

УДК 332.3

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

***О.С. Будзяк, кандидат економічних наук
Державна екологічна академія післядипломної освіти***

Розкрито сутність поняття «економічний механізм екологобезпечного використання земель». Визначено та обґрунтовано основні складові економічного механізму екологобезпечного використання земель.

Економічні інструменти регулювання, економічний механізм.

Наприкінці ХХ століття земля перебувала в державній власності, а земельні ділянки для користування надавалися на безоплатній основі. Однак законодавство не відміняло податків і зборів для покриття витрат на утримання та поліпшення земель. Принцип безоплатного використання земель за прихованої форми платності через систему оподаткування унеможлилював формування дієвого економічного механізму регулювання земельних відносин та спричинював неефективне використання земель.

Існуючий економічний механізм використання земель сформовано у такий спосіб, що здебільшого він, відносно до земельних ресурсів, спра-

цьовує з негативним екологічним результатом, оскільки містить такі економічні регулятори, які не завжди обмежують знищення земель. Такими регуляторами є фіскальні платежі, які сприяють нагромадженню фінансових ресурсів. При цьому ці платежі є такими, що суб'єктам землекористування вигідніше їх сплатити, ніж витратити кошти на охорону землі чи впровадження екологобезпечних методів господарювання. У результаті, державні витрати на охорону та раціональне використання земель є недостатніми, тоді як надходження від використання землі зростають та становлять вагомую частку доходів національного господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковому обігу досить широко застосовують поняття "механізм", однак, і до нині, відсутнє однозначне визначення його сутності. Неоднозначність трактування поняття "економічний механізм" загалом та "економічний механізм землекористування" зокрема залишається ключовою методологічною проблемою. Здійснений аналітичний огляд різних тлумачень терміна дозволяє зробити висновок, що однозначного трактування нині не може існувати, оскільки визначення сутності економічного механізму залежить від мети, яку ставлять перед собою науковці в процесі дослідження.

Розробкою та питанням формування економічного механізму природокористування займалися такі науковці, як С.М. Бобилев, О.О. Веклич, М.О. Кадацький, І. Карагодов, П.І. Коренюк, В.А. Лук'яніхін, Л. Мельник, О.О. Несветов, К.В. Папенів, О.Л. Попова, А.Ш. Ходжаєв, Л.Б. Шостак, зокрема питання економічного механізму землекористування досліджували: О. Мордвінов, О.М. Царенко, О.О. Школьній, Н.В. Гребенюк, Д.С. Добряк, А.Тихонов тощо. Разом з тим, слід зауважити, що питанню економічного механізму екологобезпечного використання земель України досі приділяється недостатня увага, зокрема нерозробленими та необґрунтованими є основні складові такого механізму.

Мета дослідження – обґрунтувати поняття економічний механізм екологобезпечного використання земель та визначити основні його складові.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше під механізмом розуміють певну сукупність процесів, які набувають системного характеру. Виходячи з цього, пропонуємо трактувати поняття "економічний механізм землекористування" як підсистему економічної системи, структурні блоки якої економічно взаємопов'язані та регулюють відносини суб'єктів землекористування в ринкових умовах у напрямі екологобезпечного використання земель (рис. 1).

Обґрунтування використання саме економічних інструментів базується на концепції подвійних дивідендів [1, с. 215], яка полягає в тому, що їх введення і застосування при екологобезпечному використанні земель дозволяє вирішувати не лише екологічні проблеми землекористування, зокрема, пом'якшувати зовнішні негативні впливи, сприяти зменшенню екологічних збитків, нанесених якісному стану земель за рахунок акумульованих коштів з різних зборів та дозволів, а й отримувати економічний дохід від використання земель.

У цілому дієвість економічних інструментів в економічному механізмі екологобезпечного використання земель залежить від оптимального поєднання державних і ринкових регуляторів, які скеровують виробничу діяльність суб'єктів землекористування.

