

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ПЛАТНОГО  
ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В ПРИБЕРЕЖНІЙ ЗОНІ МОРЯ**

**METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF LAND-USING PAYMENT IN  
A COASTAL ZONE**

*В.І. Золотов*  
**Viktor Zolotov**

---

---

*У статті розглянуто проблеми формування методологічних принципів побудови системи платежів за землекористування в прибережній зоні моря, проаналізовано стан рентних стосунків з урахуванням стосунків власності на земельні ресурси і перспектив розвитку вказаної системи.*

**Постановка проблеми.** Плата за землекористування в прибережній зоні моря є економічною формою реалізації відносин власності. Однак, дану теоретичну посилку ще не реалізовано в сучасній практиці стягнення платежів за землю, оскільки правові основи вказаних платежів суперечать їх економічному змісту. З економічної точки зору, дискусійним є законодавчо затверджене положення про те, що сплачувати за землю повинні як власники, так і користувачі земельних ресурсів прибережної зони моря. Особливо викликає сумнів коректність наведеного положення щодо ренти, обумовленою якістю та місцезнаходженням земельних ділянок берегової смуги суші в умовах існування різних форм власності на них (на відміну від прибережних морських просторів, право власності яких реалізується тільки в обличчі держави).

**Аналіз досліджень та публікацій.** Серед наукових досліджень, присвячених питанням платного природокористування в прибережній зоні моря необхідно виділити праці таких вчених як Буркинський Б.В., Степанов В.М., Громова О.М., Крижановський Р.О.

**Мета статті.** Розробка методологічних принципів формування системи платежів за землекористування в прибережній зоні моря з урахуванням таких ключових проблем, як визначення кола суб'єктів-платників, розробка відповідної методології на підставі рентного підходу та пошук фінансових джерел реалізації державних і регіональних програм охорони та відновлення прибережної зони моря.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під прибережною зоною моря нами розуміються землі суші (в т.ч., берегова смуга) і ділянки дна, зайняті під морями (прибережні морські простори). Стосовно методологічних основ платного землекористування в її межах це:

- Берегова смуга. Відповідно до термінології Земельного кодексу

України (стаття 60) [4] - це "прибережна захисна (водозахисна) смуга суші", включаючи пляжі. Межі її відповідно до п. 11 Порядку визначення розмірів і меж водозахисних зон і веденню господарської діяльності в них (затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.03. 1996 р., № 486) [4] - 2 км від лінії берегового урізу.

- Прибережні морські простори. Це морські акваторії, морське дно в межах 3 миль від лінії берегового урізання (відповідно до світової практики виділення зон підвищеної активності взаємодії морегосподарського комплексу з морським середовищем).

У цьому тлумаченні прибережні морські простори є земельними ресурсами, оскільки дно морів в Земельному кодексі класифікується як "землі водного фонду" (затв. Постановою Верховної Ради від 25.10. 2001 р., № 2768-14) [4].

Для прибережної зони моря найбільш актуальна проблема берегозахисту, що фактично полягає в забезпеченні безпечних умов життєдіяльності в цій зоні.

Так, в Законі України "Про затвердження Загальнодержавної програми охорони і відтворення довкілля Азовського і Чорного морів" (затв. Постановою Верховної Ради від 22.03. 2001 р., № 2333 - III) [4], відмічено необхідність зміцнення берегів морів і лиманів України протяжністю в 103 км з об'ємом фінансування 180 млн. грн. При цьому для цих цілей передбачено 16 % фінансування з державного бюджету, 52 % - з місцевих бюджетів і 32 % з інших джерел фінансування. Нажаль, до сьогодні і досі через недостатнє фінансування проблема берегозахисту ще не вирішена. В зв'язку із цим необхідно здійснити пошук додаткових джерел фінансування берегозахисних заходів.

