

СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Б. Косович

Львівський національний університет імені Івана Франка

Земля є найціннішим джерелом існування і життєдіяльності людей та всіх живих організмів, а також головним золотим скарбом для держави і компонентом навколишнього природного середовища. Конституція України визначає землю основним національним багатством і найціннішим надбанням українського народу, що перебуває під особливою охороною держави. Основний Закон України спрямований на правове забезпечення раціонального й ефективного використання всіх земель України і зобов'язує державу забезпечувати екологічну безпеку та підтримувати екологічну рівновагу на території України.

За природними ресурсами Україна належить до найбагатших держав світу. Однак на жаль, низька культура землеробства та хижацька експлуатація земель призводять до руйнування ґрунтів, тому ефективність використання земель значно нижча, ніж у середньому по Європі.

Основними недоліками в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та гарантування екологічної безпеки України є тривале безгосподарне ставлення до землі, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка і технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, не виважена цінова політика, недотримання науково-обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів.

Матеріали обстеження ґрунтів України свідчать, що їхнє забруднення небезпечно зростає. Зокрема, вивчаючи стан ґрунтів Київської області, виявили, що 43% проб мали вміст азоту, що перевищував ГДК. Концентрація нітратів у деяких колодязях досягала 265-273мг/л (норма – не більше 50мг/л) [6, с.149]. Зафіксовано техногенне забруднення сільськогосподарських ґрунтів викидами промислових підприємств та транспортними засобами. Зазначимо, що погіршенням якості продукції населення занепокоєне більше, ніж погіршенням середовища життя. До цього призводить низька культура землеробства, застосування неефективних технологій, незахищеність ґрунтів від промислових забруднень. Є і соціальна причина – споживацьке ставлення до ґрунту.

Упродовж розвитку цивілізації площі ґрунтів, придатних для землеробства, безперервно зменшуються. На початку третього тисячоліття внаслідок забруднення характерною стала масова деградація ґрунтів з втратою їхньої головної властивості – родючості. Значної шкоди ґрунтам України завдала необґрунтована меліорація. Сильно забруднюють ґрунти пестициди та залишкова кількість мінеральних добрив. Видобування, переробка та використання нафтопродуктів веде до забруднення ґрунту залишковою кількістю сирої нафти, бензинів, мастильних матеріалів. Забруднення ґрунтів полягає в тому, що до них потрапляють нові, нехарактерні для них речовини або поселяються та розмножуються нові мікроорганізми. Для ґрунтів є небезпечним накопичення металів. Найтоксичніші для ґрунту свинець, ртуть, уран, торій, кадмій, берилій, хром, нікель, кобальт та ін. Факторів деградації ґрунтів теж є дуже багато. Водночас стан “здоров’я” ґрунтів сьогодні контролюють погано. Із величезної кількості ксенобіотиків, що надходять до ґрунту, реєструють тільки декілька десятків. Продукти їхнього перетворення, часто токсичніші, ніж сама початкова речовина, взагалі ніяк не враховують. Темпи втрат ґрунтової родючості та самих ґрунтів стали такими високими, що Г.В.Добровольський, Л.О.Нарпачевський та інші відомі ґрунтознавці [10, с.144] порушують питання про підготовку “Червоної книги ґрунтів”, куди повинні бути занесені типи ґрунтів, яким загрожує повне знищення. Червона книга ґрунтів може стати основою для ведення моніторингу стану ґрунтів та збереження еталонів природних типів ґрунтів.

Рекультивація порушених земель, площа яких становить понад 190тис.га [7, с.27], відновлення їхнього ґрунтового покриву на ландшафтні-екологічних принципах і повернення у сферу господарства – одна з найголовніших проблем сьогодення.

Важливим напрямом раціоналізації використання земельних ресурсів є поліпшення екологічного стану зрошуваних земель, на яких простежуються підтоплення, вторинне засолення, водна ерозія, руйнування природної структури ґрунтів тощо. З огляду на це потрібна реконструкція зрошувальних систем для створення на них таких технологій водокористування, які б враховували рівень фізіологічних потреб сільськогосподарських культур на зміну мікроклімату зрошуваних ділянок, забезпечували відповідні врожаї без деградації земель.

Перехід до володіння землею (фермерство та орендарство) загрожує безпеці навколишнього середовища тим, що нові власники землі на перших етапах намагаються збільшити прибутки та економлять кошти передусім на природоохоронних заходах. Не дуже турбуються вони й про якість продукції, використовуючи різні шкідливі хімізовані засоби росту чи боротьби зі шкідниками, що завдають шкоду здоров’ю споживачів. Зі споживацького

погляду для агроєкосистем дуже важлива екологічна чистота середовища. Його забруднення знижує врожаї, продуктивність худоби та якість продукції. За прогнозами вчених, унаслідок деградації природного середовища світове виробництво зерна буде зменшуватись на 1% кожного року [6, с.184]. Тому цей соціальний сектор аграрної економіки потребує державної підтримки й державного контролю.

