

УДК 332.365

М.В.ЄВТУШЕНКО

Харківська національна академія міського господарства

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядаються основні питання раціонального землекористування, необхідність вирішення існуючих завдань у землекористуванні за допомогою застосування державних механізмів, ефективність їх застосування в сучасних умовах.

Рассматриваются основные вопросы рационального землепользования, необходимость решения существующих задач в землепользовании с помощью применения государственных механизмов, эффективность их применения в современных условиях.

The basic land management issues, the need to solve the existing problems in land use through the use of state mechanisms effectiveness their contemporary applications.

Ключові слова: раціональне землекористування.

Відомо, що раціональне землекористування сьогодні є вимогою часу. Раціональне землекористування, являючись складовою частиною природокористування та охорони навколишнього середовища, перебуває у центрі уваги всього світу. Інтерес до цієї проблеми є не випадковий. Він викликаний зростаючими масштабами діяльності суспільства в землекористуванні, залученням у господарський обіг все більшої кількості земель, зростаючою тенденцією забруднення довкілля, погіршення екологічного стану навколишнього середовища. Чим повніше та ширше використовуються земельні ресурси, тим ощадливіше слід ставитися до їх використання. При цьому, суспільство відчуває все більший дефіцит земельних ресурсів. Тому раціональне землекористування, відтворення природних ресурсів є однією з актуальних і головних завдань сьогодення.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження склали загально-теоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців, вітчизняних вчених у галузі раціонального землекористування: Д.С. Добряк, В.С. Куйбіди, А.М. Третяк [3, 7, 8] та ін. У зв'язку з цим виникла потреба формування нових положень землекористування в Україні – концепції раціонального землекористування, яка могла б забезпечити підвищення добробуту людей, вирішити проблеми, пов'язані з раціональним і ефективним використанням земельних ресурсів.

Загально відомо, що держава протягом останніх десяти років небайдливо ставилася до земельних ресурсів, належний баланс між стрімким розвитком землекористування і вирішенням проблеми збереження земельних ресурсів належним чином запроваджений не був,

що призвело до появи негативних явищ у землекористуванні. Разом з тим, у зв'язку з появою великої кількості землевласників і землекористувачів змінилися умови і форми використання земельного фонду, що також, призвело до погіршення якісного стану земельного фонду. Крім того, в процесі реалізації завдання землекористування, держава проявила неспроможність реалізації завдання раціонального землекористування. Таким чином, реалізацію цієї важливої проблеми можна визначити як умову благополуччя українського народу, яка набула першочергового значення.

Запровадження раціонального землекористування поставлене перед державою, а держава, у свою чергу, реалізує його через суб'єктів – органи державної влади та землекористувачів. У зв'язку з цим, основне завдання держави полягає в організації, розробці й впровадженні такого землекористування, яке дозволить підвищити ефективність його здійснення шляхом запровадження раціонального землекористування. Отже, питання та завдання раціонального землекористування потребує досконалого дослідження, всебічного обґрунтування, виявлення та розробки заходів, які б дозволи створити базу для реалізації раціонального землекористування в сьогоdnішніх умовах реформування й трансформації земельних відносин. Використання природних ресурсів розглядається як процес реалізації економічного розвитку країни, як база для задоволення потреб населення. Тому в процесі здійснення виробничої діяльності необхідно забезпечити економічну експлуатацію природних ресурсів, найбільш сприятливий режим їх відтворення. Реалізація такого підходу можлива при раціональному землекористуванні.

Дослідження питання раціонального землекористування, неможливе без визначення ролі та місця держави в процесі реалізації її земельної політики, в процесі реалізації раціонального землекористування. В процесі управління земельними ресурсами організація державної політики у галузі раціонального землекористування здійснюється на загальнодержавному, регіональному рівнях шляхом поєднання інтересів усіх суб'єктів. На кожному рівні – загальнодержавному, регіональному визначається характер, мета управління і територіальний масштаб вирішення проблеми. Загальнодержавний рівень системи управління земельними ресурсами передбачає розробку й застосування державними органами певних заходів, які передбачають: розробку й використання певних механізмів з метою застосування їх усіма суб'єктами в процесі здійснення ними землекористування з метою реалізації раціонального використання та охорони земель; підписання і реалізацію міжнародних угод і конвенцій; державний контроль за дотриманням

законодавства про раціональне землекористування; забезпечення процесу прийняття й реалізації концепцій і програм розвитку земельних відносин. Тому основним і головним завданням держави сьогодні є визначення і формування державної політики у сфері державного управління земельними ресурсами; реалізація завдань загальнодержавної земельної і екологічної політики.

