

УДК 332.2:338.432

А. А. Клименко

### ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

**Анотація.** Своєчасне і обґрунтоване державне регулювання землеволодіння і землекористування — невідмінна й обов'язкова умова відновлення земель, підвищення їх родючості, ефективності використання. Тому необхідним є уточнення порядку розподілу державних сфер управління, розробки потрібних для цього критеріїв, схеми цільового витрачання коштів: земельного податку, орендної плати, зборів за операції з обігу земельних ділянок, ведення земельного кадастру. Без вирішення питань державного обліку та регулювання обігу землі вирішувати проблеми відтворення і збереження землі як головного ресурсу України неможливо.

**Ключові слова:** дорадництво, кадастр, концентрація, меліорація, оренда, рента, ресурсокористування, родючість, субсидія.

**Summary.** Timely and reasonable state regulation of land tenure and land use — an indispensable prerequisite and restoration of land to increase their fertility efficiency. Therefore, it is necessary to clarify the allocation of state and governance, development needed for this criteria, schemes targeted spending: land tax, rent, fees for transactions outstanding land, land cadastre. No decision on state registration and regulation of the land to solve problems of reproduction and preservation of land as the main resource of Ukraine is impossible.

**Key words:** counseling, cadastre, concentration, reclamation, lease, rent, resources consumering, fertility, subsidy.

**Постановка проблеми.** Усі методи та дії щодо земельних відносин повинні визначатися чинним законодавством. В умовах багатокладної ринкової економіки державне регулювання спрямоване на захист інтересів усього суспільства і окремих громадян, охорону земельних ресурсів. Воно ґрунтується на визнанні рівності учасників земельних відносин, наявності безперешкодного правового захисту майнових і особистісних прав громадян. При цьому зростає роль економічних регуляторів, які спонукають суб'єктів земельних відносин ухвалювати рішення, що відповідають інтересам усього суспільства, раціонального ресурсокористування. Стосовно земельних відносин, в яких природоохоронний чинник відіграє

важливу еколого-економічну роль, значення економічних регуляторів ще більше зростає.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню проблем організації й управління розвитком раціонального сільськогосподарського землекористування в умовах трансформації земельних відносин присвячено чимало досліджень і опублікованих робіт. Теоретичні аспекти трансформації земельних відносин, а також проблеми розвитку відносин власності і створення на їх основі форм господарювання ринкового типу знайшли своє відображення в наукових працях учених, економістів-аграрників: В. Амбросова, А. Вервейка, О. Вишневської, О. Галича, М. Кропивка, Ю. Лупенка, П. Макаренка,

© А. А. Клименко, 2012

М. Маліка, А. Мартина, В. Месея-Веселяка, П. Саблука, М. Федорова та ін.

**Мета статті.** Завдання формування регулювання ефективного сільськогосподарського землекористування є одним із найбільш складних, що вимагає застосування цілого спектру регуляторів. Розглянемо їх у процесі землекористування і на момент обігу земель. Основним інструментом у державному економічному регулюванні ефективності використання земель є земельний податок. Щоб стимулююча роль цього податку розкрилася повною мірою, необхідно вирішити протиріччя, які існують у системі оподаткування сільськогосподарських товаровиробників. Ця суперечність відображає відмінності в підходах до цього питання сільськогосподарських товаровиробників і земельних установ.

Отже, перші виступають за пом'якшену податкову політику, мотивуючи її кризовим станом економіки. Інші вважають, що земля повинна раціонально використовуватися, тому податок повинен орієнтувати всіх землекористувачів на отримання максимальної віддачі від кожного гектара сільськогосподарських угідь, що, у свою чергу, дозволить підвищити ефективність аграрного сектору. До того ж земельний податок повертається в сільське господарство у формі інвестицій у поліпшення земель, у розвиток інфраструктури села тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Податок на землю, кошти від оренди землі, податок на операції із земельними ділянками сьогодні є дуже незначними. Низький розмір земельної орендної плати не стимулює до ефективного використання не тільки землі, але й її надр, веде до непомірного поширення територій міст і підприємств, промислових зон, полігонів розробки корисних копалин, накопичення відходів. Необґрунтованість ставок податку із земель різних категорій спричиняє їх розбазарювання, знижує податкові надходження, призводить до соціальної нерівності регіонів України.

У цих умовах важливе значення має врахування сутності ренти та рентних відносин. Рентні платежі за землю можуть існувати незалежно від того, яка система прав власності прийнята. Рента як особливість земельних відносин існує об'єктивно. У ринковій економіці вона одержує певний грошовий вираз, викликаючи потребу в новій системі ціноутворення, що дає можливість визначати внесок земельного чинника у виробництво кінцевого продукту [1, с. 82].