Однією з головних причин, що призвели до загрозливого стану довкілля, є брак належних правових, адміністративних, економічних механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем і належний контроль за охороною природи [8, с.7].

Концептуальною ж основою сучасної стратегії природокористування, ресурсозабезпечення і розвитку господарства України повинні бути такі принципи: - антропогенні навантаження на довкілля, біосферні ресурси та об'єкти не повинні перевищувати можливості їхнього природного відтворення, відновлення та самоочищення; - застосовувані технології повинні ґрунтуватися на безвідхідності виробництва, а також на ефективних методах знешкодження й відновлення використаних (відпрацьованих) природних ресурсів (відходів), що повертаються у оточуюче середовище; - усі види господарської діяльності, природокористування і природоперетворення треба провадити з обов'язковим урахуванням екологічних чинників, законів, критеріїв, вимог та обмежень, щоб вони не завдавали біосфері непоправної шкоди, не підривали її біопродуктивного потенціалу та екологічної рівноваги [9, с.18].

Потрібно докласти максимум зусиль для цільового використання наявних джерел фінансування природоохоронних програм, а також удосконалення контролю за раціональним використанням природних ресурсів, зокрема земельних.

З урахуванням принципів відмінності платежів за використання природних ресурсів від інших податкових надходжень, а саме: їхнього цільового призначення для фінансування всіх заходів з охорони та поліпшення навколишнього природного середовища, запобігання природним катаклізмам та катастрофам, необхідно провадити цілеспрямовану роботу щодо дотримання законодавства. Кожен платник повинен усвідомлювати, що ухилення від сплати, несплата цих платежів чи відміна їхнього справляння без визначення джерел фінансування заходів з охорони природи – злочин перед нащадками.

З огляду на потреби збереження, відтворення та охорону земель одним із завдань державного регулювання є забезпечення контролю за їхнім екологічним станом. Такий контроль можна провадити через екологічний аудит, особливістю і завданням якого буде визначити оцінку екологічного стану землі, що, відповідно, впливатиме на її ціну в разі купівлі-продажу, оренди, застави.

Сьогодні відсутність достовірної інформації про природоохоронну діяльність підприємств в Україні створює ризик для інвесторів і власників. Значні втрати у вигляді штрафів, додаткових витрат пов'язані з ліквідацією наслідків забруднення навколишнього середовища, необхідністю проведення екологічного оздоровлення тощо. З огляду на це у багатьох країнах бухгалтерський облік і звітність про природоохоронну діяльність набули інтенсивного розвитку.

Ігнорування екологічних зобов'язань у бухгалтерському обліку і не введення їх у звітність можуть призвести до таких небезпечних наслідків, як викривлення реальної ціни акцій і додатковий фінансовий ризик для акціонерів. Розкриття ж інформації про природоохоронну діяльність підприємств, організацій у річних звітах сприяє об'єктивній оцінці їхньої роботи, забезпечує широкий громадський контроль і формування їхнього позитивного іміджу. Тому важливим завданням є визначення вимог до національного екологічного, за міжнародними стандартами, бухгалтерського обліку й аудиту. Екологічні показники можна вводити як до звіту підприємства, організації, так і в пояснення до бухгалтерського балансу та звіту про фінансові результати. Отже, в разі укладання договору на проведення аудиту треба відобразити такі його складові: 1) виявлення проблем охорони навколишнього середовища, що виникають на підприємстві або в галузі господарства; 2) оцінка репутації потенційного клієнта в екологічних питаннях; 3) визначення значимості природоохоронної діяльності клієнта у масштабах усієї його діяльності та оцінка її можливого впливу на фінансове становище клієнта.

