

Отже, природно-ресурсне виробництво слід розуміти як автогенезне (стихійне) чи організоване створення ресурсів, зокрема надрових, і організоване їх вилучення з середовища та доведення до користувача. Поряд з ним товарне виробництво необхідно розглядати як перетворення природних ресурсів (операційних предметів) у готову продукцію, переміщення її у просторі й часі, а також надання послуг з її використання.

Викладені теоретичні положення, що стосуються природно-ресурсного виробництва, необхідно включити в окремий розділ теорії ресурсів.

Література

1. Геєць В. М. *Інноваційні перспективи України* / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Харків: Константа, 2006. – 272 с.
2. *Основи економічної теорії: підручник* / [Федоренко В. Г., Ніколенко Ю. М., Віденко О. М. та ін.]; за наук. ред. проф. В. Г. Федоренка. – К.: Алеута, 2005. – 511 с.
3. *Основы экономической теории: учебник* / [С. В. Мочерный, В. К. Симоненко, В. В. Секретарюк, А. А. Устенко]; под общ. ред. С. В. Мочерного. – К.: Знання, КОО, 2000. – 607 с.
4. *Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України* [Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.]. – К.: РВПС України НАН України, 1999. – 716 с.
5. *Кашенко О. Л. Фінанси природокористування* / О. Л. Кашенко. – Суми: Університетська книга, 1999. – 421 с.
6. *Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року*. - К.: Велес, 2006. – 48 с.
7. *Статистичний щорічник України за 2005 рік* / [за ред. О. Г. Осауленка; відп. за вип. В. А. Головка]; Держкомстат України. – К.: Консультант, 2006. – 575 с.
8. *Основи економічної геології: навч. посіб. для студ. геол. спец. вищ. навч. закл. освіти* / [М. М. Коржнев, В. А. Михайлов, В. С. Міщенко та ін.]. – К.: Логос, 2006. – 223 с.

УДК 332.2

О. С. БУДЗЯК

Рада по вивченню продуктивних сил України

ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ

Стаття присвячена обґрунтуванню основних проблем функціонування земель запасу і резервного фонду. Розглянуто підходи до ефективного використання земель в населених пунктах і поза їх межами.

Ключові слова: землі запасу, землі несільськогосподарського призначення.

Статья посвящена обоснованию главных проблем функционирования земель запаса и резервного фонда. Рассмотрены подходы к эффективному использованию земель в населенных пунктах и за их пределами.

Ключевые слова: земли запаса, земли несельскохозяйственного назначения.

The article is devoted to a substantiation of the basic problems of functioning of lands of a stock and reserve fund. Approaches to an effective utilization of lands in human settlements and behind their limits are considered.

Key words: lands of a stock, land of not agricultural destination.

Аналіз стану земельних ресурсів показує, що за останні 20-30 років родючість земель сільськогосподарського призначення суттєво змінилася в сторону погіршення: зросли площі еродованих, засолених, кислих, осолонцьованих, підтоплених та техногенно-забруднених земель. У землекористуванні України назріває критична ситуація. Земельні ресурси деградують і виснажуються. Безумовно, цьому сприяли і порушення співвідношень між площами розораних земель та природними кормовими угіддями, антропогенними та природними ландшафтами, надмірне техногенне навантаження на агроландшафти тощо.

Значна частина наукових праць сьогодні присвячена проблемам ефективного використання земель сільськогосподарського призначення. Дещо менше уваги приділяється проблемам ефективного та екологізбалансованого використання земель несільськогосподарського призначення. В основному в таких працях досліджується питання управління земельними ресурсами (В. В. Горлачук, А. М. Третяк та ін.). Також багато уваги присвячено окремим правовим аспектам функціонування земель різних категорій (праці В. І. Андрейцева, В. В. Жмуцького та ін.). Проте питання екологічної ефективності землекористування та формування відповідного юридично-правового забезпечення цієї ефективності на землях запасу і резервного фонду вивчені недостатньо уваги. Власне тому ці та інші проблеми розглядаються в даній статті.

