

Розділ 3

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ АГРАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ

3.1. Аналіз фінансового забезпечення раціонального використання ресурсів аграрних підприємств

Вирішення проблеми раціонального використання земельних ресурсів слід розглядати через призму комплексного ландшафтно-екологічного підходу до організації сільськогосподарського землекористування при максимальному використанні потенційних можливостей навколишнього середовища, не порушуючи гармонію суспільства і природи. При цьому екологічні чинники в землекористуванні не повинні перетворитися в об'єктивний обмежувач економічного зростання, а мають зумовлювати пошук ефективних напрямків збереження та охорони земельних ресурсів як основи життєдіяльності людини. У цьому контексті зростає актуальність дослідження фінансового забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів з урахуванням закономірностей розвитку аграрних підприємств та обґрунтування на цій основі основних напрямів реалізації інноваційно орієнтованої політики в сфері використання земельних ресурсів.

Реалізація бюджетного фінансування раціонального використання та охорони земель була започаткована Законом України «Про плату за землю» від 03.07.92 № 2535-ХІІ зі змінами і доповненнями. За цим законом платежі за землю зараховувалися на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської рад на території яких знаходяться земельні ділянки. З цих коштів 30 % мали централізуватися на спеціальному бюджетному рахунку Державного комітету України по земельних ресурсах, а 10 % – на спеціальних бюджетних рахунках Автономної Республіки Крим і областей. Кошти від плати за землю повинні були спрямовуватись на цілі раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, ведення державного

земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на землях різної якості, економічного стимулювання екологізації землекористування, розвитку інфраструктури населених пунктів та ін. За нецільове використання коштів була встановлена відповідальність у вигляді штрафу.

Але на практиці ці цілі не досягалися. У зв'язку зі скрутним соціально-економічним становищем країни, у трансформаційний період відповідними Законами України «Про Державний бюджет України» декілька років призупинялися дія статей 20, 21, 22 про надходження та використання платежів за землю Закону України «Про плату за землю».

Зазначені надходження не мали цільового характеру і використовувалися в порядку, затвердженому відповідною радою (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та забезпечення, програми розвитку населених пунктів та ін.). Незначні кошти виділялися окремими радами на проведення грошової оцінки земель населених пунктів, інвентаризацію земель та виготовлення державних актів на право власності та право користування землею [24].

Обсяг коштів, що мали централізуватися на рахунку Держкомзему України, фактично складав 2,5-4,5 % від законодавчо встановленого [22]. Таким чином, соціально-економічні умови не дозволяють спрямовувати бюджетні кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів у повному обсязі (470 тис. грн у бюджеті України на 2010 р.).

Закон України «Про плату за землю» від 03.07.92 № 2535-ХІІ утратив свою чинність після прийняття Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI [43], у якому вже не конкретизовано, на які цілі мають витратитися кошти від збору земельного податку, не вказано про централізацію коштів. У бюджетному кодексі України від 08.07.2010 № 2456-VI [4], на який зроблено посилання, теж відсутні вказані положення. Тобто ліквідовано законодавче регулювання бюджетного фінансування раціонального використання земельних ресурсів, що погіршить ситуацію.

Аналогічна ситуація неповного бюджетного фінансування збереження земельних ресурсів спостерігається і на регіональному рівні, що проаналізовано нами на прикладі Миколаївській області.

Контроль за фінансуванням та виконанням робіт щодо раціонального використання й охорони земельних ресурсів, розмежування земель державної та комунальної власності, інвентаризації земель, нормативної грошової оцінки земель та встановлення меж населених пунктів покладено, згідно з пунктом 2.2 розпорядження голови

Миколаївської облдержадміністрації від 10.12.2007 року № 391-р, на Головне управління земельних ресурсів у Миколаївській області.

Кошти на проведення робіт, пов'язаних із раціональним землекористуванням, повинні передбачати при підготовці проектів річних місцевих бюджетів.

Так, при формуванні місцевих бюджетів на 2009 рік для фінансування робіт з раціонального використання та охорони земельних ресурсів, розмежування земель державної та комунальної власності, інвентаризації земель, нормативної грошової оцінки земель та встановлення меж населених пунктів передбачено враховувати надходження коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення у 2007 році та фактичні і прогнозні надходження коштів у 2008 році. При цьому для встановлення (зміни) меж населених пунктів передбачено 218,33 тис. грн; на розмежування земель державної та комунальної власності – 510,95 тис. грн; на проведення робіт з інвентаризації земель – 292,81 тис. грн; на проведення нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення – 171,11 тис. грн.

