

УДК 332.2

І. М. Семенчук,

к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки підприємства, факультет економічних наук,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

А. О. Коваль,

"Школа молодого вченого", факультет економічних наук,

Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

М. Ю. Василенко,

"Школа молодого вченого", факультет економічних наук,

Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

I. Semenchuk,

Doctor of Economic Science, Associate Professor, Associate Professor Department of Enterprise Economics,
Faculty of Economics, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv

A. Koval,

"School of a young scientist", Faculty of Economics, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv

M. Vasilenko,

"School of a young scientist", Faculty of Economics, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv

ECONOMIC MECHANISMS OF LAND RESOURCES MANAGEMENT

У статті уточнено сутність поняття "механізм управління земельними ресурсами" та обґрунтовано організаційно-правові засади механізму управління земельними ресурсами. Проаналізовано зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів систем управління земельними ресурсами. Враховуючи теоретичні здобутки розвитку державного управління здійснено класифікацію механізмів державного управління земельними ресурсами. Відповідно до цієї класифікації механізми поділяють на правовий механізм, адміністративно-організаційний механізм та економічний механізм. Визначено методологічні аспекти економічного механізму управління земельними ресурсами. Окреслено основні проблеми у сфері сільськогосподарського землекористування. Запропоновано основні напрями розвитку економічного механізму управління земельними ресурсами в євроінтеграційних умовах.

The article clarifies the essence of the concept of "mechanism of land resources management" and substantiated the organizational and legal principles of the mechanism of land resources management. The content of the executive and administrative bodies of the land management system is analyzed. Taking into account the theoretical achievements of the development of public administration, the classified mechanisms of management of the state land market. In accordance with this classification, mechanisms are divided into the legal mechanism, the administrative-organizational mechanism and the economic mechanism. The methodological aspects of the economic mechanism of land resources management are determined. The main problems of agricultural land use are outlined. Main directions of development of economic mechanism of land resources management in the European integration conditions.

Ключові слова: земельні ресурси, земельні відносини, механізми державного управління земельними ресурсами, механізми державного регулювання, економічний механізм.

Key words: land resources, land relations, mechanisms of state management of land resources, mechanisms of state regulation, economic mechanism.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі становлення нового земельного ладу в Україні у зв'язку із загальною тенденцією підвищення вартості природних ресурсів та погіршення стану навколишнього природного середовища актуальними стають питання вдосконалення економічного механізму управління земельними ресурсами та сталого землекористування, яке б забезпечувало поєднання ефективності використання земельних ресурсів та максимального збереження їх відтворювальних властивостей.

З огляду на це особливо актуальним є подальше вдосконалення економічного механізму управління земельними ресурсами в ринкових умовах.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розвитком теоретико-методологічних основ управління земельними ресурсами займалися вітчизняні науковці, серед яких слід відмітити Бабміндра Д.І., Добряк Д.С., Мартин А.Г., Новаковський Л.Я., Третяк А.М. та ін. Незва-

жаючи на достатньо широкий спектр досліджень, залишилися недоопрацьованими методичні засади економічних механізмів управління земельними ресурсами.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою наукової статті є узагальнення особливості механізму управління земельними ресурсами, аналіз його інструментів та основних напрямів його розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Управління земельними ресурсами є системою комплексних дій, направлених на задоволення інтересів багатьох суб'єктів земельного права. Це вимагає використання системного підходу в управлінні процесом землекористування та охорони природних ресурсів, усунення можливих небажаних наслідків шляхом досягнення відповідності між організаційними та технологічними рішеннями.

Розглянемо сутність поняття механізм державного управління. На думку Комякова О.М., механізм державного управління — це сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідно до системи (держави) на підвищення функціонування економіки [2, с. 16]. Погоджуємося з думкою авторів та вважаємо за доцільне розкрити сутність механізму управління земельними ресурсами.

Науковці Третяк А.М. і Дорош О.М. зазначають організаційно-правові засади управління земельними ресурсами — прийняття нормативно-правових актів, застосування на загальнодержавному та місцевому рівнях економічних важелів впливу на ефективне та екологічно безпечне функціонування ринку земель, які включають [6]:

- уведення спеціальної плати за неосвоєні землі;
- оподаткування за прогресивною шкалою операцій з перепродажу земельних ділянок з метою запобігання спекуляціям на ринку землі;
- оподаткування за прогресивною шкалою земельних ділянок, які тривалий час не використовуються за призначенням;
- перерозподіл і використання земель відповідно до планів земельно-господарського устрою;
- оформлення і реєстрація прав на землю;
- плата за земельні ділянки;
- спрямування коштів, отриманих від приватизації земельних ділянок, на розвиток со-

ціальної сфери, сприяння формуванню адаптованого до вимог ринку землеустрою;

- здійснення землеустрою;
- моніторинг ринку земельних ділянок, виконання інших завдань, спрямованих на розвиток ринку земель несільськогосподарського призначення.

