем. У статті запропоновано державний механізм сталого сільськогосподарського землекористування, який ґрунтується на принципах системності і міжгалузевої паритетності використання земельних ресурсів.

It is proved that the development of agriculture of Ukraine and its sphere of land relations on the path of sustainable development of agricultural land provides a solution to social, political, economic and environmental and natural-economic problems. In the article the state mechanism for sustainable agricultural land use, based on the principles of inter-sectoral consistency and parity of land use.

Ключові слова: державне регулювання, інструменти, земельні ресурси, механізм, сільське господарство, сталий розвиток.

Key words: government regulation, greening, tools, land, agriculture and sustainable development.

ВСТУП

Зусилля з екологізації сільськогосподарського землекористування, які є внутрішньо притаманними сталому розвитку та відтворенню природно-ресурсної сфери України, повинні мати безперервний характер. У цьому зв'язку особливої значущості при їх реалізації набувають стійка та системна координація інтересів і зусиль усієї сукупності зацікавлених в екологізації сільськогосподарського землекористування господарчих суб'єктів, органів державного та комунального управління, різних суспільних асоціацій та об'єднань у межах спеціально сформованого механізму, тобто системи або устрою, що визначають порядок будь-якого виду діяльності.

Суб'єктами сільськогосподарського землекористування є власники земель. Це, перш за все, державні органи влади всіх рівнів, громадяни, юридичні особи. З іншого боку, суб'єктами сільськогосподарського виробництва є підприємства та організації різних організаційно-правових форм. Таким чином, сукупність суб'єктів землекористування та сільськогосподарського виробництва утворюють певну систему, в межах якої реалізуються як державні, так і муніципальні, а також приватні інтереси, що можуть мати взаємовиключний характер. Отже, стає функціонування та розвиток еколого-економічної системи країни в цілому або окремо взятого регіону пов'язані з функціонуванням цієї сукупності еко-

номічних відносин та іманентних інтересів, через яку реалізується пріоритет розвитку — раціональне використання земель сільськогосподарського призначення.

У контексті викладеного слід також зазначити той факт, що останнє десятиріччя ознаменувалося активізацією української наукової думки, для якої характерний цілеспрямований пошук альтернативних варіантів сталого розвитку національної економіки в цілому та її сільськогосподарського сегмента зокрема.

Зазначена проблема активно розглядається у працях авторитетних вітчизняних учених таких, як Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Трегобчук, В. Міщенко, І. Бистряков, Я. Коваль, А. Лисецький, Л. Мельник, М. Федоров, А. Третяк, М. Ступень, В. Борисова та багатьох інших.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Обґрунтувати стратегічні пріоритети та розробити механізм державного регулювання сталого сільськогосподарського землекористування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Взаємодія суб'єктів землекористування та власників земельних ділянок у нормативно-правовій, бюджетно-податковій, кредитно-фінансовій, організаційно-економічній та інших сферах пов'язана із забезпеченням

економічних умов відтворення як окремих суб'єктів, так і еколого-економічної структури держави в цілому (у межах бюджетних відносин, податкової політики, системи власності, реалізації програмно-цільових підходів до розвитку регіонів та ін.).

Отже, можна окреслити основні сфери взаємодії в межах вибудованого механізму державного регулювання раціонального та екологобезпечного сільськогосподарського землекористування: нормативно-правова сфера — це закони, нормативно-правові акти, постанови, які приймаються спочатку на державному, а потім і місцевому рівнях, система сервітутів, вилучення земель для суспільних потреб; бюджетно-податкова — через податки та платежі, тобто через земельний податок (фіксований сільськогосподарський податок) і орендну плату, штрафи за нецільове використання земель та інші санкції; кредитно-фінансова сфера — надання кредитів сільгосптоваровиробникам [1; 3].

Акцентуючи увагу на економічному механізмі екологізації сільськогосподарського землекористування, слід підкреслити, що в повномасштабному та ефективному вигляді такого механізму в Україні поки що не існує. Більше того, окремі кроки владних структур, скоріше за все, навіть суперечать інтересам його створення.