У той же час орієнтовна потреба в коштах на проведення робіт зі встановлення та зміни меж населених пунктів по Миколаївській області складає 13 207,77 тис. грн, що майже в 60 разів більше за передбачений у місцевих бюджетах (у Березанському, Беренегуватському, Веселинівському, Вознесенському, Доманівському, Новобузькому, Новоодеському районах та м. Очакові).

У Миколаївському районі, містах Южноукраїнську та Миколаєві межі встановлені. У Снігурівському, Баштанському, Казанківському районах при формуванні місцевих бюджетів кошти на фінансування робіт зі встановлення меж населених пунктів не передбачені, але при уточненні місцевих бюджетів з виконання доходної частини бюджету за I півріччя 2008 року по можливості, за обіцянками місцевих органів влади, виділені кошти на фінансування робіт із землеустрою.

В таких районах, як Арбузинський, Братський, Владіївський, Єланецький, Жовтневий, Кривоозерський, Очаківський, Первомайський, кошти на фінансування робіт зі встановлення меж у місцевих бюджетах не передбачені.

Крім того, у Жовтневому та Новобузькому районах фінуправління райдержадміністрацій зазначило, що згідно зі статтею 71 Бюджетного кодексу України [5], надходження коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення належать до доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів, витрати якого спрямовуються

на капітальні вкладення та не можуть бути направлені на проведення робіт із землеустрою.

На проведення робіт з розмежування земель державної та комунальної власності в межах і за межами населених пунктів Миколаївській області необхідно 100 069,69 тис. грн, у місцевих бюджетах передбачено лише 510,95 тис. грн, що становить 0,51 % від необхідного (у Березнегуватському, Веселинівському, Вознесенському, Доманівському, Єланецькому, Казанківському, Миколаївському, Новобузькому, Новоодеському, Очаківському, Первомайському районах і містах Очакові, Первомайську та Миколаєві).

При формуванні місцевих бюджетів у Баштанському, Снігурівському районах кошти на фінансування робіт з розмежування земель державної та комунальної власності не передбачені, але при уточненні місцевих бюджетів з виконання доходної частини бюджету за I півріччя 2008 року планувалось розглянути питання щодо виділення коштів на виконання даних робіт.

Для проведення інвентаризації земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення, з метою забезпечення належного використання і охорони земельних ресурсів, вжиття заходів щодо запобігання наслідкам негативного ставлення до землі по Миколаївській області необхідно 18 421,56 тис. грн, а в місцевих бюджетах передбачено 292,81 тис. грн, що становить 1,59 % від необхідного.

Кошти передбачено у Вознесенському, Доманівському, Первомайському районах і містах Очакові, Первомайську та Южноукраїнську.

В інших районах області кошти на фінансування робіт з проведення інвентаризації земель у місцевих бюджетах не передбачені.

На проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів по Миколаївській області необхідно 9 841,16 тис. грн, проте в місцевих бюджетах передбачено 171,11 тис. грн, що становить 3,48 % від необхідного – це в Арбузинському, Вознесенському, Доманівському, Новоодеському, Очаківському районах та у містах Очакові, Первомайську.

І знову ж таки, в таких районах, як Березанський, Братський, Врадіївський, Жовтневий, Кривоозерський, Новобузький, Первомайський, кошти на фінансування робіт із проведення нормативної грошової оцінки земель у місцевих бюджетах не передбачені.

Детальніше інформацію про обсяги коштів на фінансування раціонального використання та охорону земель наведено в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