В процесі реалізації земельної політики кожна держава обирає для себе певні напрями та пріоритети. Мова йде про те, що не дивлячись на незалежність та самостійність розвитку кожної країни, вона може обирати міжнародні організації, на які орієнтується держава у проведенні своєї земельної політики. Європейська міжнародна комісія ООН розробила рекомендації, згідно з якими мають бути забезпечені умови належного управління земельними ресурсами. Аналізуючи ці рекомендації кожна держава має можливість оцінити – яка система управління вже створена, які програмні дії та законодавчі документи ще необхідно прийняти з метою реалізації і створення ефективної системи управління земельними ресурсами. До цих важливих рішень та положень можна віднести наступні: законодавче закріплення права власності на землю держави, фізичних та юридичних осіб; умови комерційної реалізації суб'єктами права власності на землю шляхом використання діючої системи управління та нормативно-правового регулювання права власності; можливість отримання суб'єктами необхідної інформації, прозорість та доступність до цієї інформації усіх зацікавлених суб'єктів; використання моніторингу та контролю з метою ефективного управління земельними ресурсами.

Підставами для аналізу, постановки та розробки питань удосконалення системи управління земельними ресурсами є: нераціональне їх використання; неефективність існуючих механізмів регулювання землекористування; недосконалість нормативних актів, які потребують змін в умовах множинності форм власності відповідно до принципів ринкової економіки; потреба формування продуктивної та високоефективної системи землекористування. Таким чином, необхідно відмітити, що вирішення, існуючих завдань можливо шляхом реалізації земельної реформи в умовах залучення земельних ресурсів в активний економічний обіг. Питання державного регулювання і управління землекористуванням знаходяться в центрі уваги не тільки держави, а також, і науковців у зв'язку з необхідністю вибору ефективних механізмів управління і регулювання земельних відносин, недосконалістю державного управління земельними ресурсами, недостатністю урегульованості земельного законодавства та інші завдання, які є надзвичайно важливими і актуальними [1]. Реалізація і захист інтересів суб'єктів

повинні здійснюватися за допомогою державного управління. Необхідність державного управління зумовлена ще нераціональним використанням земельних ресурсів, відсутністю економічних механізмів в процесі управління землями державної та комунальної власності, необхідністю цілеспрямованого державного управління, розробки нових підходів до управління земельними ресурсами. Ці підходи держави націлені на суб'єкти з метою реалізації головних завдань, які ставляться державою перед усіма суб'єктами в процесі здійснення ними господарських відносин. Таким чином, основне завдання держави полягає у створенні ефективної системи управління землекористуванням, в налагоджуванні та встановленні ефективних взаємозв'язків між елементами цієї системи та концептуальних дій по раціональному використанню земель.

Не існує однастайності щодо визначення позиції й місця держави в процесі управління земельними ресурсами. Думки науковців розділилися також щодо можливості державного втручання в регулювання економічних відносин в процесі здійснення суб'єктами своєї діяльності. В процесі реалізації земельної реформи держава здійснила перехід до ринкової економіки, відмовилася від адміністративних методів управління, але своєчасної заміни застарілих методів управління на економічні, правові важелі управління спочатку здійснено не було, що негативно позначилося на економіці країни. Основне завдання, яке сьогодні необхідно вирішити на державному рівні, – це встановлення співвідношення між державним регулюванням та ринковим саморегулюванням. Держава в процесі реалізації своєї державної політики повинна враховувати вже існуючий арсенал форм і методів державного регулювання економіки [2, с.520-521]. Тому сьогодні держава не повинна втрачати свої важелі регулювання, скоріш навпаки, повинна продовжувати здійснювати активне регулювання, управління земельними ресурсами. Крім того, держава повинна брати на себе відповідальність за результати свого регулювання на національному та регіональному рівнях. Необхідність розробки регуляторних механізмів держави у сфері землекористування є актуальним завданням і потребує постійної розробки та їх удосконалення [3, с.146-147]. Суб'єкти в ринкових відносинах можуть ефективно, самостійно (без втручання державних механізмів та органів) саморегулювати відносини між собою. Прикладом застосування саморегулювання є його закріплення в правових нормах інших країн. В процесі розв'язання існуючих проблем держава може змінювати завдання з урахуванням умов функціонування системи управління через відповідні механізми [4, с.54-55]. Для запровадження системи державного управління необхідно розробити

