

ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ МЕЛІОРОВАНИХ ЗЕМЕЛЬ В ЗОНІ ОСУШЕННЯ

FORMATION OF ECOLOGICAL AND ECONOMICAL MECHANISM OF RATIONAL USE AND PROTECTION OF RECLAIMED LAND IN A DRAINAGE ZONE

Ніна ЛИЩУК,
аспірантка,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, Київ

Іван КОВАЛЬЧУК,
доктор географічних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, Київ

Nina LISHCHUK,
Postgraduate student,
National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

Ivan KOVALCHUK,
Dr. Sci. (Geogr.),
National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

Запропоновано комплексний підхід до формування еколого-економічного механізму раціонального використання меліорованих земель на основі загальних методів регулювання раціонального землекористування та методів регулювання водогосподарсько-меліоративного комплексу, які забезпечать раціональність використання осушених земель. Проаналізовано правові, інституціональні та господарські передумови оптимізації інструментів цього механізму. Враховано специфіку сільськогосподарської діяльності на меліорованих осушених землях.

An integrated approach to the ecological-economic mechanism of reclaimed lands' rational use on the basis of common methods of land use and water management regulation is offered. It will ensure rational use of reclaimed lands. Legal, institutional and economic preconditions for mechanism optimization are analysed. Agricultural practices on reclaimed drained lands are taken into consideration.

Найбільш складним питанням аграрного сектору економіки є розробка ефективних інструментів та принципів формування механізму його регулювання. Пріоритетом побудови механізму мають бути екологічні фактори у регулюванні економічних відносин, які матимуть соціальну спрямованість і гарантовану державну підтримку розвитку сільського господарства. Еколого-економічний механізм раціонального використання земель меліоративного фонду повинен сформувати такий інструментарій, який забезпечить стабільний та динамічний розвиток на перспективу з врахуванням як екологічних, так і економічних чинників.

Забезпечення раціонального використання меліорованих земель є одним із актуальних завдань як землеустрою, так і ведення господарства в зоні осушення.

Різні аспекти еколого-економічного регулювання використання і охорони сільськогосподарських земель розглядали в працях: Д. Бабміндра, В. Будзьяк, О. Веклич, В. Голян, Л. Грановська, Д. Добряк, А. Мартин, М. Хвесик та ін. Відомо, що еколого-економічний розвиток меліорації та реалізація відповідних заходів, пов'язаних з використанням земельних ресурсів, не завжди забезпечують ефективні результати і можуть призвести до негативних наслідків для навколишнього природного середовища [1]. У формуванні механізму регулювання використання меліорованих земель необхідно врахувати основні принципи, що забезпечують зниження негативного впливу господарської діяльності на земельні та інші ресурси [2].

Мета статті – удосконалення еколого-економічного механізму раціонального використання меліорованих земель обласного регіону.

Еколого-економічний механізм раціонального використання меліорованих земель повинен базуватися на основних принципах, що відображені на рис. 1.

Реалізація цих принципів є передумовою збереження природно-ресурсного потенціалу, відновлення і підвищення родючості ґрунтів та поліпшення меліоративного стану осушених земель.

Дотримання принципу наукового підходу до раціонального використання меліорованих земель є запорукою підвищення ефективності меліорації, оскільки останнім часом еколого-економічні проблеми, що пов'язані з господарською діяльністю людини, призводять до деградації природного середовища і набувають незворотного характеру.

В обґрунтуванні заходів необхідно розглядати природну систему як єдине ціле, що дозволить знизити інтенсивність деградаційних процесів і забезпечити збалансоване вирішення соціально-економічних завдань та збереження стану природного середовища.

Рис. 1. Принципи формування еколого-економічного механізму раціонального використання і охорони меліорованих земель



Принцип стійкості враховує екологічні аспекти, які визначають темп ефективного використання меліорованих земель та зміну їх характеристик. Виходячи з цього підвищення продуктивності і відтворення родючості ґрунтів є основним завданням меліорації. Принцип стійкості дозволить зберегти сприятливий екологічний стан, родючість ґрунтів, а відповідно стійкість еколого-економічної системи.

Екологічна стійкість меліорованих земель проявляється через недопущення підтоплення сільськогосподарських угідь і територій, техногенного та іншого забруднення ґрунтів та їх деградації. Економічна стійкість забезпечує підвищення урожайності сільськогосподарських культур, а їх реалізація формує дохід сільського господарства.