Функції управління земельних ресурсів здійснюють законодавчі, виконавчі органи влади та місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини, визначають загальну стратегію розвитку системи землеволодіння і землекористування, правотворчості, правоохоронної діяльності і т.д.

Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами полягає в [1, с. 235]:

- прогнозуванні і плануванні їх використання;
- установленні норм і порядку землеволодіння, землекористування, розподілу і перерозподілу земель;
- оперативно-розпорядчої, регуляторної і контрольно-наглядової діяльності за використанням і охороною земель.

Класифікація механізмів державного управління ринку земель, враховуючи теоретичні здобутки теорії державного управління економіки та напрацювання вітчизняних науковців у галузі державного управління, повинна містити такі елементи: правовий механізм, адміністративно-організаційний механізм та економічний механізм (рис. 1).

Отже, сутність правових методів регулювання відображається у розробці нормативно-правових актів земельного законодавства, при цьому інструментами регулювання є закони, постанови, укази, декрети, рішення, норми і правила. Розробка й прийняття (видання) законодавчих актів і нормативних документів забезпечує загальні правові норми функціонування ринку земель та юридичні критерії відповідальності суб'єктів господарювання за їх порушення.

Суб'єктами адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель є органи виконавчої державної влади та місцевого самоуправління.

Суб'єктами економічного механізму державного регулювання ринку земель є Кабінет Міністрів як головний розпорядник бюджетних коштів, державні фінансові установи, органи виконавчої влади. Провідною метою застосування економічних методів регулювання ринку земель є стимулювання його учасників до більш ефективного використання земель як одного з виробничих ресурсів та видів капіталу.



Рис. 1. Класифікація механізмів державного регулювання ринку земель

Джерело: [5, с. 118].

На нашу думку, економічний механізм управління земельними ресурсами — це сукупність дій, що проводяться в міру здійснення земельної політики держави і спрямовані на підвищення ефективності використання землі як економічного ресурсу.

Слід також зауважити, що економічним механізмом передбачено інструменти, що використовуються під час реалізації економічних методів впливу, які можна розділити на три групи:

1. До фіскально-бюджетних інструментів належать: земельний податок, екологічні податки, штрафні санкції, орендна плата, нормативна оцінка землі. Залежно від побудови механізму податку та вибору бази оподаткування земельний податок може мати ознаки як податків на майно, так і податків на доходи. Стягнення екологічного податку передбачає такі цілі: відновлення ринкової рівноваги для забезпечення оптимального виробництва і споживання благ, акумулювання фінансових ресурсів для цілеспрямованого фінансування екологічних заходів, контроль викидів забруднюючих речовин. Штрафні санкції застосовуються до учасників господарських правовідносин у випадку порушення ними правил здійснення господарської діяльності, невиконання або неналежне виконання господарських зобов'язань.

Основним джерелом орендної плати є додатковий продукт, який одержує орендар у процесі використання землі, тому державне регу-

лювання орендних відносин впливає, насамперед, на ступінь розвитку сільськогосподарського виробництва, а також на розвиток підприємницької активності взагалі, зважаючи на те, що земля є виробничим ресурсом. Основою для визначення розмірів орендної плати слугує нормативна грошова оцінка різних категорій земель, яка також використовується для визначення розміру земельного податку, розміру державного мита під час купівлі-продажу, обміну, спадкування та дарування земельних ділянок.

2. До кредитно-іпотечних інструментів економічного механізму регулювання ринку земель належить земельна іпотека та державне пільгове кредитування.

Формування іпотечної системи кредитування, як і земельного ринку, неможливе без створення відповідних інституцій, тобто спеціальної банківської системи, якій держава повинна надати функції уповноваженого агента кредитного та фондового ринків.

