

УДК 351.823.1

О.С. СВГРАФОВ

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Досліджено систему управління земельними ресурсами, особливості загального і галузевого державного управління земельними ресурсами, принципи та методи управління земельними ресурсами.

The author probes the management system of the landed resources, features of general and of a particular branch public administration of the landed resources, principles and methods of management the landed resources in the article.

В умовах переходу до ринкової економіки з особливою гостротою постає питання збереження, раціонального використання і розширеного відтворення земельних ресурсів як базису сталого розвитку України.

Метою статті є дослідження теоретичних основ державного регулювання земельних ресурсів в Україні.

Теоретичні питання управління земельними відносинами одержали розвиток у роботах зарубіжних вчених: Т. Бургесс і Р. Вебстер, Д. Беккер, Н. Берг, Д. Хелмс, Р. Паркс, Т. Вебер і Д. Маргхим. Значний внесок в удосконалення методів як державного управління взагалі, так і раціонального використання та розширеного відтворення земельних ресурсів країни зробили вітчизняні вчені та з країн СНД: Ю. Білик, С. Волков, В. В'юн, Д. Добряк, В. Дорофієнко, В. Горлачук, Г. Горохов, О. Мордвінов, Л. Новаковський, І. Петенко, С. Поважний, А. Сохнич, В. Трегобчук. Ними обґрунтовано принципи і методи управління земельними ресурсами.

У цілому під управлінням розуміють цілеспрямований вплив на керований об'єкт з метою досягнення кінцевої мети – раціонального використання і охорони земель.

Управління земельними ресурсами визначається характером розвитку земельних відносин, тобто воно відображає потреби на певному етапі його розвитку. З цього випливає, що ресурси потрібно розглядати як систему взаємозв'язаних правових, техніко-економічних, організаційно-господарських заходів держави, спрямованих на регулювання земельних відносин, організацію раціонального екологічнобезпечного використання та охорони земель в інтересах усього суспільства [3, с. 24]. Механізмом розв'язання всіх заходів є вивчення і картографування земельних ресурсів, ведення державного земельного кадастру, проведення землевпорядкування, здійснення державного контролю за використанням земель та їхнього моніторингу, справедливе вирішення земельних спорів тощо.

Досліджуючи систему управління земельними ресурсами з методологічної точки зору, розглянуто такі поняття, як об'єкт, предмет, методи, принципи і функції управління.

Як впливає із загальної теорії управління, в даному випадку йдеться не про управління людьми, а про управління ресурсами і таким специфічним ресурсом є земля. Насамперед це стосується сільськогосподарських та інших земельних угідь, які використовуються або можуть бути використані на досягнутому рівні розвитку продуктивних сил різними галузями господарства.

Вчені України нині займають неофіційну позицію щодо об'єкта управління земельними ресурсами. Відомий учений у сфері управління земельними ресурсами В. Горлачук [3] стверджує, що земельні ресурси як фізичне тіло не можуть бути об'єктом управління. Об'єктом управління, на його думку, може бути тільки земельна ділянка, тобто земельний простір (територія), яка має встановлені межі і має власника землі або землекористувача.

Проте дослідження історичного розвитку системи управління свідчать, що останнє носить багатомірний характер. На першому етапі здійснюється управління земельними ресурсами, а на другому – земельними ділянками. Наприклад, виражаючи волю народу, держава законодавче закріпила різні форми власності на землю: державну, комунальну і приватну. На цьому рівні не виникло питання управління земельними ділянками, але в цілому процес управління земельними ресурсами вже відбувся – запроваджувались різні форми власності на землю. На наступному етапі, коли було визначено форми власності на землю, простежується необхідність управління вже земельними ділянками в рамках кожної із форм власності. Схематично управління земельними ресурсами можна визначити відношенням: управління земельними ресурсами – управління земельними ділянками.

У системі людського знання особливе місце належить предмету управління земельними ресурсами, що виражається діями правового, техніко-економічного і організаційно-господарського характеру, які уможливають приведення земельних ресурсів у відповідність до потреб суспільства згідно з чинним законодавством та у відповідності із законами функціонування і розвитку земельних політичних, соціальних, етнокультурних відносин.