Принцип екосистемності передбачає збереження і підвищення продуктивності меліорованих земель, мінімізацію навантаження на агроєкосистему, використання органічних добрив, формування ґрунтозахисної системи обробітку ґрунтів, виробництво екологічно чистої продукції тощо.

Забезпечення раціонального використання меліорованих земель передбачає ефективну економічну політику, яка поєднує екологічний ефект (ґрунтополіпшуючі, ландшафтоутворюючі, енерго- і ресурсозберігаючі заходи), економічне зростання (зростання обсягів продукції) і поповнення державного бюджету.

Принцип відповідальності перед майбутніми поколіннями – раціональне використання меліорованих земель з врахуванням відповідальності державних органів влади і кожного громадянина. Господарська діяльність може спричинити втрати не тільки агроєкосистемі, але й здоров'ю людини, тому необхідно мінімізувати негативні екологічні наслідки для майбутніх поколінь.

Принцип комплексності є фактором підвищення еколого-економічної ефективності, тому що державна політика має розглядати єдину природну систему, а не її частини. Комплексність меліорації – поєднання різних видів заходів (гідротехнічних, агротехнічних, еколого-меліоративних), що забезпечують вирішення еколого-економічних завдань.

Механізм регулювання використання меліорованих земель можна розглядати як систему цілеспрямованих заходів впливу держави на діяльність господарюючих суб'єктів, ринкову кон'юктуру, соціальну сферу з метою забезпечення сприятливих умов для функціонування та сталого еколого-економічного роз-

витку. В умовах нарощення деградаційних процесів та постійного навантаження на агроєкосистему він має забезпечити раціональне використання та відтворення осушених земель, підвищення їх продуктивності за мінімальних еколого-економічних витрат. Він має забезпечити зацікавленість землекористувачів у збереженні та поліпшенні земель, оптимізацію структури посівних площ.

Механізм регулювання використання меліорованих земель включає методи та інструменти регулювання. Методи регулювання можна поділити на загальні еколого-економічні, використання яких сприятиме раціональному землекористуванню на будь-яких землях (зокрема і на меліорованих) і методи регулювання водогосподарського комплексу, які можуть забезпечити раціональність використання і охорони осушених земель.

1. *Загальні еколого-економічні методи:*

□ методи контролю і стимулювання землевласників та землекористувачів до раціонального і екологічнобезпечного використання земель;

□ методи контролю і стимулювання землевласників та землекористувачів до охорони і відтворення земель;

□ методи стимулювання розвитку сільськогосподарського виробництва.

2. *Методи регулювання водогосподарсько-меліоративного комплексу:*

□ методи контролю за станом меліоративних фондів;

□ методи стимулювання землевласників та землекористувачів до забезпечення ефективного функціонування меліоративних систем.

У межах кожного методу застосовуються (можуть застосовуватися) різні інструменти та важелі, які сприятимуть раціональному використанню і охороні меліорованих земель (рис. 2).

Трансформація в аграрній сфері, що відбулась в Україні, змінила структуру землевласників і землекористувачів та призвела практично до повної заміни державних та колективних сільськогосподарських підприємств господарськими товариствами, виробничими кооперативами, приватними підприємствами та фермерськими господарствами.

Процес реформування вплинув на форми взаємовідносини між суб'єктами господарювання, ефективність сільськогосподарської діяльності. Організаційно-правові форми господарств, які є перспективними з точки зору реалізації приватної ініціати-

тиви та капіталізації фінансових ресурсів, є фермерські господарства та господарські товариства [3, с. 183]. Ефективне функціонування фермерських господарств можливе за кредитної підтримки та сприятливих природно-ресурсних умов. Господарські товариства можна вважати більш перспективною формою господарювання з точки зору капіталізації фінансових ресурсів. Господарські товариства та фермерські господарства у Волинській області займають відповідно понад 15 і 60% від загальної чисельності підприємств, а частка державних підприємств становить лише 0,7-0,8%. Їх кількість за сім останніх років у Волинській області зросла відповідно на 15,5 та 8,7%. Понад 60% господарств мають площу сільськогосподарських угідь від 100 до 3000 га. Середня площа господарства становить 316 га [4]. Доведено, що подібнення землекористування призводить до погіршення економічних та екологічних показників діяльності.

Для визначення інструментів, що сприятимуть раціональному використанню

Рис. 2. Структура еколого-економічного механізму раціонального використання і охорони меліорованих земель



земель меліоративного фонду з точки зору еколого-економічного впливу, необхідно охарактеризувати ті, які існують на теперішній час, та виявити напрями їх активізації і розширення.