3. Ринковими інструментами регулювання є ринкова ціна землі, експертна оцінка землі, земельні аукціони, екологічний маркетинг. Ринкова ціна землі формується на основі нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Вона є підґрунтям для складання угод купівлі-продажу землі, оренди земельної ділянки, оформлення земельної ділянки у власність, дарування землі тощо. Метою проведення земельного аукціону є пошук ефективного господаря землі, спроможного забезпечити раціональне використання земельної ділянки та залучити в економічний обіг додаткові кошти.

Нині ситуація з володінням, користуванням і розпорядженням землею є складною, вона вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель. Це призвело до розпорощення відповідальності за управління земельними ресурсами країни між міністерствами і відомствами.

Існують проблеми в управлінні землями державної власності. Відсутнє господарське ставлення до них з боку органів державної виконавчої влади. Крім того, зволікається передача частини земель державної власності у власність територіальних громад [4].

Отже, з огляду на викладене основними напрямками розвитку економічного механізму управління земельними ресурсами в ринкових умовах господарювання для забезпечення економічного розвитку в Україні мають бути такі [5]:

1. Державна екологічна політика та політика щодо земельних ресурсів. Розроблення й впровадження єдиної стратегії землекористування покликані усунути негативну тенденцію у сфері природокористування: національні заходи екологічної і ресурсної (земельної, водної, лісової та ін.) політики в основному орієнтовані на окремі природні ресурси і компоненти довкілля [5, с. 274].

2. Інституціоналізація власності на земельні ресурси та природні ресурси в цілому. Механізм реалізації права власності на землю передбачає гарантування прав юридичним особам і громадянам, що забезпечується надійною системою реєстрації та обліку прав і об'єктів власності. У зв'язку з правом володіння природним ресурсом, що передбачає отримання доходу, виникає відповідальність за кількісні та якісні параметри об'єкта власності (земельної ділянки) і стан довкілля [5, с. 274].

3. Оптимізація організаційної структури управління земельними ресурсами. Існує потреба в переосмисленні змісту та функцій управління відносинами щодо володіння, використання, охорони та відтворення природних ресурсів шляхом удосконалення, уточнення й розвитку інституціональної бази регулювання природокористування в Україні через реалізацію уповноваженими суб'єктами управління їх функцій на всіх організаційних рівнях. Ефективне управління передбачає розмежування управлінських та господарських функцій щодо природних ресурсів, виокремлення повноважень стосовно адміністрування, моніторингу та контролю [5, с. 275].

4. Генеральна схема планування території України. Ефективне управління земельними ресурсами вимагає докорінної організаційно-технологічної перебудови існуючої системи землекористування. При цьому основним видом землепорядної документації, на основі якої повинно здійснюватися планування використання та охорони земель, має бути Генеральна схема землеустрою території країни [5, с. 275].

5. Розвиток державно-приватного партнерства. За останнє десятиліття у світі відбулися зміни ролі державного й приватного секторів в управлінні земельними ресурсами. Партнерство та співпраця останніх дозволяє розподілити виконання завдань земельної політики для досягнення максимального ефекту. Державний сектор в основному регулює і контролює діяльність установ державного і приватного секторів для уникнення небажаної конкуренції, посилення ділової активності, оперативності реагування на потреби суспільства у послугах щодо земельних ресурсів. Державно-приватне партнерство в управлінні дозволяє результативніше використовувати обмежені трудові, матеріальні та фінансові ресурси, а також створює сприятливі умови для модернізації процесів [5, с. 275].

6. Узгодження суспільних та приватних інтересів. Часто у випадках, коли результатом управлінського рішення є збільшення вартості природного ресурсу, що у свою чергу призводить до підвищення вартості об'єкта оподаткування, суспільство як власник (всіх природних ресурсів) зацікавлене у цьому. Перетворення природних ресурсів, зокрема земель, на актив та пошук оптимальних з погляду колективних і приватних інтересів засобів такого процесу вирішує проблему забезпечення добробуту індивіда та суспільства в цілому [5, с. 276].

7. Ціноутворення на земельні ресурси. Не існує оцінки природних ресурсів, яка б враховувала всі вигоди та еколого-соціальні функції, частина яких не має монетарного вираження. Загалом можна виділити такі проблеми оцінювання у природокористуванні: ціноутворення на право використання природних ресурсів; ціноутворення на послуги екосистем. Сучасні методи оцінки природних ресурсів, зокрема земель, відповідно до законодавства, не відображають їх реальної вартості. Оцінка земель, якою керуються та яка застосовується щодо державного регулювання земельних відносин (платність спеціального використання, відшкодування втрат, санкції, ринок прав), не має відповідного стимулюючого впливу на землекористувачів та не забезпечує достатньою мірою реалізації фіскальної функції [5, с. 276].