Створення та вдосконалення земельних відносин у ринкових умовах, на відміну від попередніх періодів, базується на всіх трьох формах власності: державній, комунальній та приватній. Нині в державній власності перебуває 48,4% усіх земель України [1]. Використання земель державної власності з 2000 по 2008 рр. пов'язане з їх зменшенням у кількісному вимірі. Зокрема, за останні 8 років чисельність земель, що перебували в державній власності, зменшилася на 957,1 тис. га. Найбільш суттєві втрати серед землекористувачів державної форми власності понесли державні та недержавні сільськогосподарські підприємства (794,4 і 983,1 тис. га відповідно). Цілком протилежні тенденції спостерігаються на землях державної власності в лісгосподарських підприємствах і організаціях, підприємствах та установах природоохоронного характеру, які за досліджуваний період збільшили свої земельні площі відповідно на 662 та 77,1 тис. га. Загалом у структурі користування землями державної власності сьогодні суттєву частку становлять землі запасу (табл. 1).

Землями запасу визнається сукупність земельних ділянок різних категорій, які не надані у власність або користування громадянам чи юридичним особам (сільськогосподарським підприємствам, установам, організаціям), або право власності чи користування якими припинено. Слід зазначити, що до 1990 року згідно із Земельним кодексом України землі запасу виділяли в окрему категорію. В редакції нового Земельного кодексу (від 25.10.2001 р.) серед існуючих 9 категорій землі запасу не виділяються окремо. До того ж в існуючій класифікації поза увагою залишилися не лише землі запасу, але й загального користування.

Основні землекористувачі державних земель*

Землекористувачі	Всього земель у користуванні, тис. га	З них у державній власності	
		тис. га	%
Сільськогосподарські підприємства	1295,4	1222,1	4,3
Громадяни, яким надані землі у власність і користування	20235,8	2003,8	6,9
Промислові та інші підприємства	647,9	346,0	1,2
Підприємства та організації транспорту, зв'язку	647,5	637,1	2,2
Заклади, установи, організації	718,5	595,9	2,1
Заклади, установи, організації природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення	466,9	453,5	1,6
Лісогосподарські підприємства	8568,1	8567,8	29,9
Водогосподарські підприємства	283,1	276,0	0,9
Землі запасу	14524,6	14524,6	50,7

* Джерело: за даними Держкомзему України 2008 р. та [1].

Нині землі запасу існують як у межах, так і за межами населених пунктів України. Перебування земель у запасі насамперед свідчить про те, що той чи інший населений пункт має певні територіальні можливості як для свого територіального розвитку, так і розвитку певних видів діяльності. Наприклад, у запасі перебувають сільськогосподарські землі, отже, є додаткові можливості для розвитку сільськогосподарського виробництва, чи землі промисловості – для промислового виробництва тощо.

Нині приналежність земель до певної категорії реалізується здебільшого при їх передачі у власність або користування шляхом розробки відповідних землепорядних проектів. Оскільки до земель запасу включають усі земельні ділянки, не тільки державної та комунальної власності, то дуже важливим є власне принцип формування таких земель. Дуже важливо, щоб у межах населеного пункту чи за його межами (у регіоні) така група земель формувалася не за залишковим принципом: кращі землі – у приватну власність чи користування, гірші – у комунальну, а решта (землі запасу) – у державну власність.

Землі запасу формують усі земельні ділянки незалежно від того, до якої із 9 категорій земель за призначенням вони належать, якщо на даний час вони є не наданими у власність чи користування або ж позбавлені власника чи користувача. Проте, на відміну від інших категоріальних земель, яких виділяють за основним цільовим призначенням та чітким правовим, економічним та екологічним режимом використання й охорони, землі запасу – це земельні ділянки, які в даний момент часу залишаються поза процесом землекористування.

