

Ірина Денисенко
Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»
Irina Denisenko
Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

ESSENCE LAND MANAGEMENT

У статті розкрито сутність управління земельними ресурсами. Проаналізовано механізми раціонального землекористування, у тому числі економічний механізм управління земельними ресурсами. Розглянуто економічні санкції за відшкодування заподіяного збитку.

The paper disclosed the essence of Land Management. Analyzed the mechanisms of rational land use, including the economic mechanism of land management. Consider economic sanctions for compensation of losses.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Проблема управління земельними ресурсами є найголовнішою у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку. Земля – основа матеріального добробуту суспільства, базис розміщення людей, виробничих сил, джерело природних ресурсів. Раціональне використання та охорона земельних ресурсів пов'язані з національним відродженням нашої країни, яке визначається оптимальним поєднанням використання та охорони земельних ресурсів, балансом між вирішенням соціально-економічних проблем і збереженням землі. Це зобов'язує державу до сталого розвитку землекористування на найвищому сучасному рівні, із застосуванням досягнень світової науки і новітніх технологій.

Управління земельними ресурсами визначається особливою багатофункціональною роллю землі в житті суспільства, її природною обмеженістю і незамінністю в будь-якій сфері підприємницької та іншої діяльності. Управління земельними ресурсами є об'єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних, екологічних тощо) щодо виконання землею суспільно-виробничих функцій.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано вирішення проблем. Значний внесок у вирішення проблеми управління земельними ресурсами та нормативно-правового забезпечення цього процесу зробили Д. Добряк, О. Дорош, М. Мартин, П. Саблук, А. Третяк та інші вчені.

На зміну переважному використанню земельних ресурсів як основи виробництва прийшли нові інтереси власників, активізувалося використання економічних методів та інструментів, характерних для ринкової економіки. Розглядом земельних ресурсів у контексті унікального просторового явища,

що виконує триєдину функцію, а саме: як екологічний інтегральний ресурс, що створює умови для життя та існування населення; просторовий базис розміщення продуктивних сил, а також предмет та засіб праці, – присвячено дослідження вчених І. Бистрякова, Г. Гуцуляка, О. Новоторова, М. Ступеня.

Мета статті. Метою пропонованої статті є дослідження сутнісних ознак, функцій та механізмів управління природними ресурсами як складової просторового соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Розвиток управління як специфічного виду діяльності, зростання його ролі, постійне розширення мережі органів управління є закономірним виразом суспільно-історичного прогресу. Без нього не можуть існувати не тільки процеси виробництва, але й обмін, розподіл, споживання, послуга, фінанси і всі ті комунікаційні канали, за допомогою яких здійснюються ці процеси. Широке коло управлінських завдань вирішує державне, місцеве і внутрішньогосподарське управління. У свою чергу, державне управління поділяється на загальне і відомче (галузеве).

Загальне державне управління здійснюється державними органами загальної і спеціальної компетенції і має територіальний (регіональний) характер. Воно поширюється на всі землі в межах визначеної території (України в цілому, області, адміністративного району, міста) незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку.

Відомче (галузеве) управління землями виконують міністерства, комітети, служби за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надані землі, і не залежить від її територіального розміщення.

Міське управління відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування і може мати як загальний, так і спеціальний характер.

Внутрішньогосподарське управління землями здійснюють власники та користувачі земельних ділянок [1].

Управління земельними ресурсами має комплексний характер, оскільки зачіпає інтереси багатьох суб'єктів земельних відносин, що вимагає застосування системного підходу до управління процесом використання й охорони земельних ресурсів, узгодження організаційно-технологічних рішень з можливими еколого-економічними наслідками.

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

Основою процесів, які відбуваються в системі управління земельними ресурсами, є безперервний інформаційний обмін. Засобом забезпечення цього обміну є землеустрій, земельний кадастр і моніторинг земель.

Управління земельними ресурсами – це сукупність взаємозв'язків між елементами системи управління, спрямованих на раціональне використання цих ресурсів [2].