8. Вирішення проблеми обчислення, вилучення (привласнення) і розподілу земельної ресурсної ренти. Проблема міжбюджетного розподілу й використання надходжень від платежів за забруднення та компенсації збитків, завданих землевласникам (землекористувачам), залишається актуальною. У випадку, коли кошти розподіляються нерівномірно між бюд-

жетами різних рівнів та регіонами, необхідним є перерозподіл фінансових ресурсів з метою вирішення завдання організації збалансованого природокористування. Такий перерозподіл можливий як за існуючими критеріями та індикаторами сталого розвитку, так і за результатами аналізу вигод і витрат (фінансово-економічного) проектів природоохоронного значення, з оцінкою впливу на довкілля. Потребу регіону у фінансуванні природоохоронних заходів можна оцінювати за методиками екологічної стійкості (вразливості) території [5, с. 276].

9. Розробка й реалізація єдиної рамкової програми розвитку сільських районів. У рамках узгодження цілей аграрної, екологічної та ресурсної політики кошти, отримані від стягнення штрафів за порушення природоохоронних вимог, необхідно залишати у розпорядженні місцевих громад у якості додаткового фінансування розвитку сільських районів.

10. Пом'якшення наслідків зміни клімату для національної економіки. З метою інтеграції України у процес вирішення глобальних екологічних проблем, а також національної екологічної безпеки та соціально-економічного розвитку шляхом впровадження гнучких механізмів Кіотського протоколу Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (механізм чистого розвитку, спільне впровадження, торгівля квотами на викиди) важливо оцінити вплив господарської діяльності щодо землекористування, змін у землекористуванні та лісового господарства на баланс абсорбції й викидів CO₂ та інших парникових газів. Міжурядовою групою експертів зі зміни клімату визначено, що ефективна практика полягає в характеристиці та обліку всіх земельних площ у країні [5, с. 277].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

У науковій статті було узагальнено особливості механізму управління земельними ресурсами, проаналізовано його інструменти та основні напрями розвитку.

Пріоритетними напрямами подальшого розвитку у сфері економічних механізмів управління земельними ресурсами є: інституціоналізація власності на земельні ресурси та природні ресурси в цілому, оптимізація організаційної структури управління земельними ресурсами, розробка й реалізація єдиної рамкової програми розвитку сільських районів та розвиток державно-приватного партнерства в управлінні,

що дозволить результативніше використовувати обмежені трудові, матеріальні та фінансові ресурси, а також створює сприятливі умови для модернізації процесів.

Література:

1. Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля. — 2011. — № 2011. — С. 234—240.

2. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.01.01 / Комяков О.М.; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2000. — 19 с.

3. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія / М.Х. Корецький. — К.: УАДУ, 2002. — 260 с.

4. Курильців Р. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням / Р. Курильців // Землепорядний вісник. — 2012. — № 4. — С. 32—35.

5. Омельчак К. Механізми державного регулювання ринку земель: підходи до визначення сутності / К. Омельчак // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 2. — С. 112—120.

6. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / А.М. Третяк, О.М. Дорош / За ред. проф. А.М. Третяка. — Вінниця: Нова Кн., 2006. — 360 с.

References:

1. Denysenko, I. (2011), "The essence of the management of land resources", *Ekonomika pryrodokorystuvannia i okhorony dovkillia*, no. 2011, pp. 234—240.

2. Komiakov, O. M. (2000), "State regulation of transition economy", *Candidate of Economic Sciences Thesis*, Kyiv National Economic University, Kyiv, Ukraine.

3. Korets'kyj, M. X. (2002), *Derzhavne rehulivannia ahrarnoi sfery u rynkovij ekonomitsi* [State regulation of agrarian sphere in a market economy], Kyiv, UADU.

4. Kuryl'tsiv, R. (2012), "The essence and content of integrated land management", *Zemlevporiadnyj visnyk*, no. 4, pp. 32—35.

5. Omel'chak, K. (2016), "Mechanisms of state regulation of land market: approaches to the definition essences", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 2, pp. 112—120.

6. Tretiak, A. M. Dorosh, O.M. (2006), *Upravlinnia zemel'nymy resursamy* [Land Management], Nova knyha, Vinnitsa, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.12.2017 р.