Землі запасу можуть передаватися у власність або постійне користування не лише громадян, але й сільгоспідприємств, установ, організацій. Утім, право постійного користування мають лише підприємства, установи та організації державної та комунальної форм власності. І навіть такі підприємства можуть бути позбавлені цього права, якщо вони використовують землі запасу для

комерційних цілей. При цьому орендна плата за такі землі не може бути меншою: для земель сільськогосподарського призначення – в розмірі земельного податку, що встановлюється законом України "Про плату за землю"; для інших категорій земель – у трикратному розмірі податку, який встановлюється цим же законом. А з іншої сторони, максимальна величина орендної плати не може перевищувати 12% від їх нормативної грошової оцінки. Якщо ж орендар визначений на конкурсній основі, величина оренди може бути більшою.

У регіональному розрізі найбільші проблеми з переводом земель запасу та резервного фонду, згідно з даними Держземінспекції, спостерігається у Дніпропетровській, Житомирській, Полтавській та Чернігівській областях. Це пов'язано з тим, що до кінця не врегульована на державному рівні власне процедура передачі земель різного цільового призначення в комунальну власність. Крім того, у випадку відчуження земель промисловості окремі відомства та міністерства вчасно не надають погодження на таке відчуження. Часто такі землі стають об'єктом для самозахоплення, а згодом, після їх повторного надання у користування, ще й об'єктом нецільового використання. Тобто землі запасу стають своєрідною формою зміни цільового призначення земель.

Сприяє такому нераціональному використанню відсутність належної системи інвентаризації земель запасу та інших. Власне інвентаризація земель покладена на місцеві органи влади, в яких, звичайно, не вистачає на це ні фінансових, ні матеріальних ресурсів. До того ж окремі місцеві громади практично не проводять сьогодні інвентаризацію земель природно-заповідного, історико-культурного, лісового фонду і земель запасу, на відміну від земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення. Така ситуація та відсутність правоустановчих документів на землю найчастіше призводять до різних порушень земельного законодавства.

Перебування земельної ділянки в запасі, особливо сільськогосподарського призначення, не на користь місцевим, а разом з цим і державному бюджетам, оскільки їх автоматично виключають із земельно-податкових відносин, тобто з цієї земельної ділянки земель запасу не сплачується земельний податок у бюджет і держава втрачає дохід. Найбільше загострюються проблеми екологічного та економічного характеру при перебуванні земель сільськогосподарського призначення в користуванні збиткових підприємств. Тоді, як правило, майно передається в оренду або у користування приватному власнику (власникам), а земельна ділянка залишається в державній власності. При цьому земля обслуговує майно, яке може перебувати в іншій власності, проте доходу держава від такого обслуговування не отримує.

З іншої сторони, земельні ділянки земель запасу, перебуваючи в державній чи комунальній власності, не можуть бути предметом купівлі-продажу. Проте місцеві органи влади (якщо земельні ділянки земель запасу розташовані в межах населених пунктів) або ж районні органи влади (якщо земельні ділянки земель запасу розташовані за межах населених пунктів)

можуть отримувати орендну плату, здаючи ці земельні ділянки на тривалий термін в оренду.

Нині через обмежений доступ до інформації про те, які земельні ділянки і в яких розмірах можна взяти в оренду, унеможлиблюється покращення інвестиційного клімату в населених пунктах. Часто такі землі здають в оренду зацікавленим особам на тривалий термін під практично мінімальну орендну плату. Безумовно, якби інформація про земельні ділянки, що перебувають у запасі як у межах, так і поза межами населених пунктів, була б доступною для всіх зацікавлених осіб, а фактори визначення розміру орендної плати чітко прописані (еколого-організаційні – якісний стан земельних угідь, видатки на покращення стану земельної ділянки, умови використання, місцерозташування, розміри тощо; економічні – дохід, ризики та умови повернення земельної ділянки тощо), то це суттєво покращило б рівень прозорості земельних відносин у регіонах і сприяло кращому наповненню як місцевих, так і районних бюджетів, а також поліпшило стан соціальної інфраструктури сільських територіальних громад.