Відповідно до земельного законодавства на прибережну зону моря поширюється Закон України "Про плату за землю" (затв. Постановою Верховної Ради від 19.09. 1996 р., № 378/96) [4], тобто вносити плату за їх використання повинні усі власники і користувачі.

Як ми вже згадували раніше [1], необхідно розглядати два роди платежів, які трактуються як: природна рента - диференційована рента 1 і середоутворююча складова.

**Принципи формування платежів за користування прибережними морським просторами (морським дном і акваторіями).** Морські простори України, у тому числі прибережні, є суспільною власністю, правами реалізації якої, наділена держава. В той же час, на нашу думку, прибережні морські простори в 3 мильній зоні є природним базисом функціонування конкретних територіально-адміністративних утворень, тобто права реалізації суспільної власності на них мають бути покладені на місцеві органи виконавчої влади.

Отже, в основу формування платежів за прибережні морські простори може бути покладеним принцип "одного виду платежів", синтезуючий дифренту 1 і середозахисні витрати.

У Земельному законодавстві України під "землями водного фонду" маються на увазі землі під морями, річками, озерами, водосховищами і

іншими водоймищами. Отже, морські простори (морські акваторії і морське дно) слід розглядати як різновид земель водного фонду. Слід зазначити, що в Росії вже введено в дію платежі за користування морськими акваторіями і морським дном. У Україні в Структурі бюджетної класифікації України (затв. Постановою Верховної Ради від 12.07.1996 р. № 327/96-ВР) [4], також передбачено такі види платежів. У Законі України про внесення змін до Закону України "Про плату за землю" рекомендується до встановлення грошової оцінки земель водного фонду стягувати податок за використання цього типу земель у розмірі 0,3 % від грошової оцінки одиниці площі оранки по області [2].

Слід зазначити, що грошова оцінка прибережних морських просторів - це украй складна проблема, рішення якої пов'язане з дорогою і тривалою роботою по зонуванню морських просторів, їх бальній оцінці. На швидке рішення цієї проблеми розраховувати необачно.

В той же час, нині усі суб'єкти морегосподарської діяльності не платять за використання морських просторів, що суперечить принципу рівності економічних умов природокористувачів на суші і на морі.

Таким чином, система платежів за прибережні морські простори має бути практично впроваджена нині.

На нашу думку, рекомендації по формуванню системи платежів за прибережні морські простори повинні виходити з принципів екологічної політики нашої країни, діючої нормативної економічної бази, зокрема, відбитих в "Методиці грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення" (затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.97 р., № 525) [4].

Основними цільовими функціями системи платежів за прибережні морські простори є:

- обмеження екологічно небезпечних видів морегосподарської діяльності і стимулювання екологічно прийнятних і соціально-орієнтованих;

- акумуляція фінансових ресурсів на здійснення моніторингу за морськими екосистемами, на проведення морських досліджень фундаментального і прикладного характеру, на розвиток морської екоіндустрії (екоінфраструктури), що забезпечує відтворення морського природно-ресурсного потенціалу;

- вирівнювання економічних умов суб'єктів морегосподарської діяльності.

Відмічені цільові функції повинні бути реалізованими в принципах побудови системи платежів за прибережні морські простори:

- принцип забезпечення економіко-екологічної збалансованості розвитку морегосподарського комплексу шляхом застосування тих, що знижують нормативи плати коефіцієнтів для пріоритетних видів діяльності і підвищують - для екологічно небезпечних і неприйнятних;

- принцип "двоставочної" рентної і витратної плати, що припускає вилучення природної ренти і середоутворюючої складової за допомогою

нормативу плати і коригувальних коефіцієнтів, що дозволяє непрямим чином враховувати природну ренту.

Засадничими методологічними підходами до побудови системи платежів за морські простори можна запропонувати, на нашу думку, наступні

- систематизація суб'єктів морегосподарської діяльності за характером користування прибережними морськими просторами;
- типізація прибережних морських просторів за їх функціональному використанню.