Потрібно зазначити, що розвиток систем управління потрібно розглядати через призму методів управління, що дає можливість глибше збагатити екологічні процеси в землекористуванні. Поставивши перед собою завдання дослідити зміст і структуру методів управління, слід було посылатись на висновки з цієї проблеми вітчизняних учених, у результаті чого виявилось, що тут існує багато “білих” плям. Так, в одній із праць В. Горлачука вказується на такі методи управління: адміністративні, економічні, законодавчі, технологічні і психологічні. У працях Г. Гуцуляка [2, с. 112] наголошується, що соціально-психологічні методи не знаходять свого застосування в системі управління земельними ресурсами. Ці методи розраховано лише для управління людьми. Проте визначені тут методи не відображають сформованої системи поглядів на цю проблему. Насамперед, законодавчі методи є не чим іншим, як складовою адміністративних і економічних методів. Чому? Тому, що ні адміністративні, ні економічні методи не можуть бути реалізовані без урахування існуючого законодавчо-нормативного забезпечення.

Що стосується соціально-психологічних методів, то вони безпосередньо не впливають на прийняття управлінських рішень. Але опосередковано впливають на

колектив. Ці методи знаходять своє подальше відображення в системі управління земельними ресурсами, оскільки управління людьми, тобто земельний менеджмент, є складовою системою управління земельними ресурсами. Тому поза всяким сумнівом можна стверджувати, що методами управління земельними ресурсами є: адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

З цієї точки зору система управління земельними ресурсами складається з двох підсистем управління. Перша з них – це та, якою управляють (земельні ресурси), – як об'єкт управління. Друга підсистема є керуючою, яка здійснює спеціальні управлінські дії щодо використання і охорони земель. Іншими словами, система управління земельними ресурсами включає керовану і керуючу підсистеми. До керованої системи управління належить весь земельний фонд України. Оскільки земельний фонд адміністративно-територіальних одиниць включає землі різного цільового призначення і господарського використання, то підхід до них з точки зору управління, безперечно, неоднаковий. Найбільший інтерес щодо народногосподарських потреб, а відтак – і управління становлять землі сільськогосподарського призначення, які складають 70 % всіх земель і гарантують продовольчу безпеку країни, населених пунктів, що складають 11,5 %, але забезпечують понад 70 % всіх податків за землю, що надходять до державного бюджету.

У процесі дослідження проблеми державного управління земельними ресурсами виявилось, що суб'єкт управління (людина, колектив) одночасно є і об'єктом управління. Отже, крім управління земельними ресурсами, необхідне адміністративне управління, тобто управління (керівництво) людьми. Нині в економічній науці за цим терміном закріпились слова “менеджмент” і “менеджер” [8, с. 34]. Зазначимо, що менеджер чи група менеджерів представляють орган, який, керуючись економічними міркуваннями, виробляє і приймає відповідні рішення. Тобто менеджмент – управлінська діяльність людьми для досягнення мети, поставленої менеджером.

Економічна політика менеджера повинна забезпечити умови раціонального використання та охорони земель. Отже, менеджмент і управління земельними ресурсами не те саме. Менеджмент є складовою управління земельними ресурсами.

За характером управління в Україні сформувалось загальне і галузеве державне управління земельними ресурсами. При цьому загальне державне управління має територіальний характер, тобто охоплює відповідні території в межах адміністративно-територіальних утворень (країна, область, район тощо). Галузеве управління поширюється на землі окремих галузей (групи галузей) економіки країни (землі сільськогосподарського призначення, землі житлової і громадської забудови, землі оздоровчого призначення тощо). Хоч загальне і галузеве управління пов'язані між собою спільністю завдань – забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів, все ж вони різні за обсягом компетенції відповідних органів, їхньою підпорядкованістю та охопленням території.

Зазначимо, що крім державного управління в країні поширене самоврядування. Економічний розвиток на місцевій основі – це не просто нова риторика, а

фундаментальна зміна дійових осіб і діяльності, пов'язана з економічним розвитком. За своєю суттю – це процес, за допомогою якого органи місцевого самоврядування, групи, засновані в громаді, керують своїми існуючими ресурсами [5, с. 79], тобто управління конкретних колективів процесами використання та охорони землі. З позиції цілісності самоврядування є невід'ємною складовою загальної системи державного управління земельними ресурсами країни.

У процесі управління керівник (організатор) у своїх управлінських діях повинен спиратися на відповідні принципи управління.