Якщо нині для земель резервного фонду є чітко визначеними кількісні межі формування (площа земель резервного фонду повинна становити 15% площі всіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному користуванні підприємств та організацій), то проблема як кількісного формування, так і якісного складу земель запасу в кожному регіоні, населеному пункті сьогодні залишається досить актуальною.

Розглядаючи землі запасу в розрізі цільового призначення слід зазначити, що найбільша частка земель залишається за землями сільськогосподарського призначення (табл. 2).

Таблиця 2

Основні види угідь та функціональне використання земель запасу за станом на 1 січня*

Вид угідь	2004		2008	
	тис. га	%	тис. га	%
Сільськогосподарські землі	2189,2	53,8	2823,2	57,5
У тому числі рілля	429,8	10,6	605,5	12,3
Ліси та інші лісовкриті площі	782,0	19,2	832,5	16,9
Забудовані землі	34,5	0,8	65,9	1,3
Відкриті заболочені землі	449,0	11,0	487,3	9,9
Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	0,1	0,0	0,1	0,0
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри та інші)	339,5	8,4	371,3	7,6

* За даними Держкомзему України 2004–2008 рр.

Крім земель запасу існують ще землі резервного фонду (за станом на 01.01.2008 їх нараховували 951,1 тис. га), але вони мають свої особливості. Так, незважаючи на те, що землі запасу і землі резервного фонду можуть перебувати виключно в державній чи комунальній власності, проте їх функціональне призначення дещо відрізняється. Зокрема, по-перше, земельні ділянки земель

запасу (див. табл. 2) можуть займати різні види угідь та мати різне використання, тоді як резервного фонду – це землі сільськогосподарського призначення (86% – сільськогосподарські угіддя), які були сформовані в результаті приватизації чи то державних, чи комунальних сільськогосподарських підприємств та перебували в їх постійному користуванні. По-друге, земельні ділянки земель запасу можуть передаватися тільки в користування, тоді як резервного фонду – у користування і власність громадянам, зайнятим у соціальній сфері на селі, або тим, що переселилися в сільську місцевість для постійного проживання, або ж працівникам сільськогосподарських підприємств шляхом безкоштовної приватизації для використання за цільовим призначенням.

Таким чином, з метою раціонального, економічно ефективного та екологічно безпечного землекористування, формуванням режиму землекористування та покращенням державного регулювання земель запасу державної власності доцільно, по-перше, здійснювати поділ земель не за категоріями призначення, які не охоплюють всіх земель, а за їх використанням; по-друге, вибудувати чітку схему управління згідно з якою один керуючий орган контролював і відповідав би за використання земель державної власності, а також забезпечував їх раціональне та ефективне землекористування; по-третє, законодавчо визначити порядок передачі земель запасу і резервного фонду в користування та шляхи їх можливої приватизації; по-четверте, здійснити повну інвентаризацію існуючих земельних ділянок зазначених вище груп земель.

Література

1. Третяк А. Деякі аспекти управління землями державної власності / А. Третяк // *Землевпорядний вісник*. – 2009. – № 1. – С. 20–21.
2. Балюк С. А. Управлінню ґрунтово-земельними ресурсами – державну підтримку / Балюк С. А., Медведєв В. В., Мірошніченко М. М. // *Вісник аграрної науки*. – 2009. – № 4. – С. 10–12.
3. Гуцуляк Ю. Г. Сталий та екологічнобезпечний розвиток агроєкосистем в Україні / Ю. Г. Гуцуляк // *Землевпорядний вісник*. – 2009. – № 3. – С. 24–30.
4. Фірсова Н. Інвентаризація земель: темпи недостатні / Н. Фірсова // *Землевпорядний вісник*. – 2007. – № 3. – С. 22–23.

УДК 330.15

Л. О. ДОБРЯНСЬКА

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНЕ ПОЛЕ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто сучасний стан рівня гарантування екологічної безпеки, проблеми та перспективи їх розв'язання в контексті нормативно-методичного забезпечення процесу. Запропоновано концептуальну схему взаємодії компонент, сформульовано методологічні підходи до формування та ефективної взаємодії контрагентів у досліджуваному просторі.