Необхідно виділити дві групи суб'єктів морегосподарської діяльності - користувачі прибережних морських просторів: загального (спільного) і спеціального користування, тобто відповідно без відчуження і з відчуженням ділянок берегової смуги і прибережних морських просторів. Відповідно для двох груп користувачів розрізняються методи формування нормативу плати (базових ставок платежів): для суб'єктів загального користування - це відсоток відрахувань від їх чистого доходу (за вирахуванням ПДВ і інших обов'язкових платежів) для суб'єктів спеціального користування - відсоток відрахувань від грошової оцінки прибережних морських просторів.

Відповідно до "Методики грошової оцінки земель". ця грошова оцінка ґрунтується на капіталізованому середньорічному ефекті від використання 1 га прибережних морських просторів. У Інституті проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України розроблена розрахункова оцінка середньорічного ефекту від використання морських просторів, яка базується на національному доході України, що доводиться на морегосподарський комплекс [1].

З цілями диференціації нормативу плати для суб'єктів різного виду морегосподарської діяльності, неадекватними в просторовому відношенні морськими ділянками, що користуються, за цілою низкою критерійних ознак (ресурсній і соціальній значущості, екологічним характеристикам, місцю розташування і так далі) проведена типізація прибережних морських просторів по їх функціональному використанню [3].

Виділено 15 типів прибережних морських просторів: лікувально-оздоровчого, рекреаційного призначення; природоохоронного призначення; рибного промислу; портів, морських господарств, морського нафтегазодобувного промислу; промислу піщано-гравійної сировини; судноплавних шляхів; споруди і установки під глибоководні випуски; для морських досліджень; для інертного дам্পінга; морські ділянки лікувально-оздоровчого; рекреаційного призначення; використовувані промисловими підприємствами в цілях морського водопостачання, у тому числі в цілях огорожі морської введення для морських теплових електростанцій.

Представлено характеристику перерахованих типів морських просторів, для кожного з них розроблено алгоритми розрахунку скоректованого нормативу плати.

Також запропоновано сукупність факторних коефіцієнтів, що враховують природні (кліматичні, географічні, геологічні, в т.ч. ресурсні), екологічні і соціально-економічні характеристики. Приведено їх кількісні значення для конкретних прибережних морських просторів.

Зокрема, оцінено у відносних величинах такі характеристики морських ділянок, як рекреаційна і рибогосподарська значущість, якість морських вод, міра екологічної небезпеки здійснення різних видів морегосподарської діяльності, місце розташування, міра інфраструктурного улаштування і ряд інших.

При цьому для пріоритетних видів морегосподарської діяльності (рекреації, морських господарств, нетрадиційних екологічно безпечних видів морської діяльності) введено мінімальний норматив плати; для екологічно небезпечних і небажаних видів діяльності введено коефіцієнти, що підвищують норматив плати.

**Принципи формування платежів за використання берегової смуги суші.** На відміну від прибережних морських просторів на берегову смугу суші поширюється діюча система платежів за землю, в категоріальному її визначенні як "землі населених пунктів". Платежі за цю категорію земель включають як дифренту 1 (природну ренту), так і середоутворюючу складову.

Ділянки берегової смуги суші можуть знаходитися, на відміну від морських просторів, в державній, комунальній і приватній власності. Історично склалося так, що в береговій смузі разом з лікувально-оздоровчими, рекреаційними, інфраструктурними об'єктами розміщені також промислові об'єкти. Берегова смуга по факту являється також селитебною і дачною зоною. Природно, що берегова смуга суші географічно є частиною приморських населених пунктів і користування нею регламентується місцевими органами влади.

За користування береговою смугою вноситься земельний податок. В той же час в земельному законодавстві існує неоднозначність категоріального визначення берегової смуги. Місцеві органи влади, як правило, розглядають її як землі населеного пункту. Проте, в земельному законодавстві вона трактується як "землі водного фонду". Плата ж по двох категоріях земель різна, що є прецедентом арбітражних суперечок.