В умовах планової економіки механізм управління землекористуванням та земельними ресурсами ґрунтувався на таких принципах: 1) пріоритет сільського господарства на землю; 2) комплексне вирішення питань раціонального використання земель; 3) урахування зональних відмінностей розміщення, використання земельних ресурсів та особливостей функціонування землі в галузях народного господарства; 4) єдність політичного і господарського керівництва в діяльності з управлінням земельним фондом; 5) несумісність функцій загальнодержавного контролю за використанням земель з господарською функцією щодо їх експлуатації; 6) розпорядження землею на основі прогнозування і планування земельних ресурсів на базі земельного кадастру; 7) поєднання загальнодержавного управління землею з відомчим управлінням; 8) забезпечення правильних взаємовідносин органів державного управління з організаціями – землекористувачами [7, с. 30].

Три перших принципи є універсальними і повинні враховуватися при створенні механізму регулювання земельних відносин за будь-якої соціально-економічної системи.

Зараз виділяють три основних принципів управління: централізація і колективне керівництво, визначення головної ланки, наукова обґрунтованість і об'єктивність, оптимальність у прийнятті рішень.

Принцип централізації управління земельними ресурсами ґрунтується на поєднанні централізованого планування і керівництва заходами щодо раціонального використання та охорони земель на рівні центральних державних земельних органів з широкими правами органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до “Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах”, цей орган у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних земельних органів на проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Водночас Конституцією України визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо використання землі. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, у тому числі й земельними ресурсами.

Принцип колективного керівництва або колегіальності означає, що управління земельними ресурсами відбувається на державному і господарському рівнях спеціально уповноваженими особами. Проте при цьому керівник відомства, установи, організації в межах наданих йому прав здійснює одноосібне керівництво й несе особисту відповідальність за управлінські дії перед державою.

Принцип виділення головної ланки в управлінні земельними ресурсами полягає в тому, що на кожному етапі розвитку земельних відносин керівній підсистемі необхідно чітко визначити, відокремити найважливіше завдання, яке має найбільше значення у вирішенні основної проблеми. Так, наприклад, на першому етапі земельної реформи головною ланкою в управлінні земельними ресурсами було проведення інвентаризації земель, що використовувалися не за цільовим призначенням, нерационально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їхнього хімічного і радіоактивного забруднення та погіршення екологічного стану. Аналогічно й на другому етапі земельної реформи в управлінні земельними ресурсами також чітко було сформульоване головне завдання – проведення роздержавлення і приватизації землі через визначення середньої земельної частки громадянам на землях колективної власності сільськогосподарських підприємств. На третьому етапі земельної реформи головною ланкою в управлінні земельними ресурсами є формування нових землеволодінь і землекористувань на базі недержавних сільськогосподарських підприємств.

На сьогодні головною ланкою в управлінні земельними ресурсами повинна бути організація раціонального використання земель і їхньої всебічної охорони.

Основою ефективного управління земельними ресурсами є дотримання принципу наукової обґрунтованості і об'єктивності прийнятих рішень. Такі управлінські дії мають ґрунтуватися на економічних розрахунках щодо потреби в земельних ресурсах різних галузей господарства, оптимальних розмірів землеволодінь, землекористувань, складу та раціональної структури угідь, типів сівозмін тощо. Зазначений принцип тісно пов'язаний з принципом оптимальності прийнятих рішень. Поєднання цих принципів дає можливість підвищити ефективність та екологічність використання земель.

Такі вчені, як В. Горлачук, В. В'юн, А. Сохнич, І. Качурець вважають, що принципи управління земельними ресурсами є історичною категорією, тому вони постійно змінюються в міру зростання продуктивних сил і земельних відносин [6, с. 37]. Відповідно до цього в умовах ринкової економіки основними вони вважають такі принципи управління земельними ресурсами: поєднання демократизму і доцільного економічного централізму; врядування; науковість управління; стимулювання; єдиноначальність у поєднанні з колегіальністю; зворотний зв'язок; об'єктивність; єдність гілок влади; відповідальність; урахування особливостей регіону; пріоритет загальнодержавних інтересів; урахування людського чинника та ін.

Основні принципи й завдання державної політики у сфері охорони земель визначені в новому Земельному кодексі України. Так, згідно з його положенням, важливим напрямом державної політики щодо охорони земель повинні стати стандартизація і нормування в галузі використання земель. Вони мають здійснюватися шляхом прийняття нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, а також вимоги щодо допустимого сільськогосподарського освоєння земельних ресурсів країни.

З цією метою в Україні мають бути введені нормативи: оптимального співвідношення земельних угідь; якісного стану ґрунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель.

Охорона земельних ресурсів повинна здійснюватися також рекультивацією порушених земель та консервацією деградованих і малопродуктивних земель. Причому охорона земельних ділянок має бути економічно вигідною. Держава повинна законодавчо запровадити систему економічного стимулювання охорони, раціонального використання земель, збереження і підвищення родючості ґрунтів.