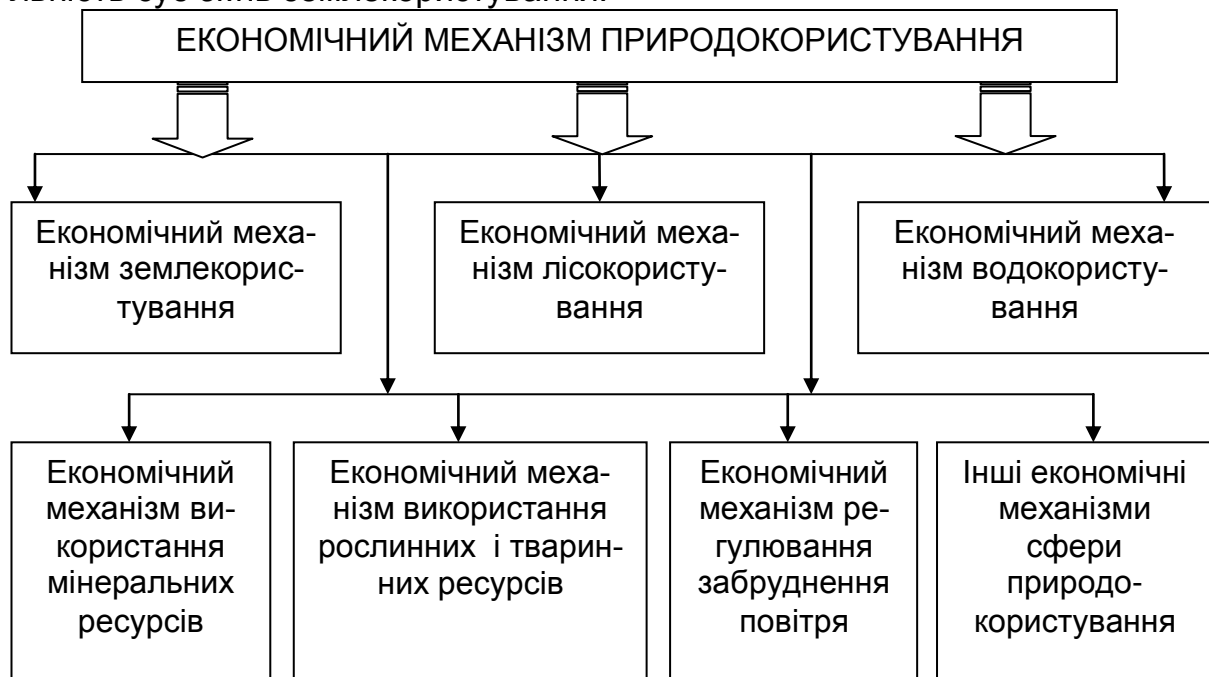


Рис. 1. Економічний механізм землекористування як складова системи природокористування*

*Джерело: розроблено автором.

У міжнародній практиці застосовують понад 150 економічних інструментів, з яких близько 80 – це податки та платежі [1, с. 216]. Тому вважаємо за необхідне з такої кількості економічних інструментів виокремити ті, на які потрібно спиратися при вирішенні екологічних проблем у землекористуванні. На нашу думку, основу економічного механізму екологобезпечного використання земель доцільно формувати базуючись на:

- відповідальності за екологічну безпеку землекористування;
- стимулюванні екологобезпечного використання земель;
- фінансовому забезпеченні екологобезпечного землекористування;
- страхуванні земель при реалізації їх екологобезпечного використання.

Економічна відповідальність за екологічну безпеку використання земель настає тоді, коли суб'єкти землекористування починають порушувати екологічні обмеження в процесі використання земель та не дотримуватись: стандартизації, сертифікації, нормування, лімітування, вимог екологічної експертизи, моніторингу якості земель, контролю за якістю та екологічною безпекою сільськогосподарської продукції, виконання регіональних програм з підвищення родючості земель, а також національних програм з охорони земель.

За недотримання екологічних обмежень, норм, правил та вимог при використанні земель суб'єкти землекористування (юридичні та фізичні

особи) несуть як економічну (матеріальне відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам у повному обсязі), так і юридичну (цивільно-правову, кримінальну) відповідальність [2, стаття 56] залежно від ступеня порушення встановлених законодавством вимог. При цьому нині така відповідальність нерідко має не відновлюваний, а компенсаційний характер.

Так, на сьогодні суми відшкодування за нанесення екологічної шкоди землі не є чітко встановленими та включають лише поточні збитки. При цьому сплата суб'єктом землекористування штрафу не зобов'язує його до повернення землі в стан, який існував до забруднення чи нанесення іншої шкоди.

