

УДК 332.334

Л.В.Домбровська,

Миколаївський міжрегіональний інститут розвитку людини
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»
м. Миколаїв

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

У статті обґрунтовано сукупність підсистем, із яких складається і функціонує система управління землекористуванням. До її складу входять державне, муніципальне, громадське та корпоративне управління землекористуванням, засноване на принципі стабільності, узгодженості всіх управлінських процесів у довгостроковому періоді.

В статті обоснована сукупність підсистем, из которых состоит и функционирует система управления землепользованием. В ее состав входят государственное, муниципальное, общественное и корпоративное управление землепользованием, основанное на принципе стабильности, согласованности всех управленческих процессов в долгосрочном периоде.

The article substantiates the totality of the subsystems, which consists of the operating system and land use management. It includes state, municipal, public and corporate governance, land use, based on the principle of stability, coherence of administrative processes in the long run.

Ключові слова: управління, землекористування, державне управління, муніципальне управління, громадське управління, корпоративне управління.

Важливою умовою сталого розвитку економіки сільськогосподарського землекористування є створення ефективної системи управління землекористуванням, оскільки воно безпосередньо пов'язане з розробленням і реалізацією його стратегії функціонування та розвитку. Теоретичні основи і практичні аспекти розвитку управління залишаються недостатньо дослідженими, потребуючи ретельного вивчення, починаючи з понятійного апарату з метою формування галузевої термінології.

У цьому зв'язку своєчасним є дослідження визначення терміна «управління землекористуванням». На жаль, сучасне земельне законодавство не має належного термінологічного опрацювання даної категорії, відсутня наявність точних визначень, однаковість їх застосування.

Проблемі впорядкування, оптимізації й однакового використання термінів у теорії землекористування приділяється, на наш погляд, недостатньо уваги. При цьому в працях В.В.Горлачука, В.М.Кривога, О.В.Лазаревої обґрунтовується зміст методології управління землекористуванням та пропонується трактувати його в широкому значенні як цілеспрямований вплив на землю, як засіб виробництва, просторовий базис, середовище, довкілля, а також на користувачів землі.

Аналізуючи даний підхід у тлумаченні поняття «управління землекористуванням», нами зроблено висновок, що воно, на сучасному етапі, не повною мірою відображає суть впорядкування взаємозв'язків і взаємодії земельних відносин у землекористуванні. Тобто не враховується те, що управління землекористуванням є суспільною діяльністю, яка передбачає систему скоординованих дій суб'єкта на об'єкт з метою досягнення певної мети.

Метою даної статті є обґрунтування сукупності підсистем, із яких складається і функціонує система управління землекористуванням. Визначення понять громадське, муніципальне та корпоративне управління землекористуванням на основі аналізу законодавчих та теоретичних положень.

Управлінню землекористуванням притаманні свої об'єкти і суб'єкти управління. У зв'язку з цим, буде справедливо зазначити, що об'єктом управління, на нашу думку, є землекористування, яке треба трактувати як систему господарського використання землі, з метою отримання найвищого ефекту від неї за умови дотримання вимог її збереження й поліпшення якісних параметрів.

Щодо суб'єктів управління, то у найбільш загальному вигляді визначення «управління землекористуванням» охоплює такі суб'єкти управління, як держава та її органи; органи місцевого самоврядування; органи громадських організацій, інших об'єднань громадян; органи господарських товариств та об'єднань підприємств. Відповідно до цих суб'єктів, управління землекористуванням, згідно з нашими дослідженнями, необхідно класифікувати на види:

1. Державне управління землекористуванням (суб'єкт управління — держава та її органи).
2. Самоврядне або муніципальне управління землекористуванням (суб'єкт управління — органи місцевого самоврядування).
3. Громадське управління землекористуванням (суб'єкт управління — органи громадських організацій, інших об'єднань громадян).
4. Корпоративне управління землекористуванням (суб'єкт управління — органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [1].

Така класифікація (рис.) регламентує чітко визначені усі рівні управління в землекористуванні.

Отже, економічна категорія «управління землекористуванням» є широкою і багатоплановою. Вона базується на розвитку та функціонуванні різних інститутів громадянського суспільства, держави та типів землекористування, тобто відокремлених частин земельного фонду за типологічною ознакою доцільного використання земель залежно від їх еколого-економічної придатності чи цільового призначення.