Родючість землі тісно пов'язана з екологією навколишнього середовища. Сьогодні вчені намагаються кількісно оцінити зв'язок, зокрема, між рівнем забруднення атмосфери і врожайністю сільськогосподарських культур або розміром економічних втрат, завданих сільському господарству внаслідок забруднення атмосфери. В нашій країні такі дослідження проводили у Сумській філії Харківського політехнічного інституту, в інституті економіки НАН України. Більшість вчених визначає економічні втрати від забруднення як розмір недоодержаної продукції. За такого підходу не враховують затрати, потрібні для забезпечення відповідного рівня виробництва, особливо продуктів харчування. Затрати на компенсацію необхідно зачислити до складу економічних втрат. Отже, під економічними втратами забруднення атмосфери треба розуміти втрати сільськогосподарського виробництва у вартісній формі, а також затрати, віднесені на їхню компенсацію. Правда, на урожайність сільськогосподарських культур впливає багато чинників, і виділити вплив принаймні одного з них досить важко. Тому, як вважає більшість учених, треба застосувати метод контрольних ділянок певних регіонів, який ґрунтується на економічному аналізі порівняльних даних про забруднення площі конкретного виду культури із даними контрольної ділянки, яка не забруднена. Відхилення даних про врожайність забрудненої площі буде означати вплив забруднювача.

Економічні втрати від забруднення атмосфери можна визначити методом емпіричних залежностей, що ґрунтується на статистичному опрацюванні економічних показників. Цей метод дає змогу отримати рівняння регресії (залежності розміру економічних втрат від концентрації забруднення атмосфери). Отже, забруднення атмосфери шкодить якості продукції, її реалізації, призводить до зниження цін. А якщо господарства будуть

компенсувати зниження врожайності додатковими агротехнічними заходами, то це підвищить собівартість продукції, отже, ціни реалізації. Тому платити за забруднення довкілля повинно підприємство, яке забруднює навколишнє середовище, що підвищує витрати виробництва.

Систематичний контроль за охороною і станом земельних ресурсів доцільно запровадити і щодо системи нормативів природокористування в сільському господарстві. Ці нормативи повинні бути лімітними значеннями, які характеризують верхні і нижні границі використання природних ресурсів чи засобів виробництва. Їхнє виконання потрібно стимулювати і матеріально заохочувати зниженням земельного податку, пільговими кредитами, субсидіями, у тому числі безповоротними на екологічні цілі, ціновою підтримкою. Порушення природоохоронних нормативів необхідно суворо карати за допомогою системи штрафів, додаткових податків аж до позбавлення права на земельну ділянку.

В Україні назріла потреба розробити програму консервації земель. Землі, виведені із господарського обігу внаслідок консервації, повинні зберігатися за власником землі, землевласниками, землекористувачами, якщо вони можуть створити необхідні умови їхнього відновлення. В іншому випадку землі треба перевести в запас. Тобто потрібні два механізми: механізм економічної компенсації для власників у випадку вилучення в них земель у запас і механізм економічного стимулювання, заохочення, пільг для власників, які забезпечать відновлення потенціалу деградованих земель [5, с.62].

Поява нових форм власності, збільшення суб'єктів господарювання загострює проблему охорони земель. Поліпшення їх екологічного стану залежить не стільки від форм власності на землю, навичок і умінь землекористувачів, скільки від ефективності державного регулювання охороною земель. У Посланні Президента України до Верховної Ради України [4,с.9] стосовно стратегії економічного і соціального розвитку нашої держави на 2002-2011 рр. підкреслено важливість завдання постійно й послідовно вирішувати поточні та перспективні питання екологічної безпеки й охорони природних ресурсів. При цьому увага зосереджується на сьгоднішніх нагальних потребах раціоналізації землекористування. А саме йдеться, по-перше, про вдосконалення відповідної законодавчої бази згідно з міжнародними стандартами, а по-друге, про те, що „необхідно застосовувати дійові економічні інструменти для відтворення і раціонального використання природних ресурсів” [4,с.9]. В Україні економічний механізм державного еколого-безпечного регулювання перебуває у стадії становлення, тому важливого значення набувають його наукове обґрунтування та експертні оцінки сучасного стану цього механізму і перспективності діючих регуляторів еколого-економічної поведінки суб'єктів господарювання.

Головним завданням подальшого розвитку земельних відносин є створення системи правових, екологічних, економічних та соціальних механізмів регулювання земельних відносин (як запропоновано в схемі 1), з метою раціонального використання землі, реалізацію землевпорядних заходів спрямованих на відтворення продуктивності земель, їх охорону та належне господарське використання. Впровадження елементів еколого-економічного регулювання має забезпечити систему гарантій екологічної безпеки, певною мірою впорядкувати систему управління в галузі землекористування, закласти підвалини гармонійного узгодження екологічних інтересів землекористувачів з їхніми економічними потребами.