Характер системи управління земельними ресурсами змінювався протягом кількох епох відповідно до економічної основи, цілей і критеріїв суспільного ладу. При будь-якому суспільному ладі управління виконувало дві функції: забезпечення загальнодержавних інтересів та інтересів окремих членів суспільства (або їх груп).

Нові земельні відносини та умови господарювання сформували нову систему управління, основними характеристиками якої є:

- різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі;
- розмежування функцій і суб'єктів державного й недержавного управління;
- розвиток процесів демократизації суспільних відносин;
- інтеграція України у світовий інформаційно-технологічний процес;
- об'єднання політико-суспільних і соціально-економічних процесів.

Управління земельними ресурсами в ринкових умовах являє собою систему взаємопов'язаних економічних, правових, організаційних, політичних та інших заходів, за допомогою яких держава впливає на інтереси різних учасників земельних відносин з метою організації раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони.

Організація управління землекористуванням – одне з найважливіших державних завдань. Механізм такого управління можливо представити як органічне поєднання трьох властивих йому аспектів – законодавчого, економічного та екологічного забезпечення (рис. 1). Розглядаючи ці складові у взаємозв'язку між собою, особливу увагу слід спрямувати на формування ефективної системи економічних важелів – найбільш дієвого і складного методу впливу у сфері управління земельними ресурсами.



Рис. 1. Структура управління земельними ресурсами

Економічна сутність управління земельними ресурсами в ринкових умовах, на нашу думку, полягає в обґрунтуванні заходів, що проводяться в міру здійснення земельної політики держави і спрямовані на підвищення ефективності використання землі як економічного ресурсу. З безлічі напрямів реформування земельних відносин можна виділити наступні:

- розподіл земель за видами та формами власності, цільовим призначенням, а також сталості землекористування як об'єкта господарювання;
- установа відповідних режимів використання земель;
- формування структури землекористувань на основі багатокладності.

Стратегічною метою державної політики у сфері управління земельними ресурсами, реформування та регулювання правовідносин на землю як невід'ємної частини державної соціально-економічної політики є забезпечення умов для ефективного використання землі та розвитку земельного ринку як однієї з ключових умов сталого економічного розвитку країни, підвищення добробуту її громадян.

Існуюча система управління земельними ресурсами носить більш виражений адміністративний, контрольний характер. Її функціонування здійснюється в основному розподілом виконавчої влади по вертикалі, яке ще далеко не завершене [3].

По горизонталі вдосконалення земельного законодавства та реалізація повноважень у галузі використання й охорони земель відбувається у трьох напрямках відповідно до складу земельних та екологічних норм, які групуються наступним чином:

- власне екологічне або природоохоронне законодавство;
- природно-ресурсне законодавство, у тому числі, земельне;
- інші галузі законодавства, які регулюють відносини, що виникають у процесі використання та охорони земель, – цивільне, адміністративне, фінансове тощо.

У сучасних умовах реформування земельних відносин, включення землі у сферу товарного обороту стає очевидною необхідністю упровадження

більш ефективного механізму управління, заснованого на економічних методах впливу.

До основних елементів економічного механізму відносяться:

- установлення диференційованих земельних платежів;
- економічне стимулювання раціонального землеволодіння та землекористування, застосування економічних санкцій за безгосподарне ставлення до землі, зниження ґрунтової родючості;
- економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для інших потреб (промисловості, транспорту і т. д.);
- кредитно-фінансова та інвестиційна політика держави.

Слід зазначити, що наразі диференціація плати за землю не відображає належним чином відмінності місць розташування і родючості земельних ділянок, навіть у межах одного району, а також не враховує внесок землевласників у поліпшення використання землі. Безоплатність користування землею негативно позначилася на якості та виявилася однією з причин погіршення стану і низької ефективності використання землі.

У цілому економічний механізм управління земельними ресурсами має вигляд системи методів управління: економічного стимулювання, економічної гарантії та економічних санкцій (рис. 2).