Рис. Структурно-логічна схема управління землекористуванням

На основі вивчення і узагальнення змісту діяльності державного та муніципального управління [4; 5; 6; 8] виявлено низку нерозв'язаних проблем, протиріч і конфліктів у межах сфери використання землі. Вони мають різний характер і загалом ускладнюють реалізацію передбачених Земельним кодексом механізмів, призводять до виникнення низки правових колізій під час правозастосування. Зупинимось на деяких із них. Перше, це недосконалість і непослідовність законодавчого регулювання компетенції та повноважень між державним та муніципальним управлінням. Так, у ст. 13 Конституції України передбачається, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією». В Цивільному кодексі ст. 374, п.1 суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) визначаються фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади. А в Земельному кодексі ці положення в цілому не знайшли свого відображення.

При цьому в Конституції України засвідчено, що право здійснення прав власника від імені українського народу належить органам державної влади й органами місцевого самоврядування. При цьому не згадується про права місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин.

Розвиток системи управління землекористуванням на правовій основі потребує глибокого осмислення поняття «земельних відносин». У ст. 2 Земельного кодексу йдеться про земельні відносини як відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. Фактично до них належать громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Як свідчить зарубіжний досвід [2; 3], ефективне функціонування системи центральних органів державного управління можливе лише у випадку побудови її за функціональним принципом, тобто кожний орган виконавчої влади здійснює чітко визначені управлінські функції. Побудова системи виконавчої влади за цим принципом дозволяє зменшити бюджетні витрати на фінансування владних структур та оперативно подолати депресивність у системі управління землекористуванням.

З огляду на вищевказане зазначимо, що правова основа управління землекористуванням суперечлива та недостатньо врегульована чинним законодавством України. Від рівня урегульованості нормативно-правового забезпечення залежатиме в кінцевому підсумку вектор руху землекористування.

На підставі системного аналізу концептуальних засад державного та муніципального управління в землекористуванні можна зробити висновок, що воно у цілому становить складний механізм, який виконує низку функцій загальнонаціонального значення.

Аналіз особливостей державного та муніципального управління землекористуванням засвідчив, що вони співвідносяться як часткове і загальне, тобто муніципальне управління здійснює повноваження держави на місцях, а разом вони вирішують певне коло завдань, які впливають з централізованого державного управління та спрямовані на забезпечення умов раціоналізації землекористування та покликані захищати права, свободи і законні інтереси приватних, громадських та державних власників землі. Але ототожнювати їх не можна, оскільки кожен з них має свою компетенцію і повноваження.

Державне управління – це частина державного апарату, наділеного повноваженнями виступати за дорученням держави та покликаний в порядку виконавчої і розпорядчої діяльності здійснювати керівництво господарськими і соціально-економічними процесами в землекористуванні.

Щодо місцевого, тобто муніципального управління, то воно здійснюється місцевими органами, уповноваженими представляти населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці та їх адміністративним апаратом. Муніципальне управління, як підтверджує аналіз, має складні вертикальні і горизонтальні зв'язки, які переплітаються різноспрямовано з різними приватними, громадськими та державними інтересами.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що муніципальне управління сприяє державним органам у проведенні робіт, пов'язаних з регулюванням земельних відносин. Крім цього, наші дослідження свідчать, що повноваження муніципального управління детермінуються винятково в їх функціях, поширюючись з вершини ієрархічної піраміди до її основи, серед яких основними є: нормотворча, контрольна і правоохоронна функції.

Виконані дослідження дозволили нам визначити сутність поняття

«муніципальне управління землекористуванням» як діяльність органів місцевого самоврядування, що реалізують державну політику проведення земельної реформи, яка має своїм завданням формування багатокладної економіки, розвитку різних форм власності на землю та раціональне використання і охорони землі.

Подальше вдосконалення відносин між суб'єктами державного та муніципального управління дозволить знизити кількість земельних спорів, підвищити ефективність землекористування.

Звернемо увагу, що в умовах ринкових перетворень у землекористуванні поряд з державним та муніципальним зростає активність громадського управління, що передбачене ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Його існування зумовлене, насамперед, необхідністю реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами і проголошене в ст. 38 Конституції України.

Аналіз теоретичних напрацювань щодо громадського управління землекористуванням є актуальним завданням теорії і практики управління. Потребують уваги питання, пов'язані з уточненням понятійного апарату.

На основі аналізу законодавчих та теоретичних положень з питань розвитку громадського управління нами сформульовано визначення поняття «громадське управління землекористуванням», його мету та завдання.

Громадське управління землекористуванням – це вид діяльності об'єднань та організацій громадян, яка спрямована на гармонізацію взаємодії суспільства і земельних ресурсів з визначенням спільної відповідальності держави й суспільства.