Визначальним елементом механізму регулювання земельних відносин є система управління. Вона має забезпечувати виконання таких функцій управління сферою землекористування, як організація, регулювання, контроль, прогнозування, облік, експертиза, нагляд та ін. Формування зазначеної системи управління передбачає запровадження на практиці економічного, адміністративного, законодавчого та інших засобів забезпечення зацікавленості землекористувачів у збереженні та поліпшенні використання та відтворення земель. Як правило, ефективний механізм землекористування можна забезпечити збалансованим поєднанням регуляторів примусово-обмежувального характеру з регуляторами стимулюючо-компенсаційного характеру. Функціонування механізму землекористування неможливе без впливу на суб'єктів господарювання, як показано в схемі 1. Правові й адміністративні засоби здійснюють регулюючий вплив за допомогою законів і підзаконних нормативно-правових актів, через систему державного контролю і планування землеохоронних заходів. При цьому слід також застосовувати і економічний механізм регулювання, який включає систему фінансування та систему стимулювання, заохочувальні та примусові засоби. Вагоме значення в даному процесі належить і господарському регулюванню. Йдеться про комплекс вимог до суб'єктів господарювання на землі, зокрема, підвищення ефективності використання земель, додержання законодавства щодо її охорони, виконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням тощо.

Отже, регулювання еколого-економічного землекористування повинно базуватися на врахуванні системи факторів, а саме: науковій оцінці стану землекористування; аналізі негативних тенденцій у використанні земельних угідь землекористувачами; правових, екологічних, економічних, господарських вимогах щодо раціонального використання та охорони земель; можливості екологічного страхування на випадок техногенних катастроф; необхідності економічного стимулювання за здійснення екологічних заходів; існуючих видах відповідальності за порушення земельного законодавства і норм спрямованих на охорону земель. Постає необхідність встановлення системи екологічних обмежень у галузі землекористування, яка має включати такі нормативи, як екологічно-безпечне землекористування, оптимальне співвідношення земельних угідь, якісний стан ґрунтів та їх гранично допустиме забруднення, показники деградації земель. Необхідно подолати негативну тенденцію зниження вмісту гумусу у ґрунтах через збільшення обсягів внесення органічних добрив та інших біокомпонентів, а також застосуванням технологій, які сприяють збереженню і підвищенню родючості ґрунтів. З огляду на потреби збереження, відтворення та охорону земель одним із завдань державного регулювання є забезпечення контролю за їхнім екологічним станом. Такий контроль можна провадити через екологічний аудит,

особливістю і завданням якого буде визначити оцінку екологічного стану землі, що відповідно, впливатиме на її ціну в разі купівлі-продажу, оренди, застави.