У зв'язку з цим принципово новий зміст державних регуляторів земельних відносин в Україні означає: мати в суспільній (державній) власності не менше половини земельних площ як основи багатства нації, передавати права титули на неї тим, хто нею користується, але за обов'язкової умови виплати земельної ренти як земельного податку. Загальний підхід тут має бути однознач-

ним: право на земельну ділянку зберігається за організацією або людиною до тих пір, поки вони платять земельну ренту. Якщо способи використання землі знижують її рентну вартість, винуватець повинен компенсувати це відповідними штрафами, якщо підвищують — необхідна стимулююча компенсація користувачу.

Плата за землю — головний елемент управління земельними ресурсами та ефективного розвитку аграрної економіки. Тому при її встановленні доцільно відмовитися від пільг, які за масового їх застосування призводять до порушення основ економічного механізму регулювання земельних відносин. Набагато ефективніше частину коштів, що надходять у вигляді плати за землю, спрямовувати на дотації для проведення заходів щодо поліпшення й охорони земель, а також на соціальний захист окремих землекористувачів. Система платежів повинна орієнтувати їх на зниження землересурсомісткості виробництва шляхом інтенсивного використання, запобігання незаконному обігу із землею, обмеження вилучення продуктивних ділянок для несільськогосподарських потреб [2].

Що ж до фінансових ускладнень у сфері землекористування, то вони можуть бути подолані лише за дотримання паритету у відносинах між сільським господарством та іншими галузями народного господарства. Підвищення активності земельного ринку можна також досягти шляхом розвитку іпотечного кредитування. Кредит під заставу земель є стимулом підвищення ефективності господарювання. Інша група регуляторів відноситься до змісту земельного обігу, роль якого (тобто регульованого ринку землі) у вирішенні завдання ефективного господарювання вельми істотна. Через регульований земельний ринок повинна здійснюватися передача ділянок від господарств, що не забезпечують їх ефективне використання, іншим землекористувачам, відповідальнішим і кваліфікованим.

Без такого обігу навряд чи можливе вирішення проблеми вдосконалення землекористування. Обіг земель, що включає операції купівлі-продажу, необхідний. Безумовно, що цей процес має бути регульованим. Це означає необхідність введення переважно економічних регуляторів, що забезпечують передачу нерационально (або не за цільовим призначенням) використовуваних земель: або на добровільних засадах, або шляхом відчуження через фінансову неспроможність. Мета відчуження — продаж ділянок для погашення боргів банку-заставоутримувачу та іншим кредиторам.

Наступну групу об'єктів регулювання утворюють відносини з приводу захисту сільськогосподарських земель: збереження і підвищення родючості; захист від екологічного забруднення, охорона та відтворення. Для реалізації цих цільових установок необхідний дієвий економічний

механізм раціонального землекористування й охорони земельних ресурсів. Такий механізм повинен включати низку процедур: від розробки і ухвалення науково обґрунтованих нормативів землекористування до розробки і ухвалення критеріїв, що характеризують економічну зацікавленість землекористувачів у їх дотриманні. Важливе значення має: розробка і реалізація заходів щодо попередження негативних процесів землекористування; визначення джерел фінансування; моніторинг дотримання науково обґрунтованих нормативів землекористування як на державному і регіональному рівнях, так і для всіх землекористувачів; дорадництво у системі землекористування.

Одночасно з розробкою і затвердженням цільових нормативів використання земельних ресурсів необхідно формувати перелік державних програм, спрямованих на досягнення цих нормативів, обсягів і джерел фінансування. Цільові нормативи охорони землі повинні затверджуватися Верховною Радою України безпосередньо в законодавчих актах, що регулюють сільське господарство. Як нормативи можуть слугувати, зокрема, критичні значення показника змісту гумусу в ґрунтах різних типів.

У межах посилення державних заходів щодо попередження негативних процесів у аграрному землекористуванні передбачається таке:

— штрафи за зниження родючості і забруднення ґрунтів у розмірах компенсації витрати на їх відновлення до належного рівня;

— інвестиційна та кредитна підтримка землекористувачів, що інвестують власні кошти в підвищення родючості землі і (або) в поліпшення її екологічного стану — у формі податкових пільг і прямих субсидій;

— фінансування державних і регіональних програм підвищення родючості сільськогосподарських угідь і поліпшення їх екологічного стану;

— систематична оцінка земельної власності залежно від зміни її родючості й екологічного стану і відповідне коректування вартості капіталу, цінних паперів, паїв;

— уточнення бонітету ґрунтів та здійснення земельного кадастру.