Мета громадського управління землекористуванням полягає в контролі за додержанням вимог екологічної безпеки в землекористуванні, забезпечення ефективних заходів щодо раціонального використання та охорони земель, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у сфері земельних відносин. Відповідно до мети основним його завданням є сприяння органам державної влади, місцевого самоврядування в забезпеченні процесу раціонального землекористування і охорони земель.

Особливістю громадського управління землекористуванням є те, що воно має морально-організаційний характер, впливаючи, тим самим, на стан використання земель через розвиток екологічного партнерства і добровільних екологічних угод.

Процес адаптації землекористування до ринкових умов та прагнення до поглиблення євроінтеграційних процесів вимагають нових підходів щодо організації земельних відносин, згідно з світовими стандартами, та спонукають до розвитку нової системи корпоративного управління землекористуванням.

Дослідження сфери вітчизняного корпоративного управління почалося нещодавно, після створення перших акціонерних товариств (у землекористуванні – це акціонерні сільськогосподарські товариства (АСГТ)). За

своєю економічною сутністю і правовим статусом АСГТ вважаються утвореннями корпоративного типу. Значення сільськогосподарських акціонерних товариств виявляється, насамперед, у тому, що завдяки їх власникам долається відчуженість працівників від засобів виробництва, серед яких головним є земля. Враховуючи те, що на сьогодні рівень «...використання земель в Україні настільки критичний, що подальша деградація потенціалу земельних ресурсів у сільському господарстві може мати катастрофічні наслідки» [7], роль АСГТ є пріоритетною. Так, практична діяльність у сфері землекористування свідчить, що ефективність використання земельних угідь суттєво коливається залежно від організаційно-правових форм. При цьому більш високу ефективність використання земельних угідь мають акціонерні товариства.

На сучасному етапі корпоративне управління має перебороти певну кількість соціально-психологічних бар'єрів: застарілих традицій, звичок, стереотипів, догм, сил інерції, які складаються у період становлення нових земельних відносин. І основним завданням при цьому є подолання браку знань, умінь та навичок щодо використання корпоративного управління. Відповідно до цього на сучасному етапі необхідно проводити науково-методичні та практичні дослідження особливостей корпоративного управління та шляхів його застосування у землекористуванні. Головним при цьому, на нашу думку, є визначення поняття «корпоративне управління землекористуванням» для однакового й раціонального його застосування.

Досліджені методологічні та емпіричні положення даної проблеми дозволили нам визначити «корпоративне управління землекористуванням» як діяльність, спрямовану на організацію взаємодії учасників корпоративних відносин щодо права власності на землю з метою забезпечення максимально можливої соціально-економічної та екологічної результативності.

Підсумовуючи вищесказане, відзначимо, що системний розвиток управління землекористуванням є одним із сучасних важелів підвищення його ефективності. Основна ідея системного підходу до управління – це максимальна взаємодія і взаємозв'язок між його складовими елементами: державним, самоврядним або муніципальним та корпоративним управліннями землекористуванням. При цьому в основі такого підходу покладено стабільність, погодженість всіх процесів у довгостроковому періоді, які досягаються через управлінські зусилля, зосереджені не на визначені цілей, а на засобах, необхідних для їх досягнення.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: том 1. Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.
2. Барнз В. Нові регіональні економіки / В. Барнз, Л. Ледебур ; пер. з англ. А. Пехника. – Львів : Литопис, 2003. - 196 с.
3. Белгавен Прес. Місцеве самоврядування у новій Європі // Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентам України. – 1993. – 13 с.

4. Добряк Д.С. Комунальна власність на землю: сутність, мотивація, принципи реалізації / Д.С.Добряк, А.М. Муховиков, А.Т. Тихонов // Землевпорядкування. - 2002. - № 2. - С. 7-11.
5. Другак В.М. Місцеве самоврядування і проблеми земельної власності / В.М. Другак // Землевпорядкування. - 2001. - № 1. - С. 15-18.
6. Право власності на землю Українського народу : монографія. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 554 с.
7. Романова В.А. Соціально-економічна ефективність використання земельних ресурсів регіону. 2005 рік : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.07.02 / В.А. Романова ; Дніпропетр. держ. аграр. ун-т. - Д., 2005. - 20 с.
8. Land Auctions in Ukraine in 1994 // Ukraine Business Review / Economic, Political and Security Developments in an Emerging Market. - London. UK. - 1995. - Vol 3. - No. 9. - P. 9-11.