Основні принципи у сфері охорони земель відзначені також у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Дотримання повною мірою визначених у цьому законі принципів значно підвищило б ефективність природоохоронної діяльності. Але, на жаль, відсутність належної фінансової підтримки, недостатність нормативних документів, невіршеність низки теоретико-методологічних проблем природокористування та управління ним не дають змоги виконати їх у повному обсязі. Наприклад, принцип “вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням антропогенної змінності територій, сукупної дії чинників, що негативно впливають на екологічні умови”. Оскільки визначення ступеня антропогенної змінності територій залишається на сьогодні важливою теоретико-методичною проблемою, в практиці управління цей принцип ще повністю не задіяно. Ще одним прикладом може бути принцип поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища, реалізація якого затримується через слабкий механізм економічного стимулювання суб’єктів господарювання за діяльність, пов’язану з раціональним природокористуванням та охороною природи, що, у свою чергу, є наслідком низької бюджетної підтримки.

Як зазначалося вище, управлінські дії потребують відповідних методів управління, серед яких у будь-якій системі повинні бути адміністративно-розпорядчі методи. Проте в системі управління земельними ресурсами вони безпосередньо не впливають на рівень використання землі на об’єктах матеріального виробництва, де від адміністративно-розпорядчих рішень безпосередньо залежить продуктивність праці підлеглих. У сфері управління земельними ресурсами адміністративно-розпорядчі методи виконують правонаділяючі або правозупиняючі дії щодо суб’єктів використання землі, тобто опосередковано впливають на подальший характер організації використання земельних ресурсів.

Аналізуючи сучасний стан земельних ресурсів, можна зробити висновки, що при їх використанні не були обґрунтовані як екологічні, так і економічні механізми захисту земель від деградаційних процесів. Тобто не спрацював механізм відповідальності держави за створення передумов для збалансування інтересів суспільства і можливостей природи.

У науковій літературі немає однозначного визначення сутності механізму. О. Веклич вважає, що “метою економічного механізму екологічного регулювання є узгодження еколого-економічних інтересів і розв’язання подолання суперечностей між ними” [1, с. 29]. “Об’єктивною основою екологічного механізму управління сталим розвитком землекористування, – як свідчать Д. Добряк, А. Тихонов, Н. Гребенюк, – є система економічних законів у тісному взаємозв’язку з біологічними законами функціонування і розвитку навколишньому світу” [4, с. 48].

За результатами дослідження, механізм захисту земель від деградованих процесів слід розглядати як систему заходів, спрямованих на запобігання і ліквідацію деградаційних процесів у землекористуванні.

При формуванні захисного механізму землекористування визначаються основні складові, які поєднуються у дві підсистеми: екологічного і економічного спрямування.

Економічні механізми управління ґрунтуються на умінні керівника здійснювати дії щодо прогнозування, планування і проектування, використання та охорони земель. Такі дії є обов'язковими в загальній системі використання земель і вони законодавчо закріплені в ст. 177, 178 Земельного кодексу України. Методи управління є основою досягнення його кінцевої мети, а саме – такої ефективності використання земель, яка відповідає певному етапу розвитку суспільного виробництва, а також всебічної охорони земельних ресурсів від деградаційних процесів.

На сучасному етапі економічні методи управління земельними ресурсами передбачають і створення умов для рівноправного розвитку різних форм власності на землю, розвитку багатокладної економіки, формування господаря землі. Результати таких методів управління не є одномоментними і відразу відчутними щодо підвищення економічних показників використання земель. Їхня післядія стане відчутною через певний проміжок часу. Тому прийняття економічних управлінських рішень потребує їхньої всебічної наукової обґрунтованості й оптимальної виваженості.

Економічні методи управління земельними ресурсами тісно пов'язані з функціонуванням таких елементів, як облік, аналіз і контроль за використанням прийнятих рішень. Ці елементи формуються у вигляді даних статистичної звітності і відображають тенденції у використанні та охороні земель за результатами управління з боку державних земельних органів.

Економічні методи управління передбачають відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (ст. 156), економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель, плати за землю (ст. 205, 206 Земельного кодексу України).