Тому нині доцільно посилити цивільно-правову відповідальність за екологічні правопорушення щодо землі під час її використання. Така відповідальність повинна включати як матеріальну, так і кримінальну складові. При цьому матеріальна відповідальність не повинна обмежуватися лише накладанням штрафних санкцій, позбавленням податкових пільг, субсидій, кредитування, а має передбачати позбавлення ліцензій, дозволів, тобто права здійснювати певний вид діяльності у цілому.

На сьогодні матеріальна відповідальність є більш дієвим засобом боротьби з недотриманням екологічних вимог землекористування, ніж кримінальна відповідальність. Такий вид санкцій може стати катастрофічним для суб'єкта землекористування, на відміну від застосування кримінальної відповідальності до певних осіб, оскільки їх важко застосувати без дотримання певних процедур. Крім цього, у часовому проміжку це досить тривалий і матеріально дорогий процес, який часто замінюють на інший вид відповідальності.

Матеріальна відповідальність має передбачати розмір відшкодування за екологічні порушення в землекористуванні, який повинен визначатися, виходячи із загального доходу (без врахування податків у середньому за останні 3–5 років діяльності суб'єкта землекористування), чистого прибутку, ліквідності (співвідношення між активами та пасивами підприємства) суб'єкта землекористування і включати збитки, нанесені втраченою родючістю, кошти на відновлення родючості землі та втрати від недоотриманої продукції за весь період виведення земель з обігу до повного відтворення їх властивостей, а також зобов'язання щодо повернення землі у стан, екологічно придатний для використання. Звісно, відновлення землі буде умовним, оскільки здійснюватиметься настільки, наскільки це буде можливим. Якщо екологічна шкода, завдана землі, охопила прилеглі земельні ділянки, то також повинна бути передбачена компенсація потерпілим землевласникам та землекористувачам. У жодному випадку суб'єкт землекористування після сплати штрафних санкцій не повинен залишатися у вигідному становищі [3].

Стимулювання екологобезпечного використання земель повинно включати як заохочувальні, так і примусові механізми. Основу заохочувальних механізмів повинні складати податкові пільги, пільгове кредитування, не грошові стимули, субсидії, субвенції, дотації, виплати з відшкодування втрат не з вини землекористувача тощо.

У законодавстві України передбачені такі стимулюючі заходи, як:

- надання податкових і кредитних пільг суб'єктам землекористування, які вживають заходів щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості земель за власний кошт;
- звільнення від плати за землю суб'єктів землекористування, на земельних ділянках яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації тощо;
- компенсація недоотриманої частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель;
- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного призначення [2].

Компенсація витрат суб'єктам землекористування провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України.

У разі, коли механізми заохочення до екологобезпечного використання земель не спрацьовують, доцільно застосовувати примусові стимулюючі механізми такі, як додаткове оподаткування, ліміти, квоти, санкції, штрафи тощо.

Доволі часто в практиці стимулювання застосовують трансферти. Нині виплата трансфертів, як правило, перенесена на місцеві бюджети. Відповідно, розміри виплат суб'єктам землекористування в регіонах є різними, а сам розподіл дотацій не завжди є науково обґрунтованим.

Для того, щоб трансферти виконували стимулюючу роль у розвитку та становленні економічного механізму екологобезпечного використання земель, доцільно надавати дотації, субсидії, субвенції лише тим суб'єктам землекористування, яким ці кошти потрібні для зміни системи землеробства з традиційної на таку (органічну, контурно-меліоративну), яка гарантуватиме екологобезпечне використання земель, або тим, які прагнуть придбати ноу-хау чи запроваджувати технології з виробництва біодобрив, виробництва нової прогресивної сільськогосподарської техніки та запроваджувати лінії з виробництва сучасних меліоративних систем тощо.

Фінансове забезпечення екологобезпечного використання земель здійснюється за фінансовим механізмом, який включає дві складові: фінансове забезпечення, тобто наповнення джерел фінансування та фінансове регулювання, функції якого полягають у розподілі, перерозподілі та використанні грошових коштів джерел фінансування.

Фінансове забезпечення землекористування полягає у встановленні джерел фінансування та характеризує пасивний вплив фінансового забезпечення. Фінансове регулювання виконує регулятивну функцію, яка полягає у встановленні певних пропорцій у розподілі доходів з метою реалізації економічних інтересів.