Основними законодавчими актами, що регулюють діяльність землевласників і землекористувачів, є: Земельний кодекс України (ЗКУ), Цивільний кодекс України (ЦКУ), Податковий кодекс України (ПКУ), Закон про оренду, Закон України «Про меліорацію земель» тощо. Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель закріплює ст. 205 Земельного кодексу України [5].

Законодавчі акти, що регламентують взаємовідносини між землевласниками, землекористувачами та державою щодо стимулювання раціонального використання та охорони земель, по-перше, є неузгодженими між собою і, по-друге, не передбачають для основних суб'єктів господарювання механізму контролю та відповідальності за їх невиконання.

Податкові пільги. На даний час податкове законодавство України, передбачаючи 18 видів загальнодержавних податків і зборів (ст. 9 ПКУ) і 5 видів місцевих податків і зборів (ст. 10 ПКУ), встановлює лише незначні пільги щодо сплати податку на прибуток підприємств та пільги зі сплати земельного податку, що за певних умов можуть використовуватися особами, які здійснюють заходи з охорони земель.

Зокрема, п. 144.1 ст. 144 ПКУ передбачає, що витрати на капітальне поліпшення якості земель, не пов'язане з будівництвом, підлягають амортизації, тобто вони можуть бути включені з прибутку, який оподатковується податком на прибуток підприємств. Пп. 283.1.2 ст. 283 ПКУ передбачає, що за «землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або на стадії сільськогосподарського освоєння», земельний податок не справляється. На практиці більшість землекористувачів сплачує фіксований сільськогосподарський податок, а не податок на прибуток.

Кредитні пільги. Законодавство України не передбачає механізму пільгового кредитування громадян та юридичних осіб, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель.

Умовою надання коштів є факт погіршення земель не з вини суб'єктів, що здійснюють поліпшення, а цільовим призначенням коштів визначається лише відновлення земель. Як правило, закони про державний бюджет на відповідний рік передбачають *видатки на «докорінне поліпшення земель»* незалежно від причин, що спричинили необхідність такого поліпшення. Однак суми, які передбачаються (для науково-дослідних господарств), є недостатніми, а виділення коштів громадянам не передбачається.

За «землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або на стадії сільськогосподарського освоєння», земельний податок не справляється. Разом із тим, *звільнення від плати за землю* земельних ділянок, що перебувають у стадії поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами (п. «в» ч. 1 ст. 205 ЗКУ, а також ст. 27 Закону України «Про охорону земель»), ПКУ не передбачено. Враховуючи, що ПКУ прийнятий пізніше від ЗКУ та Закону України «Про охорону земель», надання цієї пільги на сьогодні є неможливим.

Додатковим стимулом для землевласників та землекористувачів має стати компенсація за рахунок бюджету зниження доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, до яких належить частина меліорованих, що стали такими не з їх вини. Виходячи із договірної порятку здійснення консервації земель (ч. 3 ст. 172 ЗКУ), розмір компенсації зниження доходу від консервації земель повинен визначатися у відповідному договорі. Існуюче законодавство про консервацію земель (ст. 171, 172 ЗКУ, наказ Держкомзе-

му від 17.10.2002 № 175 «Про Порядок консервації земель») не регламентує засад компенсації, а закони про Державний бюджет традиційно не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію.

Частина інструментів економічного стимулювання, що передбачені в законодавчій базі, як правило, не мають фінансового підкріплення і тому є, по суті, декларативними намірами.

Механізми, що впливають на використання меліорованих земель, зокрема через вплив на меліоративні системи такі [6]:

□ Об'єкти інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем можуть перебувати у державній або комунальній власності (ст. 11), тоді як внутрішньогосподарських меліоративних систем – у спільній власності територіальних громад сіл, селищ і міст або у власності юридичних осіб та громадян (ст. 12);

□ державні цільові та інші програми в сфері меліорації земель розробляються, узгоджуються і регулюються у межах компетенції Кабміном України та ін. органами влади, стосуються загальнодержавних міжгосподарських меліоративних систем;

□ управління меліоративними міжгосподарськими меліоративними системами здійснюється органами управління обласних, районних, міських і селищних рад у межах затвердження програм.

Експлуатація міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності, здійснюється власниками цих систем або спеціально утвореними ними підприємствами, установами і організаціями.

Законом визначаються лише права власності на об'єкти меліоративного фонду, проте поза увагою залишаються і по суті не регулюються внутрігосподарські меліоративні системи з точки зору:

□ контролю за збереженням та станом систем, відповідальністю власників;

□ формування джерел фінансування на утримання систем;

□ механізму стимулювання суб'єктів, у власності чи користуванні яких перебувають меліоративні системи.