Екологічно несприятлива ситуація в галузі сільськогосподарського виробництва виявилася наперед визначеним недостатнім ступенем вивчення теоретико-імперичних питань розвитку аграрних (у тому числі земельних) відносин. Концептуальним прорахунком була відсутність чітко сформульованої стратегії їх ринкової трансформації. В результаті природо-господарська депресія охопила всі без винятку компоненти аграрних екосистем, у багато разів посиливши досі невизначені деструктивні наслідки економічної кризи та вкрай негативно позначившись на соціальному добробуті населення. Тобто, використовуючи теоретико-імперичний потенціал вітчизняних та закордонних економічних шкіл, українській аграрній науці необхідно запропонувати ефективно діючий механізм реорганізації АПК на ринково-інноваційних засадах та розробити алгоритм її здійснення відповідно до принципів сталого соціально-еколого-економічного розвитку [4].

У зв'язку з викладеним нами виконано аналітичне дослідження концептуально-методологічних постулатів доктрини сталого екологічного розвитку сучасної аграрної економіки, на основі яких в подальшому стає можливим сформувати вітчизняну сільськогосподарську стратегію. На нашу думку, екологічний розвиток сільського господарства України і сфери його земельних відносин являє собою створення умов соціально-економічного прогресу агропромислового виробництва, заснованого на екологічно оптимальних обмеженнях техногенезу та орієнтованого на збереження і відтворення земельно-ресурсного потенціалу, а також спрямованого на досягнення соціально-еколого-економічної збалансованості розвитку національної економіки та природно-ресурсної сфери.

На підставі такого розуміння сутності екологізації сільськогосподарського землекористування пропонуємо наступний механізм розвитку сталого екологічно орієнтованого землекористування за трьома основни-

ми блоками: соціально-політичний блок, де здійснюється удосконалення законодавчої бази процесу раціонального землекористування та господарського освоєння земельно-грунтового потенціалу; еколого-економічний блок, де формується еколого-економічний механізм аграрного землекористування в контексті вимог сталого природогосподарського розвитку АПК; господарський блок, де створюється природогосподарський інструментарій, заснований на соціально-еколого-економічних домінантах раціонального землекористування.

Змістовну сутність сталого агро-еколого-економічного розвитку національного сільського господарства та сфери його земельних відносин вважаємо можливим експлікувати за допомогою варіативних багатоаспектних характеристик.

Пріоритетними аспектами концепції сталого розвитку агропромислового виробництва України є:

— природогосподарський (досягнення гармонічної коеволюції аграрно-індустріальних галузей вітчизняної економіки і навколишнього середовища, втілення в сільськогосподарську практику принципів максимального ефективного споживання земельно-ресурсних благ, активний розвиток біотехнологій аграрного виробництва, удосконалення природо-захисних методів організації та управління сільським господарством, безпечальне виконання екологічних вимог у процесі формування ринку землі);

— економічний (сприяння формуванню інституціонального інструментарію ринкового та державного регулювання аграрної сфери економіки, демонополізація земельних відносин, орієнтація на виробництво виключно екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, реалізація механізмів економічного стимулювання розвитку вітчизняного агропромислового виробництва);

— соціальний (розв'язання агропродовольчої проблеми країни, викорінення голоду та бідності громадян, виховання молодих поколінь відповідно до духовно-моральних вимог ноосферного імперативу суспільного прогресу, ідеологією добра і творення);

— політико-правовий (розробка ефективного погляду соціально-еколого-економічних інтересів, вітчизняного земельного законодавства, реалізація соціально-політичних принципів справедливості та визнання рівних прав громадян України на користування земельно-ресурсними благами, політико-правова координація урядових інститутів, що формують аграрну політику України).