Основними регуляторами фінансового забезпечення сфери землекористування є фінансові інструменти. Так, одні з них наповнюють джерела фінансування (податки, платежі, страхові внески, плата за лізинг, кредити та ін.), інші – розподіляють і перерозподіляють кошти з джерел фінансування (бюджетні асигнування, трансферти), решта – коригують про-

цес наповнення і використання джерел фінансування (податкові та кредитні пільги, ліміти, квоти та ін.) [1, с. 214].

Нині фінансування заходів з охорони земель і ґрунтів здійснюється за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів, сформованих із надходжень плати за землю, відшкодування виробничих втрат та інших джерел, не заборонених законом [2, стаття 55]. За рахунок Державного бюджету забезпечуються заходи щодо: усунення причин та наслідків негативного впливу на земельні ресурси і ґрунти внаслідок стихійного лиха або у разі неможливості встановлення винних осіб; будівництва і реконструкції захисних лісонасаджень, протиерозійних, протизсувних, гідротехнічних споруд, меліоративних систем; знешкодження непридатних для використання хімічних препаратів; проведення систематичних обстежень земель і ґрунтів тощо.

За рахунок місцевих бюджетів фінансово забезпечуються заходи щодо освоєння та відновлення (якщо їх погіршення відбулося не з вини суб'єктів землекористування) земель для народногосподарських потреб, регіональних програм використання та охорони земель, поліпшення сільськогосподарських та лісгосподарських угідь; можливого будівництва протиерозійних та меліоративних систем відповідно до закону та інші заходи. Також можливе фінансове забезпечення за рахунок суб'єктів землекористування, які вживають такі заходи, як охорона земель, збереження, підвищення родючості ґрунтів, протиерозійні заходи, проекти консервації земель, відновлення стану деградованих земель та ін.

Для більш ефективного впровадження складових економічного механізму екологобезпечного використання земель доцільно здійснювати фінансове забезпечення з різних джерел, основними з яких мають бути: бюджетне фінансування; власні кошти суб'єктів землекористування (екологічна рента, оренда землі); позикові кошти у вигляді банківських кредитів та кредитів інших фінансово-кредитних установ; залучені кошти міжнародних та різних екологічних фондів, асоціацій, корпоративних об'єднань тощо.

Важливим джерелом фінансового забезпечення Державного бюджету є податки, збори та платежі за використання земель. Серед податків – податок на землю, який встановлюється залежно від цільового використання земель, зокрема для ріллі, сіножатей, пасовищ він встановлений у розмірі 0,10 % від нормативно-грошової оцінки землі, для багаторічних насаджень – 0,03 %, для несільськогосподарських угідь – 1,00 %, а для несільськогосподарських угідь, грошова оцінка яких не проведена, – у розмірі 5,00 %.

Істотним недоліком законодавчо встановленого розміру податку на землю є те, що він не включає екологічної складової. Вважаємо, що, з огляду на надзвичайну вагомість цієї складової, вона має в обов'язковому порядку відбиватись у розмірах платежів.

Не менш важливим джерелом фінансового забезпечення крім податків, плати за землю та орендної плати є ще екологічні платежі представлені у вигляді зборів за забруднення, зокрема плата за шкоду, заподіяну

землі, плата за забруднення (скиди, розміщення відходів) у межах встановлених лімітів та плата за забруднення понад встановлені ліміти. Кожен із трьох типів зборів має свої особливості щодо нарахування виплат. Так, законодавчо визначено, що при платі за шкоду, заподіяну землі (природі) та платі за забруднення земель суб'єктами землекористування понад встановлені ліміти необхідно здійснювати відрахування з величини чистого прибутку. Така система збору плати є економічно виправданою та доцільною. Проте плата за забруднення в межах встановлених лімітів досі здійснюється не з власного прибутку землекористувачів, а за рахунок споживачів, оскільки її джерелом є собівартість виробленої продукції та послуг, що порушує основний принцип екологічного землекористування – "забруднювач платить", нівелює стимулюючу функцію зборів за забруднення та приховано спрацьовує на поповнення прибутку суб'єктів землекористування [5].