Інструментом, що регулює відносини між землевласниками і землекористувачем, є *орендна плата*. На теперішній час вона не є інструментом, який спонукає суб'єктів до раціонального і екологічнобезпечного використання земель, охорони і відтворення земель, оскільки не передбачений механізм її спрямування на поліпшення земель (у випадку надходжень у місцевий бюджет), не встановлені нормативи величини орендної плати, що залежать від якості землі; не встановлено мінімальний термін оренди.

Інструментами регулювання раціонального використання, охорони та розширеного відтворення земель є податки. Податковим кодексом України (ст. 301.1) передбачено, що сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського виробництва за попередній податковий рік дорівнює або перевищує 75 % доходу, є платниками фіксованого сільськогосподарського податку. Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду (внутрішніх водойм, озер, ставків, водосховищ).

Базою оподаткування є нормативна грошова оцінка 1 га сільськогосподарських угідь. Розмір ставок податку з 1 га сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду для сільськогосподарських товаровиробників залежить від категорії земель, їх розташування і визначається у відсотках від бази оподаткування.

Сплата фіксованого сільськогосподарського податку, спосіб його нарахування та звільнення від інших податків є інструментом позитивного впливу на землекористувачів, проте не стимулює виробників сільськогосподарської продукції до ефективної діяльності.

Таблиця 1. Напрями удосконалення інструментів регулювання раціонального використання і охорони меліоративних земель

| Інструменти | |
|---|--|
| Адміністративно-правові | Економічні |
| 1. Контроль і стимулювання охорони та відтворення земель | |
| 1.1. Передбачити в законодавстві механізм пільгового кредитування громадян та юридичних осіб, які здійснюють за власні кошти заходи з охорони земель. 1.2. У Податковому кодексі України врахувати пільгу щодо звільнення від податку земельних ділянок, що перебувають у стадії їх поліпшення, яка передбачена ЗКУ і Законом України «Про охорону земель». 1.3. З метою зацікавленості землекористувачів у відтворенні земель в угоді про оренду землі установити мінімальний її термін. 1.4. Передбачити застосування санкцій за порушення чинного законодавства у сфері земельних відносин та за дії, що спричиняють погіршення якісного стану і деградацію земель. | 1.1. Податкові пільги, що передбачені землевласникам та землекористувачам, які здійснюють заходи з охорони земель, поширити не на земельний податок чи податок на прибуток (які, як правило не сплачують землекористувачі), а на фіксований сільськогосподарський податок. 1.2. Розробити механізм спрямування частини орендної плати, що знаходиться у місцеві бюджети, на поліпшення земель з метою підвищення їх родючості; 1.3. Визначити мінімальний термін оренди, який стимулюватиме землекористувачів до відтворення земель. |
| 2. Контроль і стимулювання раціонального та екологічнобезпечного використання земель | |
| 2.1. Передбачити в законодавстві механізм пільгового кредитування громадян та юридичних осіб, які здійснюють за власні кошти заходи з раціонального використання земель. 2.2. Регламентувати в існуючому законодавстві компенсацію для землевласників та землекористувачів за рахунок бюджету зниження доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини. 2.3. Розробити механізми контролю за характером використання та підвищення продуктивності орендованої землі, дотриманням екологічності господарювання. 2.4. У законодавстві урівноважити свободу й відповідальність власника за використання ґрунтів у процесі сільськогосподарської діяльності. | 2.1. У Державному бюджеті передбачити кошти на компенсацію землевласникам і землекористувачам зниження доходу внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини. |
| 3. Стимулювання розвитку сільськогосподарського виробництва | |
| 3.1. Гармонізація національного законодавства (стандартів) у сільському господарстві з міжнародними правилами та нормами, щодо процедур оцінки, узгодження та акредитації відповідних інститутів, укладання угод тощо. 3.2. Розробити стратегію інноваційної аграрної освіти. | 3.1. Збалансувати податкове навантаження між невідшкодуванням ПДВ та фіксованим сільськогосподарським податком. 3.2. Удосконалити механізм нарахування с/г податку залежно від доходу виробників та його адміністрування. 3.3. Лібералізувати кредитування сільськогосподарських виробників. |
| 4. Контроль за станом меліоративних фондів | |
| 4.1. В законодавстві передбачити відповідальність землевласників і землекористувачів за стан внутрігосподарських меліоративних систем в зоні осушення. 4.2. На рівні законодавства закріпити обов'язки суб'єктів та механізм фінансування, зокрема державного, утримання внутрігосподарських меліоративних систем в зоні осушення. | 4.1. Передбачити кредитні і податкові пільги для землевласників чи землекористувачів, що відповідають за стан меліоративних фондів внутрігосподарських меліоративних систем в зоні осушення. |
| 5. Стимулювання ефективного функціонування меліоративних систем | |
| 5.1. Створити на рівні області структурний підрозділ (чи групу), який відповідатиме за ефективне функціонування внутрігосподарських меліоративних систем в зоні осушення. | 5.1. Диференціювати розподіл фінансування на забезпечення функціонування меліоративних систем в зоні осушення за критеріями стану меліоративних систем та результативності господарювання на меліоративних землях. |