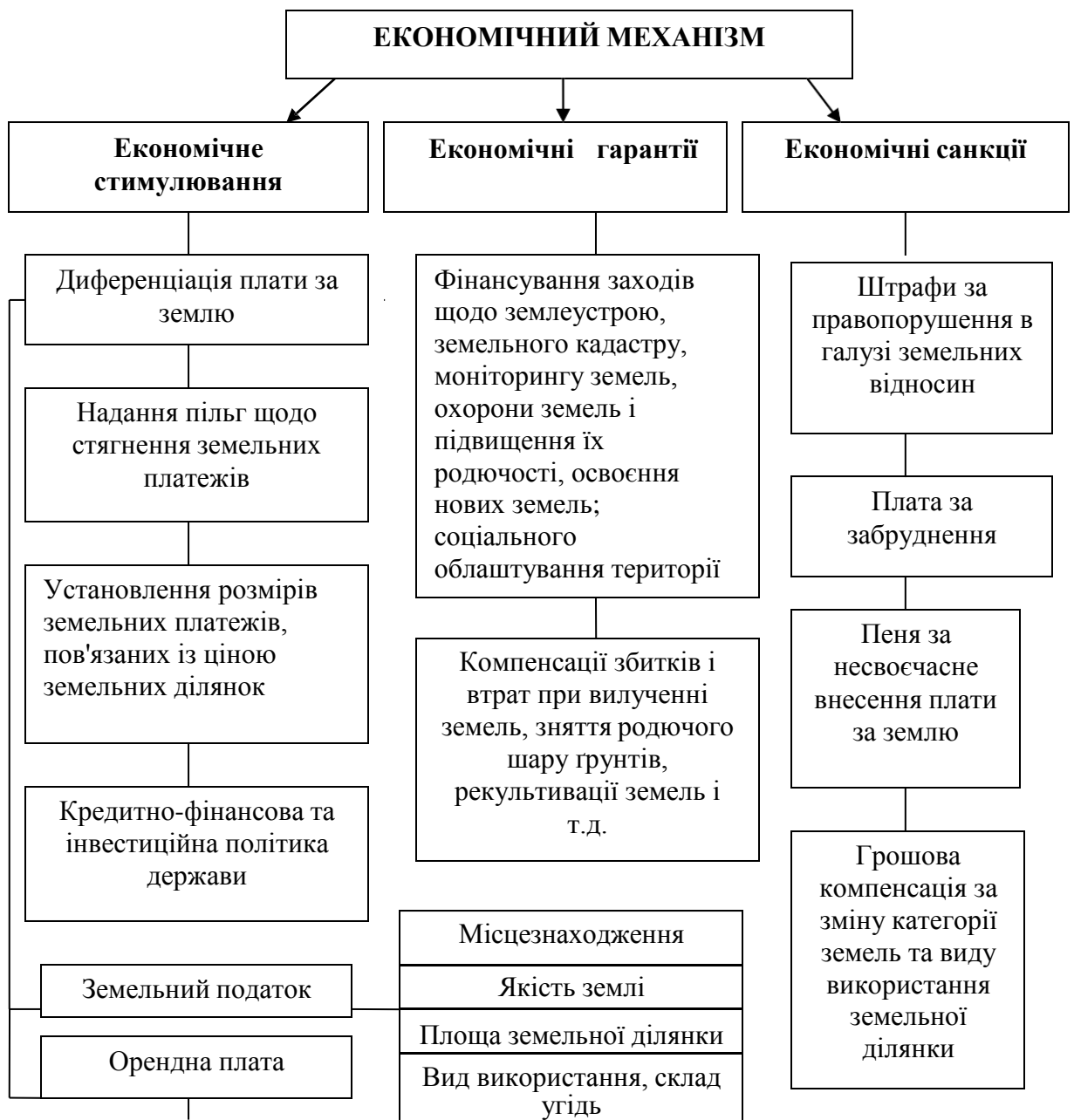


Рис. 2. Економічний механізм управління земельними ресурсами

З метою економічного стимулювання раціонального використання земель власники і користувачі повинні мати можливість на певний час звільнитися від плати за землю, отримувати пільги по сплаті земельного податку. Держава або місцеві органи влади можуть виділяти бюджетні асигнування для відновлення чи рекультивації земель, грошові компенсації при тимчасовій їх консервації, установлювати підвищені ціни на екологічно чисту продукцію, заохочувати власників за поліпшення якості ґрунтів, підвищення їх родючості, продуктивності земель лісового фонду.