Важливою складовою економічного механізму є поява четвертого блоку – "страхування землі". Нині в Україні близько 99 % титульного страхування розвивається в напрямі співпраці страховиків із банківськими установами. Безумовно, таке страхування передбачає страхові виплати у разі припинення права власності на землю, проте, існуючі договори страхування не гарантують суб'єктам землекористування захисту від усіх можливих ризиків втрати землі. ні найбільш поширеними видами ризиків у сфері захисту майнових прав суб'єктів землекористування є: ризик втрати набутих суб'єктом землекористування (страхувальником, власником) майнових прав на землю (документи, які супроводжують угоди, складені неправильно, продавець не досяг повноліття, при оформленні угоди були використані підроблені документи тощо), у тому числі й при переоформленні прав на земельну ділянку на вторинному ринку, а також ризик обмеження прав суб'єкта землекористування (порушення процесу приватизації землі, помилки при оформленні меж земельної ділянки чи реєстрації права власності тощо).

Особливої актуальності починають набувати екологічні ризики. Адже в ринкових умовах розширення можливостей суб'єктів землекористування (орендарів та орендодавців) щодо володіння, користування та розпорядження землею посилюватиме споживацьке ставлення до землі. Проте нести матеріальну відповідальність за завдану шкоду землі та її властивостям суб'єкти землекористування не завжди спроможні. При цьому зростання кількості екологічних ризиків зумовлюватиме лише нарощування економічних втрат.

Застрахованою вважається земельна ділянка, місцезнаходження якої зазначене в договорі страхування разом з присвоєним кадастровим номером [6]. При страхуванні земель суб'єктами землекористування від екологічних ризиків, відповідальність, за заподіяну шкоду перекладається на компанії. Однак часто страхові компанії користуються і правилом регресу (коли відома винна сторона) – відшкодування збитків за рахунок винної сторони.

Надійним шляхом уникнення економічних збитків, пов'язаних із екологічними ризиками, є отримання страхових полісів. Так, деякі моменти в обов'язковому та добровільному страхуванні громадян і їхнього майна (землі) на випадок шкоди, завданої навколишньому середовищу, визначені в Законах України "Про охорону навколишнього природного середовища" і "Про страхування", проте сам порядок екологічного страхування досі залишається законодавчо не визначеним. Страхуючи екологічні ризики при використанні земель, суб'єкт землекористування буде зацікавлений у підвищенні екологічної безпеки використання земель, адже тоді ставки страхових внесків не підніматимуться, а суб'єкт може розраховувати на певні пільги чи превентивні заходи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, економічний механізм екологобезпечного використання земель доцільно докорінно упорядкувати, модернізувати відповідно до ринкових умов, виходячи з міжнародних, європейських екологічних стандартів, норм та вимог, забезпечуючи при цьому єдині умови використання землі для всіх суб'єктів землекористування, у тому числі і власників, і інвесторів. Необхідно фінансовим інструментам екологічних зборів надавати більше стимулюючих функцій та сприяти диференційованому формуванню розмірів зборів залежно від екологічних умов землекористування, а також фінансово сприяти заохоченню суб'єктів землекористування до запровадження екологічних систем землеробства.

Список літератури

1. Зіновчук Н. В. Екологічна політика АПК: економічний аспект / Н. В. Зіновчук. – Львів : ЛДАУ, АТБ, 2007. – 394 с.
2. Закон України "Про охорону земель" № 962-IV від 19.06.2003 зі змінами та доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=962-15>
3. Збори за спеціальне природокористування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zaochka.net/books_p_1_p_2_p_56.html
4. Regulatory Enforcement and Sanctions Act, 2008 [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13> Last access: 2011. – Title from the screen.
5. Веклич О. О. Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості / О. О. Веклич // Вісник НАН України. – 2011. – № 8. – С. 35–41.
6. Кошель А. Страхування земельних ділянок / А. Кошель, А. Мартин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://masters.donntu.edu.ua/2009>.

Раскрытф сущность понятия «экономический механизм эколого-безопасного использования земель». Определены и обоснованы основные составляющие экономического механизма экологобезопасного использования земель.

Економические инструменты регулирования, экономический механизм.

The essence of the 'economic mechanism of ecologically safe land use' concept has been revealed. The main components of the economic mechanism of ecologically safe land use have been determined and substantiated.

The economic regulation instruments, economic mechanism.