Третя група об'єктів регулювання земельних відносин пов'язана з раціоналізацією землекористування. У результаті проведення аграрних реформ були як позитивні, так і негативні зрушення у використанні сільськогосподарських земель. Зокрема, відбувся розпад великотоварних господарств на безліч дрібнотоварних, що створює необхідність значних додаткових капіталовкладень на ведення виробництва. Невеликі земельні наділи особистих селянських, фермерських господарств не дозволяють використовувати вартісні інноваційні агротехнології, викликають зростання витрат ручної праці; посилюється відчуження основної частини

працюючих на землі не лише від права володіння і розпорядження нею, але й від права розпорядження одержаним доходом, а також від управління діяльністю; зруйнована система сівозмін, агротехніки, меліорації, а також матеріально-технічна база великих тваринницьких ферм і комплексів; погіршилася якість земель, знизилася їх родючість за одночасного виведення з сільськогосподарського обороту; створені передумови концентрації землі в осіб, які на ній не працюють, з метою вилучення з неї земельної ренти.

З метою усунення таких негативних наслідків у процесі продовження земельної реформи, формування ринку землі, на нашу думку, слід вжити невідкладних заходів із забезпечення придбання землі селянами:

— через викуп аграрними підприємствами земельних паїв для своїх працівників або поповнення резервного фонду;

— через придбання земельних паїв особами, що здійснюють сільськогосподарське виробництво, а також підприємствами будь-якої організаційно-правової форми господарювання з метою розвитку виробництва;

— через придбання земельних паїв районними комітетами із земельної реформи з метою поповнення фонду перерозподілу і надання земель в оренду особам, що здійснюють сільськогосподарське виробництво.

Безумовно, для виконання цих завдань будуть потрібні значні кошти і підтримка держави. Таким чином, завдання формування раціонального землекористування в сучасних умовах набуває загальнодержавного значення. Лише за допомогою цього можливо усунути суперечність між зрівняльним принципом розподілу земельних паїв і необхідністю створення ефективного землекористування. Тому для товаровиробників, що потребують розширення земельної площі, форми підтримки можуть бути такі: пільговий іпотечний кредит довгострокового характеру під заставу ділянки, що купується з гарантією держави; звільнення від земельного податку в розмірі витрат, пов'язаних з покупкою землі; бюджетні субсидії на придбання додаткової земельної площі в розмірі до 50 % її вартості. Такі ж субсидії можуть передбачатися для погашення (у тій же частці) іпотечного кредиту. Важливим є також завдання із запобігання неправомірним операціям із землею, найгостріше за соціальними, політичними та економічними наслідками. Для запобігання спекулятивних операцій із землею необхідно розробити порядок та процедуру господарських операцій із земельними ділянками, визначити обмеження, що впливають з вимог земельного законодавства. Слід встановити граничні розміри земельних ділянок, що передаються у власність, і тим самим запобігти латифундизму.

Потрібно заборонити продаж землі іноземцям, використання сільськогосподарських земель не за призначенням. Повинна бути жорстка відповідальність за неефективне використання землі. Вказані заходи сприятимуть зменшенню соціальної напруги в суспільстві. Проблема спекуляції землею широко обговорюється в засобах масової інформації. Відомі висловлення щодо заборони продажу землі і взагалі приватної власності на землю. На нашу думку, обіг землі — неодмінна умова нормального функціонування аграрного сектору, і боротися потрібно не з обігом землі як таким, а з негативними проявами, пов'язаними з відсутністю регуляторів земельного ринку. Сьогодні діє тіньовий земельний ринок, і усунути його забороненими засобами навряд чи можливо.

Четверта група завдань пов'язана з регулюванням форм землекористування. У сфері землекористування і земельного обігу важлива роль має бути відведена оренді землі [3]. Одним із першочергових питань є створення системи регулювання оренди сільськогосподарських угідь та її експериментальної перевірки. За вправного регулювання оренди вона є ефективним інструментом землевпорядкування.

Наступна група об'єктів регулювання включає два завдання. Перше пов'язане зі створенням ринку земельних паїв. Можливі два принципово різних підходи до формування такого ринку. Один підхід нейтральний. Він передбачає невтручання в процес до тих пір, поки не порушиться встановлене обмеження (цільове використання, граничний розмір землекористування в покупця тощо). При цьому форма землекористування — орендна, приватна індивідуальна, приватна загальна — вибирається самим власником паю. Такий підхід має свої позитивні сторони, наприклад, дотримується принцип свободи вибору власника паю, пріоритет його інтересів. Другий підхід — активний вплив на власників земельних паїв за допомогою економічних і правових заходів.

З метою створення ефективної системи регулювання земельних відносин можна запропонувати формування чотирьох взаємозв'язаних управлінських блоків: підсистема нормативно-правового забезпечення, яка повинна включати закони і нормативно-правові акти; підсистема економічного регулювання земельних відносин, що включає пов'язані із законодавчою базою економічні методи; підсистема інституційного забезпечення регулювання земельних відносин і розвитку земельного ринку, яка включає державні і регіональні органи, наділені відповідно до законодавства певними функціями щодо здійснення земельного обороту; підсистема організаційного забезпечення і адміністративних процедур, пов'язана із законодавчою й інституційною структурами.