Діюча система земельних платежів в Україні сьогодні не забезпечує обґрунтованого вилучення та розподілу земельної ренти від використання земельних ресурсів на користь національної економіки України. Зниження обсягів виробництва в сільському господарстві (особливо за категорією сільськогосподарських підприємств) означає і пропорційне зменшення величини ренти в цій галузі. Поряд із цим на величину рентних надходжень впливають і додаткові фактори. По-перше, абсолютна рента і далі надходить у бюджет через ПДВ. По-друге, величина диференційної ренти, що реалізується через податок на прибуток, є незначною, оскільки витрати на транспортування сировинних ресурсів постійно збільшуються. По-

третє, рента "розпорошується" та перерозподіляється через ПДВ й інші канали серед численних компаній, фірм-посередників. І той ефект, який раніше держава отримувала при продажі продукції на зовнішньому ринку, тепер знизився в багато разів, оскільки переважна частина продажу сировини та готової продукції за межами країнами здійснюється приватними компаніями, фірмами. По-четверте, падіння обсягів виробництва в більшості галузей національної економіки (а не тільки в сільському господарстві) призвело до зменшення загальної величини рентних платежів та їх надходжень до держбюджету [2; 5; 6].

На підставі таких обставин нами сформульовані пропозиції, реалізація яких сприятиме обґрунтованому вилученню земельної ренти і більш об'єктивному її розподілу. По-перше, необхідно запровадити нову систему земельних платежів на рентних засадах, що передбачає: диференціацію нормативів платежів для земель різної якості та цінності, цільового використання та місця розташування; пільгові ставки при оподаткуванні та оренді земель сільськогосподарського призначення для землекористувачів, що використовують тільки екологічні технології при виробництві сільськогосподарської продукції; кореляцію ставок земельних платежів з показниками економічної оцінки землі, що тісно пов'язано з удосконаленням обліку та веденням земельного кадастру; введення фіксованих рентних платежів шляхом трансформації земельного податку. Фіксовані рентні платежі будуть включатися в собівартість продукції, відображатися у виробничих витратах підприємств і розраховуватися у відсотках від вартості валової продукції за єдиним показником у сільському господарстві.

По-друге, використання фіксованих рентних платежів як основного каналу надходжень до держбюджету забезпечить такі переваги: система оподаткування підприємств у сільському господарстві може бути зведена фактично до двох видів податку — фіксованих рентних платежів і податку на прибуток; акумулявання фіксованих рентних платежів у державному бюджеті країни і регіональних бюджетах дозволить створити цільові фонди на відтворення природних ресурсів (у тому числі земельних угідь); на основі перерозподілу рентних платежів стає можливим систематизація взаємовідносин бюджетів різних рівнів.

Ефективне використання рентного фактора в механізмі раціонального сільськогосподарського землекористування багато в чому визначається потенціалом державного моніторингу та регулювання земельно-ресурсної сфери. У зв'язку із цим пріоритетного значення набуває формування дієвої системи земельного кадастру, реалізація його еколого-економічного регулятивного потенціалу, запровадження різних програмно-цільових підходів, удосконалення системи земельних платежів з урахуванням екологічного чинника.

Окремим завданням у системі екологізації державного регулювання сільськогосподарського землекористування є підвищення родючості ґрунтів, що являє собою комплекс проблем: фінансових, виробничо-технічних, науково-технічних, меліорації, хімізації, агротехніки і, насамкінець, культури землеробства в цілому. Тому тільки на рівні держави може бути розроблена і

виконана програма підвищення родючості ґрунтів і поліпшення використання землі.

Конкретизовано основні фактори, що зумовлюють необхідність регулювання сільськогосподарського землекористування: диспаритет цін на сільськогосподарську продукцію та промислові засоби виробництва і виробничі послуги; відкритість внутрішнього ринку; нестабільність доходів сільськогосподарських виробників унаслідок коливань погодних умов; відносно низька порівняно з іншими галузями дохідність на вкладений капітал; необхідність збереження родючості землі як загальнонаціонального надбання; низький природно-кліматичний та економічний потенціал для відтворення; низька конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції порівняно з розвиненими країнами; низький платоспроможний попит населення на продовольчі товари; нерозвинутість соціальної та виробничої інфраструктури сільської місцевості.