На наш погляд, з точки зору історико-географічного підходу, мають бути внесені зміни в земельне законодавство. Берегова смуга суші має бути віднесена до категорії "земель населених пунктів".

Плата за землю населених пунктів здійснюється за принципом "одного платежу", який враховує дифренту 1 і дифренту 2. Існує два методи розрахунку земельного податку для населених пунктів:

1. У процентній ставці від грошовій кадастровій оцінці земельних ресурсів, яка враховує дифренту 1 і дифренту 2.

2. У грошовій ставці за одиницю площі з коефіцієнтами, що підвищують, для приморських зон у разі відсутності грошової кадастрової оцінки земельних ресурсів.

Нині для більшості міст робота за грошовою кадастровою оцінкою земельних ресурсів завершена або знаходиться у стадії завершення.

В той же час діюча система плати за землю населених пунктів не повністю зважає на морську специфіку, зокрема, активізацію процесів берегоруйнування. Ці процеси представляють загрозу для життєдіяльності в береговій смузі суші. В той же час стабільні фінансові джерела для здійснення берегозахисту відсутні. Витрати ж на берегозахист можна розглядати як необхідні витрати на "облаштування", "збереження" берегової смуги, тобто як середоутворюючу складову в рентних платежах. Але оскільки берегоруйнування обумовлене переважно нативними чинниками, не залежними від людини, то платити за збереження природного базису своєї життєдіяльності повинні усі суб'єкти - користувачі і власники ділянок берегової смуги суші. Можливо, ця плата має бути диференційована по категоріях користувачів.

У діючій системі плати за землю населених пунктів для різного цільового використання земельних ділянок передбачені різні процентні ставки від грошової кадастрової оцінки земельних ділянок. Ці ставки також забезпечують не повне вилучення ренти, а часткове, тобто діє принцип вторинного перерозподілу сукупного рентного доходу.

З метою реалізації державної політики в області користування прибережними морськими просторами, що передбачає рекреаційні пріоритети її користування, на нашу думку, для інших видів цільового використання необхідно ввести вищі процентні ставки платежів.

**Висновки.** Таким чином, рекомендуються наступні принципи формування платежів за землекористування в прибережній зоні моря :

- ствердження на законодавчому рівні категоріального визначення берегової смуги суші як "землі приморських населених пунктів";
- введення плати на берегозахист, диференційованою по категоріях усіх користувачів і власників земельних ділянок в береговій смузі суші;
- підвищення відсоткових ставок плати за землю у разі різних видів нецільового використання берегової зони моря.

Запропонована система плати за землекористування в береговій зоні моря сприятиме збалансованості розвитку морегосподарського комплексу з урахуванням органічного поєднання економічних і екологічних інтересів.

В той же час, доведення справжніх рекомендацій до практичного впровадження вимагає апробації їх у вигляді експерименту для конкретних приморських територіально-адміністративних утворень (рекреаційних зон) з метою розробки конкретних методик і інструкцій.

#### Література

1. Громова Е.Н., Золотов В. И., Крыжановский Р. А. Рекомендации по формированию платежей за использование прибрежных пространственно-территориальных ресурсов приморских городов.- Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2005.- 27 с.

2. Закон України про внесення змін до Закону України "Про плату за землю" Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 55. - С. 650-658.

3. Инструментарий антикризисного управления природопользованием в морских рекреационных зонах: Монография / Под ред. д.э.н., проф. В.Н. Степанова – Одесса: ИПРЭИ НАН Украины, 2011.- 163 с.

4. [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

#### Abstract

**Zolotov V.I.**

**Methodological principles of land-using payment in a coastal zone**

In the article the problems of methodological principles forming of the payments system of are considered for land-using in a coastal zone. The state of the rent relations is analyzed taking into account the relations of property on the landed resources and prospects of development of the indicated system.