Для поглиблення змісту і підвищення результативності земельної реформи має бути прийнята низка законодавчих актів, завершено повне юридичне оформлення прав власності на землю та інші форми землеволодіння і землекористування. Надзвичайно важливо провести також усі необхідні землевпорядні і кадастрові роботи, ввести стимулювання і санкції за показниками рівня використання землі. Для ефективного перерозподілу земель земельний ринок повинен враховувати регіональні особливості можливого земельного обороту. За умов підвищення ліквідності земельних ділянок як предметів застави відкриваються можливості для іпотечного кредитування товаровиробників. Це збільшить приток коштів для інвестиційних вкладень. У застосуванні земельного податку необхідно ретельно відпрацювати диференціації ставок залежно від якості і місцерозташування ділянок.

Усі землекористувачі будуть зобов'язані відшкодовувати в установленому порядку заподіяні збитки в повному обсязі та за свій рахунок здійснювати заходи щодо ліквідації негативних наслідків своїх дій. У зв'язку з цим актуальним є завдання щодо визначення територій з особливими умовами розвитку та правового статусу використання територій природно-заповідного, оздоровчого та рекреаційного фондів за користувачами з урахуванням вимог формування й розвитку рекреаційного середовища, а також введення класифікації і природоохоронного режиму територій згідно із положеннями Законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.» [4]. Розв'язанню проблем охорони і раціонального використання об'єктів природно-заповідного фонду, оздоровчого і рекреаційного призначення сприятиме робота з визначення найцінніших територій та акваторій. За умов зростаючого антропогенного тиску на природні об'єкти виникає необхідність у створенні для деяких об'єктів природно-заповідного, оздоровчого і рекреаційного фондів охоронних зон для забезпечення необхідного режиму охорони природних комплексів.

Оптимізація землекористувань та землеволодінь сільськогосподарських підприємств повинна відбуватися через проекти створення та впорядкування території алгоритму, який повинен забезпечувати досягнення оптимуму через апробацію багатоваріантних маркетингових та науково-технічних рішень. Головне в сучасному алгоритмі — забезпечити можливість досягнення уніфікації в прийнятті проектних рішень і разом з тим забезпечити можливість оперативного корегування прорахунків та післяпроектного моніторингу землекористування (рис. 1).

Необхідно відзначити, що алгоритм розробки та впровадження проектів землеустрою, який



Рис. 1. Алгоритм розробки проектів формування та оптимізації аграрного землекористування (розроблено автором)

застосовувався до цього часу, характеризується лінійним принципом досягнення завершеності проектного рішення, коли проект закінчується стадією впровадження та авторського нагляду за виконанням запроєктованих заходів. Такий підхід до розробки проектів характерний для всіх галузей, однак він виправдовує себе лише в тих випадках, коли об'єкт проектування перебуває в стані спокою, піддається несуттєвому впливу зовнішнього середовища або його розвиток характеризується прогнозованістю на визначений термін.

**Висновки.** Застосування алгоритму оптимізації землеволодінь і землекористувань сільськогосподарських підприємств, розробленого в ході наших досліджень, надасть можливість

уникнути багатьох недоліків в організації землевпорядного процесу, які існують нині. Головні особливості цього алгоритму полягають у розширенні підготовчого етапу, організації багатовекторних досліджень і багаторівневих обґрунтувань, досягненні поставленого завдання шляхом циклічного удосконалення проектних рішень і можливості моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища з оперативним корегуванням прорахунків, що були допущені.

Основними складовими алгоритму, які розкривають індивідуальність такого підходу до вирішення поставленої проблеми, є: огляд та аналіз внутрішнього й зовнішнього економічного середовища, генерація концепцій проекту, фільтрація концепцій за показниками якості, аналіз концепції-лідера за соціально-економічними й технологічними критеріями, розробка та застосування базових концепцій формування землекористувань певних організаційно-правових форм для певних природних та соціально-економічних умов, оцінка ефективності функціонування за показниками якості, оперативне корегування концептуальних прорахунків, корегування проекту з метою усунення виявлених у процесі авторського нагляду недоліків.

#### Література

1. Галич О. А. Внутрішній економічний механізм аграрних підприємств в умовах становлення ринкових відносин / О. А. Галич // Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. — 2006. — № 1. — С. 81–85.
2. Економіка природокористування / О. І. Фурдичко, Л. О. Мармуть, В. О. Малеев, Ю. В. Пилипенко. — К. : Аграрна освіта, 2009. — 256 с.
3. Український аграрний сектор [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.agro.ua.net/>. — (Назва з екрану).
4. Державна програма розвитку земельних відносин в Україні на 2006–2015 роки / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, О. П. Канах [та ін.] // Землеустрій і кадастр. — 2006. — № 1. — С. 100–128.