**Використання коштів місцевого бюджету для фінансування
раціонального використання та охорони земель, тис. грн**

| Назва району або міста | Встановлення меж населених пунктів | | Розмежування земель державної і комунальної власності | | Інвентаризація земель | | Проведення грошової нормативної оцінки земель | |
|------------------------|------------------------------------|----------|---|----------|-----------------------|----------|---|----------|
| | потреба | фактично | потреба | фактично | потреба | фактично | потреба | фактично |
| Арбузинський | 596,82 | – | 3 044,08 | – | 845,73 | – | 376,00 | 19,50 |
| Баштанський | 893,38 | – | 6 273,79 | – | 2 048,82 | – | 675,34 | – |
| Березанський | 503,71 | 5,0 | 955,11 | – | 1 019,56 | – | 249,71 | – |
| Березнегуватський | 571,23 | 20,60 | 5 471,21 | 32,00 | 678,30 | – | 200,98 | – |
| Братський | 748,49 | – | 3 236,96 | – | 1 508,48 | – | 442,08 | – |
| Веселинівський | 731,24 | 2,00 | 5 106,76 | 4,50 | 1 914,62 | – | 708,88 | – |
| Вознесенський | 851,98 | 52,00 | 6 460,79 | 35,00 | 20,81 | 25,00 | 515,74 | 20,00 |
| Врадіївський | 714,32 | – | 2 953,65 | – | – | – | 247,16 | – |
| Доманівський | 816,75 | 71,88 | 6 140,55 | 56,50 | 368,31 | 57,20 | 571,49 | 4,40 |
| Єланецький | 479,42 | – | 3 290,40 | 3,00 | 315,23 | – | 357,46 | – |
| Жовтневий | 822,68 | – | 5 768,88 | – | 180,33 | – | 592,68 | – |
| Казанківський | 871,17 | – | 4 391,54 | 22,00 | 1 539,39 | – | 574,57 | – |
| Кривоозерський | 1 154,82 | – | 2 354,83 | – | 511,31 | – | 194,22 | – |
| Миколаївський | – | – | 8 866,33 | 17,00 | 1 111,33 | – | 1 577,22 | – |
| Новобузький | 768,78 | 3,80 | 4 045,40 | 10,70 | 684,79 | – | 138,20 | – |
| Новоодеський | 678,51 | 48,05 | 4 791,02 | 26,21 | 35,79 | – | 383,64 | 12,00 |
| Очаківський | 339,24 | – | 9 623,29 | 29,76 | 557,54 | – | 802,17 | 22,66 |
| Первомайський | 1 520,46 | – | 4 418,82 | 19,63 | 1 928,77 | 33,81 | 851,07 | – |
| Снігурівський | 111,34 | – | 4 100,97 | – | 790,52 | – | 369,57 | – |
| м. Вознесенськ | 12,83 | – | 150,84 | – | – | – | – | – |
| м. Очаків | – | 15,00 | 102,86 | 51,10 | 64,00 | 64,00 | 13,00 | 13,00 |
| м. Первомайськ | 20,00 | – | 190,17 | 108,65 | 299,79 | 92,80 | – | 79,55 |
| м. Южноукраїнськ | – | – | 239,81 | – | – | 20,00 | – | – |
| м. Миколаїв | – | 2 091,6 | 2 091,65 | 100,00 | 1 998,14 | – | – | – |
| По області | 13 207 | 218,33 | 100 069 | 510,95 | 18 421,5 | 292,81 | 9 841,1 | 171,11 |

Примітка. Таблиця сформована за даними головного управління Держкомзему у Миколаївській області.

Як бачимо з даних табл. 3.1, загальна потреба в коштах на фінансування робіт, пов'язаних із раціональним використанням земель у Миколаївській області, становить 129 653,18 тис. грн, проте фактично місцевими бюджетами передбачено 1 193,2 тис. грн, тобто лише 0,9 % від загальної потреби в коштах.

Начальникам управлінь та відділів земельних ресурсів у містах та районах Миколаївської області необхідно забезпечити постійний контроль за фінансуванням та виконанням робіт з раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Для цього територіальним органам земельних ресурсів потрібно надати пропозиції до органів місцевого самоврядування щодо передбачення коштів у місцевих бюджетах на забезпечення екологічно безпечного землекористування.

Однією з таких пропозицій може бути позбавлення пільг на сплату земельного податку юридичних і фізичних осіб, земельні ділянки яких розміщені в прибережних захисних смугах, та спрямування вилучених коштів на раціональне використання та охорону землі.

Слід зазначити, що станом на 1 січня 2008 року по Миколаївській області замовлено 10 договорів на розробку проектів розмежування земель державної та комунальної власності в Миколаївському, Вознесенському, Веселинівському, Доманівському та Первомайському районах на загальну площу 10 тис. 668 га та вартістю робіт, згідно з договорами, на суму 334,57 тис. грн, із них: за рахунок місцевих бюджетів – 264,66 тис. грн (Миколаївський, Первомайський, Веселинівський, Доманівський райони) та за рахунок коштів державного бюджету – 69,91 тис. грн (Вознесенський район).

В 2007 році під час формування електронного архіву державного фонду земельно-кадастрової документації України та бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру Головним управлінням земельних ресурсів у Миколаївській області розроблено індексні кадастрові карти в електронному вигляді та атласи індексних кадастрових карт, які надіслано до Держземагенства. Це є вкрай важливим, оскільки в сучасних умовах матеріали державного земельного кадастру потрібні для забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, організацій, установ із метою прийняття відповідних управлінських рішень щодо використання і охорони земель.