Важливим блоком у складі методів економічного регулювання земельних відносин є економічні санкції, що застосовуються за правопорушення у вигляді різних грошових компенсацій, пов'язаних із відшкодуванням заподіяного збитку.

Штрафи часто застосовуються на практиці як захід впливу на порушників земельного права. Штрафні санкції (аж до вилучення виділеної земельної ділянки) установлюють за втрату ґрунтової родючості, розвиток ерозії, порушення земельного та природоохоронного законодавства.

Основною метою системи платежів за забруднення повинен стати вплив на економічну поведінку господарюючих суб'єктів, а не покарання за недотримання нормативів забруднення. В існуючій системі господарювання платежі за забруднення є способом пом'якшення негативних наслідків економічної діяльності і виконують у першу чергу функцію акумуляції грошових коштів у рамках екологічних фондів. Це, звичайно, дуже важлива функція, особливо в умовах різкого скорочення бюджетного фінансування природоохоронної діяльності, але в перспективі повинна посилитися стимулююча роль цього виду платежів. З цією метою необхідно вирішити наступні проблеми методичного характеру:

- урахувати роль підприємства в соціально-економічному становищі регіону та його економічний стан;
- розміри ставок повинні пов'язуватися з можливими витратами на заходи щодо зниження забруднення (наприклад, із вартості природоохоронного устаткування з урахуванням терміну окупності і т.п.). Основним критерієм установлення розмірів платежів має бути ступінь реагування підприємства на ринкові сигнали, спрямовані на зміну собівартості продукції за рахунок зазначених платежів;

- розміри платежів мають залежати від типу і структури забруднень та екологічної ситуації території, на якій розміщене підприємство.

Стимулюючі платежі можуть мати декілька цілей, наприклад, мінімізувати утворення відходів, заохочувати зниження виробництва продуктів, що дають багато відходів, стимулювати виробництво їх заміників і т.д. Система платежів за забруднення повинна спрямовуватися на кінцеві результати і взаємопов'язуватися із загальними економічними пріоритетами розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Поняття управління земельними ресурсами в сучасних умовах істотно змінюється і вдосконалюється. Це обумовлено зміною змісту земельних відносин і здійсненням земельної реформи. Оскільки головними питаннями реформування є багатоукладне землекористування і паритетний розвиток різних форм власності на сільськогосподарські землі, державне управління земельними ресурсами полягає у формуванні механізму раціонального землекористування, який би давав змогу впливати на поведінку суб'єктів земельних відносин і забезпечення ефективного функціонування в конкретних природних умовах.

Література

1. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.
2. Третяк А. М. Економіка землекористування та землеволодіння: навч. посіб. / А. М. Третяк. – К.: ЦЗРУ, 2004. – 542 с.
3. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / М. І. Ославський. – К.: Знання, 2009. – 216 с.
4. Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К.: ЦЗРУ, 2004. – 142 с.
5. Закон України «Про землеустрій» № 858-15 від 22.05.03 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=858-15>.
6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://waste.ua/law/zakon250691-1264-XII.html>.
7. Закон України «Про охорону земель» № 962-IV від 19.06.03 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=962-15>.
8. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» № 963 від 19.06.03 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua/document/kodeks/000000963-15.html>.
9. Новоторов О. С. Економіка землегосподарювання: теорія, методологія / О. С. Новоторов; за наук. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. Б. М. Данилишина; РВПС України НАН України. – К.: ТОВ «ДКС центр», 2009. – 628 с.