Крім вищезгаданих чинників, управління земельними ресурсами включає функції механізмів управління, тобто відносно відокремлені частини управлінської діяльності з організації раціонального використання та охорони земель. Для того щоб правильно окреслити функції механізмів управління, необхідно процес управління поділити на певні етапи, дії яких входять до кола діяльності державних земельних органів. У цілому управління земельними ресурсами охоплює сукупність дій, етапів, починаючи від дій визначення правового, природного і господарського стану земельних ресурсів, з одного боку, до забезпечення оптимального їхнього використання в інтересах держави і власників землі – з іншого.

Виходячи з цього, в системі управління земельними ресурсами на сучасному етапі можна виділити такі функції механізмів управління: земельний менеджмент, законодавче та нормативно-методичне забезпечення, здійснення землеустрою, державний контроль за використанням та охороною земель, стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту, моніторинг

земель, ведення державного земельного кадастру, економічне регулювання раціонального землекористування, вирішення земельних спорів, маркетингу, інноваційно-інвестиційна політика, забезпечення науково-технічною інформацією, вивчення і картографування земельних ресурсів та ін.

За змістом і глибиною вирішуваних завдань зазначені функції відіграють специфічну роль в управлінні земельними ресурсами. Одні, наприклад, стосуються невеликого кола питань: здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, чи їхнього моніторингу. Інші, зокрема проведення землевпорядкування – це багатоаспектна функція, яка охоплює комплекс питань технологічного, економічного та екологічного характеру.

Нерівнозначні функції механізмів управління і за глибиною вирішуваних питань. У загальній системі управління земельними ресурсами одні з них, такі як вивчення і картографування земельних ресурсів і частково ведення державного земельного кадастру, мають характер підготовчих функцій для здійснення всіх інших функцій, які стосуються функцій безпосереднього, спеціалізованого управління земельними ресурсами.

Вивчення методів і принципів управління земельними ресурсами показало, що в науці управління чітко визначено дві групи методів за видами відносин, які відрізняються між собою критерієм примусовості й переконання. До першої групи методів належать такі, що мають правове забезпечення, починаючи з Конституції України і закінчуючи правовими документами місцевого рівня; а до другої групи – методи, які не мають правового забезпечення. Названі групи методів відображають весь арсенал способів управління земельними ресурсами. До першої групи методів належать адміністративні, до другої – економічні й соціально-психологічні методи управління.

Управління земельними ресурсами є історично-економічною категорією, тому вони постійно змінюються в міру зростання продуктивних сил і зміни земельних відносин.

Виходячи з методів і принципів управління, детально проаналізовано функції механізмів управління земельними ресурсами, які в науці управління є одними з головних, оскільки суть управління визначається його функціями. У методологічному аспекті до функцій механізмів управління земельними ресурсами належать: земельний менеджмент, законодавче та нормативно-методичне забезпечення, здійснення землеустрою, державний контроль за використанням та охороною земель, стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту, моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру, економічне регулювання раціонального землекористування, вирішення земельних спорів, маркетингу, інноваційно-інвестиційна політика, забезпечення науково-технічною інформацією, вивчення і картографування земельних ресурсів та ін.

Література:

1. *Веклич О.О.* Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. – К.: Український ін-т дослідження навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.

2. Гацуляк Г.Д., Микула О.Я. Окремі питання теорії управління земельними ресурсами // Вісник Львівського державного аграрного університету / Проблеми реформування земельних відносин в умовах західного регіону України. – Львів, 1997. – № 1. – С. 111 – 114.

3. Горлачук В.Г. Управління земельними ресурсами / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич; За ред. В.Г. В'юна. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.

4. Добряк Д.С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві / Д.С. Добряк, А.Г. Тихонов, Н.В. Гребенюк. – К.: Урожай, 2004. – 136 с.

5. Дорофієнко В.В. Теорія і практика місцевого економічного розвитку в контексті закону України “Про місцеве самоврядування” // Менеджер: Вісник ДонДАУ. – Донецьк: ДонГАУ, 2002. – № 4 (20). – С. 79.

6. Сучасні проблеми управління землями природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич, І.С. Качурець. – Львів: НВФ “Українські технології”, 2002. – 196 с.

7. Ткачук С.А. Эффективное использование земельных ресурсов (Вопросы управления земельными ресурсами) / С.А. Ткачук, П.С. Шевченко, Я.Я. Мауль. – М.: Экономика, 1983. – С. 30-31.

8. Шапоренко О.І. Екологічний менеджмент: Навч. посіб. – Донецьк: НОРДкомп'ютер, 2004. – 312 с.

Надійшла до редколегії 11.09.2008 р.