Адміністративні інструменти регулювання передбачають нормування, обмеження, заборони і спрямовані на чітку регламентацію певних дій.

Земельний кодекс України передбачає адміністративне регулювання різних аспектів земель сільськогосподарського призначення щодо їх охорони і раціонального використання (ст. 22, 26).

Система адміністративного регулювання відносин між землевласниками та землекористувачами не передбачає дієвого застосування санкцій за порушення чинного законодавства та за дії, що спричиняють погіршення якісного стану і деградацію земель; засвідчує факт одностороннього обмеження прав власності (не передбачається свободи й відповідальності власника за стан і використання ґрунтів у процесі їх сільськогосподарського використання) та не встановлює відповідальність за стан меліоративних систем.

ВИСНОВКИ

На підставі аналізу існуючого механізму раціонального використання земель меліоративного фонду узагальнені основні напрями удосконалення його інструментів (табл. 1).

Особливістю еколого-економічного механізму раціонального використання земель меліоративного фонду є те, що він передбачає регулювання використання сільськогосподарських земель загалом та меліоративних (осушених) зокрема.

Удосконалення інструментів регулювання було здійснено як у межах загальних еколого-економічних методів регулювання діяльності на сільськогосподарських землях, так і у межах методів, які спрямовані на підвищення ефективності функціонування меліоративного фонду. Рівень функціонування останнього є необхідною передумовою раціонального використання меліоративних земель в зоні осушення.

Методи та інструменти, які забезпечують функціонування меліоративного фонду в зоні осушення, вивчені недостатньо, і тому їх застосування може забезпечити дифузійний ефект, який буде поширюватися на використання меліоративних земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Козловський Б. І. Меліоративний стан осушуваних земель західних областей України : [монографія] / Б. І. Козловський. – Львів : Євровіт, 2005. – 420 с.
2. Трегобчук В. М. Эколого-экономические проблемы гидромелиорации / В. М. Трегобчук / АН УССР, Ин-т экономики. – К. : Наук. думка, 1990. – 208 с.
3. Хвесик М. А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні: [монографія] / М. А. Хвесик, В. А. Голян, А. І. Крисак. – К. : Кондор, 2007. – 522 с.
4. Сільське господарство Волині. Статистичний збірник. / За редакцією В. Ю. Науменка. – Луцьк., 2013. – 342 с.
5. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4.
6. Закон України «Про меліорацію земель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1389-14>.

REFERENCES

1. Kozlovskyy B.I. Melioratyvnyy stan osushuvanykh zemel' zakhidnykh oblastey Ukrainy [Drained lands reclamation status of the western regions of Ukraine]. L'viv, Yevrosvit, 2005, 420 p. [in Ukrainian].
2. Trehobchuk V.M. Ekologo-ekonomicheskie problemy gidromelioratsiyi [Ecological and economic problems of hydrotechnical melioration]. AN USSR, Kyiv, Universitet ekonomiki, Naukova dumka, 1990, 208 p. [in Russian].
3. Khvesyk M.A., Holyan V.A., Krysak A.I. Instytutsional'ni transformatsiyi ta finansovo-ekonomichne rehulyuvannya zemlekorystuvannya v Ukraini [Institutional transformation and the financial and economic regulation of land use in Ukraine]. Kyiv, Kondor, 2007, 522 p. [in Ukrainian].
4. Naumenko V.Yu. Sil's'ke hospodarstvo Volyni. Statystychnyy zbirnyk [Agriculture of Volyn'. Statistical volume]. Luts'k, 2013, 342 p.
5. Zemel'nyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2002, no. 3-4 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy "Pro melioratsiyu zemel'" [The Law of Ukraine "On Land Reclamation"]. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1389-14> [in Ukrainian].