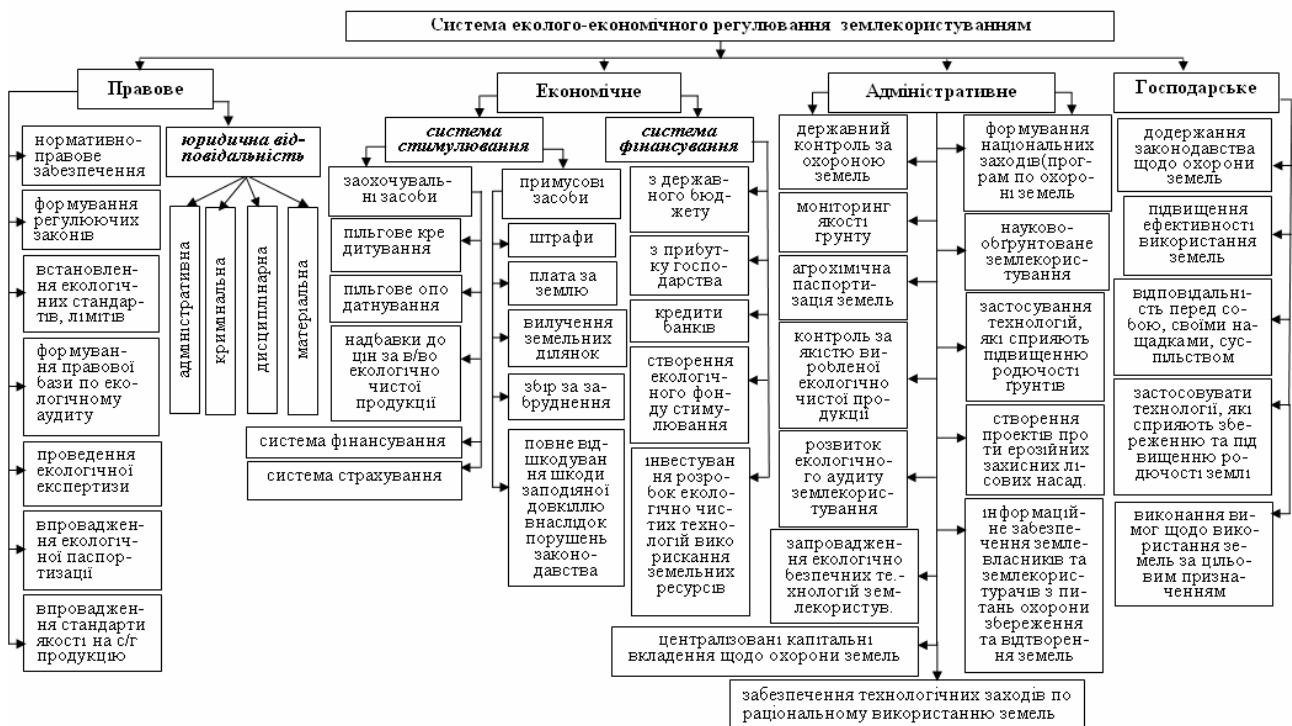


Схема 1. Основні елементи еколого-економічного механізму регулювання землекористуванням.

Ефективні механізми охорони земель, діють не автоматично. Узгодженість довготермінових економічних і екологічних інтересів можлива лише завдяки послідовному державному регулюванню землекористування із залученням економічних стимулів до еколого-орієнтованої діяльності товаровиробників. Для формування механізмів раціоналізації землекористування в ринкових умовах Україні потрібна збалансована система організаційних, економічних, інституціональних, адміністративних, правових інструментів природоохорони, спрямована на позитивні зміни у сучасній екологічній ситуації.

На сьогодні вкрай необхідна Загальнодержавна програма охорони земель з концепцією впровадження екологічно-безпечних технологій, ощадливого використання земель. Реалізації цих завдань сприятиме прийняття Законів „Про раціональне природокористування”, „Про охорону ґрунтів”, „Про підвищення родючості та охорону сільськогосподарських земель” та Екологічного законодавства, де б чітко були визначені нормативи плати за використання природних ресурсів, механізми стимулювання ощадливого господарювання на землі, впровадження землеохоронних та відновлювальних заходів тощо.

Для економічного стимулювання охорони земель необхідно розвивати пільгове оподаткування, різні види пільгового кредитування, інші методи, які дають змогу виконувати роботи без виділення коштів з бюджету, тобто завдяки накопиченню сільськогосподарськими товаровиробниками власних ресурсів. В умовах економічної кризи та низьких доходів бюджету це повинно бути провідним. З поліпшенням економічної ситуації у практиці агроекологічного управління буде активніше використовуватись надання субсидій, дотацій, компенсацій на безповоротних засадах, що забезпечуватиме сільськогосподарським землекористувачам рівень доходів, достатній не лише для організації наступного виробничого циклу, а й для капіталізації певної їхньої частини.

Загострення екологічних проблем в Україні зумовлено відсутністю цілісної екологічної політики держави і спонукає необхідність переходу до нової моделі агроекологічного розвитку держави, яка певним чином має стати впровадженням і опануванням сталого, еколого-врівноваженого господарювання з забезпеченням всебічної охорони земель та з врахуванням балансу взаємоузгоджених екологічних і економічних підходів щодо землекористування. Тому основною метою подальшого розвитку земельних відносин має стати раціональне і високоефективне використання сільськогосподарських угідь, всебічна охорона та розширене відтворення родючості ґрунтів, формування сталого екологічного землекористування.

2. Закон України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19 червня 2003 р.// Землевпорядний вісник. – №3. – 2003.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4.
4. Послання Президента України до Верховної Ради України „Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”// Урядовий кур’єр. – 2002. – 4 червня. – С.9.
5. Бобылев С. Земельна реформа и экологический кризис // Вопросы экономики. – 1993. – № 10.
6. Злобін Ю.А. Основи екології. К.: Видавництво “Лібра”, 1998.
7. Михасюк І.Р., Косович Б.І. Регулювання земельних відносин: Монографія. ЛНУ ім. Івана Франка, 2001.
8. Онищенко В. Платежі за використання природних ресурсів як складова екологічного та податкового права // Вісник податкової служби України. – 2000. – №10.
9. Трегобчук В. Еколого-безпечна економіка: альтернативи немає.// Вісн. НАН України. – 1998. – № 3-4.
10. Яремчук І.Г. Економіка природокористування. Навчальний посібник. К.: Видавничий центр “Просвіта”, 2000.

SYSTEM REGULATION ECOLOGIC-ECONOMICAL OF LAND USE IN CONTEMPORARY UKRAINIAN

Kosovych Bogdanna

L'viv Ivan Franko National University

The article is expediency of safeguarding and rational exploitation measures inculcation is substantiated. The ways of system regulation of separate methodological approaches aimed at improvement of the existing ecologic-economical mechanism of management of land use are shown.

Key terms: regulation land use, ecologic-economical of land use, protection land.