Із метою достовірності обліку землевласників та землекористувачів зібрано перелік наявних других примірників державних актів на земельні ділянки, які зареєстровано до 2003 року включно в кількості по області – 235 172 шт., за 2004-2007 роки – 160 962 шт., із зареєстрованої і виданої кількості – 438 051 шт. та за договорами оренди терміном дії на 5 і більше років – 7 095 шт.

У цілому за 2007 рік за рахунок коштів з державного бюджету в Миколаївській області виконані роботи з оновлення планово-картографічних матеріалів на площі 199,8 тис. га:

- ДПДГ «Реконструкція» Березнегуватського району;
- ДП племпродукт «Степове» Миколаївського району;
- Баштанського району (19 сільських рад, 1 міська рада);
- Доманівського району (2 сільські ради – підготовчі роботи).

Виконані картографічні матеріали забезпечують достовірною та оперативною інформацією щодо існуючого стану використовуваних земель.

Програмою розвитку земельних відносин у Миколаївській області на 2007 рік передбачено провести заходи з охорони земель на загальну суму 4 млн 825 тис грн, проте сума, доведена до виконання заходів з охорони земель, набагато нижча (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Виконання заходів з охорони земель у Миколаївській області за 2007 р.

| Джерело фінансування | Передбачена сума, в грн | Доведена сума до виконання заходів, у грн | % виконання заходів |
|---|-------------------------|---|---------------------|
| Кошти державного бюджету | 1 млн 100 тис. грн | 331,5 тис. грн | 30,1 |
| Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва: | 3 млн 725 тис. | 260,0 тис. | 7,0 |
| – в т. ч. штрафи за забруднення підземних та поверхневих ґрунтових вод; | 925 тис. | 27 тис. | 2,9 |
| – збір за забруднення навколишнього природного середовища; | 1 млн 121 тис. | 135 тис. | 12,4 |
| – платежі за використання природних ресурсів | 1 млн 679 тис. | 98 тис. | 5,8 |

Примітка. Таблиця сформована за даними головного управління Держкомзему у Миколаївській області.

Аналіз даних табл. 2.14 свідчить про те, що за цільовим призначенням використано коштів державного бюджету 30,1 % від передбаченого обсягу, а коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, – 7,0 %.

За рахунок коштів державного бюджету:

- погашено кредиторську заборгованість за рекультивацію порушених земель у межах Афанасіївської сільської ради Снігурівського району в сумі 81,499 тис. грн;

– виконано роботу щодо захисту прибережної смуги Щербанівського водосховища у Вознесенському районі від ерозії шляхом берегоукріплення на суму 200 тис. грн;

– розроблено три робочих проекти розмежування земель державної та комунальної власності на суму 50 тис. грн.

За рахунок коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, сплачено 260 тис. грн. ВАТ «Облагропромтехніка» за виконані роботи з розкорчовування списаних багаторічних насаджень у ВАТ «Оксамит» Жовтневого району. Дійсно, ці заходи є вкрай важливими для забезпечення охорони земельних ресурсів, підвищення їх біопродуктивного потенціалу. Проте слід зазначити, що станом на 1 січня 2008 року на рахунках обласної ради та місцевих рад знаходилося коштів, що надійшли в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, у сумі 12 млн 815 тис. грн, з них на рахунок обласної ради – 2 млн 724 тис. грн, що в 60 разів перевищує суму коштів, які були виділені фактично на здійснення заходів з охорони землі згідно з Програмою розвитку земельних відносин.

Аналізуючи стан фінансового забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів Миколаївської області, можна зробити висновок, що воно є вкрай недостатнім для забезпечення належної охорони і розширеного відтворення земельних ресурсів у напрямі їх сталого розвитку, подальшого підвищення ефективності їх використання. Так місцевими бюджетами на фінансування робіт, пов'язаних з раціональним використанням земель в області, виділено коштів на суму 1 193,2, грн, що становить лише 0,9 % від загальної потреби в коштах. На заходи, що передбачені на охорону земель, виділено лише 12,3 % від запланованого обсягу.

Таким чином, на рівні вищих органів влади потрібно здійснювати дійсний контроль за цільовим використанням коштів, передбачених на раціональне використання і охорону земель. Розуміючи це, 19 червня 2003 р. Президент України підписав Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною земель», основні завдання якого полягають у наступному: забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання землі; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання і охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів

Кузьменко О. Б.

щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель; запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, забезпечення цільового витрачання коштів на ґрунтоохоронні заходи.