Основними напрямками держпідтримки (національного та регіонального бюджетів) аграрного сектора є: розвиток рослинництва; розвиток тваринництва; повернення частини витрат на сплату процентів за кредити; Державна цільова програма "Підвищення родючості ґрунтів України"; Державна цільова програма розвитку українського села до 2015 року; Програма розвитку сільських територій регіону та фінансування капітальних вкладень.

Впровадження запропонованої напрямів сприятиме: ефективному та екологічнобезпечному сільськогосподарському землекористуванню шляхом забезпечення населення екологічно чистими продовольчими товарами; розвитку сільських територій; збереження родючості землі як головного засобу виробництва та охорони навколишнього середовища.

У сфері структурної політики раціонального землекористування, на наш погляд, доцільно забезпечити:

- відхід від монокультур, скорочення посівної площі соняшнику;
- введення в сівозміну ґрунтополіпшуючих культур — багаторічних;
- освоєння ресурсощадних технологій на основі екологізації виробництва;
- проведення меліоративних робіт;
- використання органічних добрив.

Інвестиційна політика екологізації державного регулювання сільськогосподарського землекористування повинна передбачати корекцію банківської політики та використання кредитно-фінансових інструментів:

- інвестиційні зміни в бюджетній та банківській системах шляхом створення міжрегіональної фінансово-банківської системи, великих спеціалізованих банків, підконтрольних державі;
- здійснення коротко- та довгострокового пільгового кредитування сільськогосподарських підприємств (у тому числі фермерських господарств), що використовують методи раціонального землеробства, а також страхування врожаю;
- фінансування меліоративних робіт, поновлення матеріально-технічної бази сільського господарства за рахунок державного, регіонального бюджетів або позабюджетних джерел інвестування шляхом безпроцентного кредитування підприємств та погашення "тіла"

кредиту, постачання натуральної продукції за допомогою взаємозаліків між державним і регіональним бюджетами, з одного боку, та бюджетами сільськогосподарських підприємств — з іншого;

— здійснення обороту земель тільки через підконтрольні державі іпотечні банки.

Втілення в практику сільськогосподарських господарчих суб'єктів еколого-економічних інновацій, заснованих на принципах природно-ландшафтної організації сільських територій, екологізації сільськогосподарського землекористування, формування адаптивних систем землеробства, поліпшення якості ґрунтово-ресурсних благ зокрема і земельного потенціалу в цілому, а також створення біоіндустріальних систем ведення агропромислового виробництва — єдина можлива умова подолання сучасної безпрецедентної за гостротою і тривалістю природогосподарської (включаючи її земельно-ресурсну сферу) кризи вітчизняного агропромислового комплексу, а також гарантом досягнення ним конструктивно-створюючих тенденцій і подальшої позитивної економічної динаміки.

ВИСНОВКИ

Екологічний розвиток сільського господарства України і сфери його земельних відносин являє собою створення умов соціально-економічного прогресу агропромислового виробництва, заснованого на екологічно оптимальних обмеженнях техногенезу та орієнтованого на збереження та відтворення земельно-ресурсного потенціалу, а також спрямованого на досягнення соціально-еколого-економічної збалансованості розвитку національної економіки та природно-ресурсної сфери.

Визначено, що діюча сьогодні в Україні система земельних платежів не забезпечує обґрунтованого вилучення та розподілу земельної ренти на користь національної економіки. Для подолання зазначеної проблеми пропонується запровадити нову систему земельних платежів на рентних засадах, що передбачає диференціацію нормативів платежів для земель різної якості і цінності, цільового використання та місця розташування; пільгове оподаткування для землекористувачів, що використовують тільки екологічно безпечні технології при виробництві сільськогосподарської продукції; кореляцію ставок земельних платежів з показниками економічної оцінки земель; введення фіксованих рентних платежів та включення їх величини у собівартість продукції.

Процес формування системи екологізації державного регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні виявився досить непростим. Однією з причин цього є те, що при її підготовці необхідно врахувати основні тенденції розвитку аграрного сектора економіки на найближчу перспективу та напрями держпідтримки (національного та регіонального бюджетів) агропромислового виробництва. Окремим завданням у системі екологізації сільськогосподарського землекористування є підвищення родючості ґрунтів, що являє собою комплекс проблем (фінансових, науково-технічних, виробничо-технічних, меліорації, хімізації, агротехніки), розв'язання яких пов'язане з розробкою і виконанням програм поліпшення використання землі.

Для вдосконалення земельних відносин в аграрній сфері в статті запропоновано державний механізм ста-

лого сільськогосподарського землекористування в Україні, в основу якої покладено пріоритетність забезпечення населення екологічно чистими продовольчими товарами, гармонійного розвитку сільських територій, збереження родючості землі як головного засобу виробництва, охорони навколишнього середовища.

Література:

1. Викилики і шляхи аграрного розвитку / [Б.Й. Пасхавер, О.В. Шубравська, Л.В. Молдован та ін.]; за ред. акад. УААН Б.Й. Пасхавера; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. — К., 2009. — 432 с.

2. Гуцуляк Ю. Сталий та екологічно безпечний розвиток агросистем в Україні / Ю. Гуцуляк // Землепорядний вісник. — 2009. — № 3. — С. 24—30.

3. Данилишин Б.М. Наукові нариси з економіки природокористування: [монографія] / Б.М. Данилишин — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 280 с.

4. Добряк Д.С. Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія і практика / Д.С. Добряк, А.Г. Тихонов, Л.В. Паламарчук. — К.: Урожай, 2004. — 136 с.

5. Зіновчук Н.В. Державне регулювання функцій земельних ресурсів, що використовуються в аграрній сфері / Н.В. Зіновчук // Трансформація земельних відносин до ринкових умов: зб. матеріалів XI річних зборів Всеукраїнського конгр. вчен. економістів-аграрників, 26—27 лют. 2009 р., Київ. — К.: ННЦ ІАЕ, 2009. — С. 254—257.

6. Wiezacker E. Factor Four: Doubling Wealth-Halving Resource Use / Wiezacker E., Lovins A.B., Lovins L.H. / Earthscan Publications Ltd, London, UK, 1997. — P. 79.

References:

1. Paskhaver, B.J. Shubravs'ka, O.V. and Moldovan, L.V. (2009), Vyklyky i shliakhy ahporodovol'choho rozvytku [Challenges and ways of agricultural production], NAN Ukrainy; In-t ekon. ta prohnozuv, Kyiv, Ukraine.

2. Hutsuliak, Yu. (2009), "Sustainable development and ecological agricultural systems in Ukraine", Zemleporiadnyj visnyk, vol. 3, pp. 24—30.

3. Danylyshyn, B.M. (2008), Naukovi narysy z ekonomiky pryrodokorystuvannia [Scientific essays on environmental economics], RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

4. Dobriak, D.S. (2004), Ekonomichnyj oborot zemli v Ukraini: teoriia, metodolohiia i praktyka [Economic exchange lands in Ukraine: Theory, Methodology and Practice], Urozhaj, Kyiv, Ukraine.

5. Zinovchuk, N.V. (2009), "State regulation functions of land resources used in agriculture", Transformatsiia zemel'nykh vidnosyn do rynkovykh umov [The transformation of land relations to market conditions], Zb. materialiv Khl richnykh zboriv Vseukrains'koho konhr. vchen. ekonomistiv-ahrarynykiv [Proceedings of the annual meeting of the All-Ukrainian Congress of Scientists agricultural economists] Kyiv, Ukraine, 26—27 liut. 2009 r., pp. 254—257.

6. Wiezacker, E. Lovins, A.B. and Lovins, L.H. (1997), Factor Four: Doubling Wealth-Halving Resource Use, Earthscan Publications Ltd, London, UK.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014 р.