державну стратегію управління системою землекористування взагалі, яка передбачає структуру управління, функції для кожного із суб'єктів з метою створення умов для ефективного функціонування і регулювання земельних відносин. Розробку системи управління землекористуванням можна вважати основним із базових напрямів, який знаходиться в центрі постійної уваги держави і який використовується в процесі реалізації управління земельними ресурсами кожної країни. «Державне регулювання економіки повинно забезпечити ефективну компенсацію негативних дій ринкового механізму, не допустити небажаних економічних наслідків» [5, с.429-430]. Реалізація цієї системи управління передбачає комплексний аналіз та комплексне управління з урахуванням комплексного підходу до усіх суб'єктів землекористування. Особливо актуальними питаннями на сьогодні є аналіз, розробка складових системи управління землекористуванням: розробка стратегії, завдань системи управління земельними ресурсами на законодавчому, загальнодержавному та місцевому рівнях системи управління земельними ресурсами та визначення шляхів їх застосування та удосконалення в сучасних умовах. Тобто, основними управлінськими функціями органів державної виконавчої влади та основною метою державної земельної політики, а відповідно, і метою управління земельними ресурсами, є реалізація державної політики, законодавства у сфері використання та охорони земель, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення інших ефективних заходів щодо раціонального землекористування, досягнення узгодженості дій державних, громадських органів у галузі раціонального землекористування, реформування власності на землю, сприяння розвитку різноманітних форм господарювання, утвердження господаря на землі з метою поліпшення її використання та охорони.

Проблеми раціонального використання земельних ресурсів, охорони земель є особливо актуальними, які особливо загострилися в сучасних умовах, в умовах реформування земельних відносин, потребують ретельного аналізу шляхом розробки науково-методичних підходів з метою їх вирішення і наступної реалізації. Її реалізація здійснюється шляхом розробки і застосування державних механізмів: економічних, правових, фінансових, організаційних в процесі здійснення і реалізації суб'єктами раціонального землекористування. Однак, питання застосування державних механізмів ще потребують їх розробки, удосконалення, шляхів їх реалізації з метою застосування суб'єктами природоохоронного та відтворюваного характеру. Звідси, застосування цих важливих державних механізмів передбачається в формуванні й реалізації положень концепції раціонального землекористування.

В даній роботі механізм розглядається як елемент державного регулювання економікою, вплив держави в особі її органів на елементи системи землекористування – на суб'єктів, на об'єкт (земельні ресурси) з метою надання цим процесам організованого характеру, забезпечення реалізації державних і суспільних інтересів. Реалізація функцій державного регулювання є багатоплановою і включає планування, фінансування, оподаткування, адміністрування, облік і контроль. Ці функції знаходять свою реалізацію і в умовах ринкової економіки.

Сьогодні необхідно формувати нові та удосконалювати існуючі механізми державного регулювання. Розробка, реалізація державою раціональних засобів управління земельними ресурсами здійснюється на підставі Конституції України, з метою запровадження проголошених реформ у державі. Перспективи вирішення вищевказаних завдань полягають у створенні і формуванні державою ефективних правових, економічних, організаційних передумов раціонального землекористування [6, с.57-58], шляхом розробки і реалізації відповідних механізмів. Важливе місце в цьому процесі державного регулювання відводиться економічним механізмам, які стимулюють діяльність суб'єктів з урахуванням суспільних інтересів.

Основні завдання держави у напрямку застосування раціонального землекористування можуть реалізовуватися не тільки на підставі національного законодавства, а також, шляхом підписання і реалізації міжнародних угод й конвенцій. Шостою європейською конференцією міністрів, відповідальних за регіональне/просторове планування (СЕМАТ) Ради Європи на тему: «Перспективи розвитку та просторового планування у приморських регіонах» передбачається, що раціональне землекористування здійснюється з метою досягнення раціонального та прогресивного підходу. Воно має відповідати місцезнаходженню, організації та розвитку великих міських та промислових комплексів, основним інфраструктурам. Реалізація програм регіонального просторового планування повинна доповнюватися програмою землекористування з урахуванням загальнодержавних інтересів [7, с.19, 21-22].

Реалізація завдань держави і застосування необхідних заходів можливі шляхом поєднання заходів адміністративно-правового впливу на суб'єкти та заходи економічного регулювання. Основне головне питання, яке необхідно визначити і яке турбує багатьох – чи повинна держава втручатися у процес землекористування і які необхідно застосовувати механізми з метою запровадження суб'єктами раціонального землекористування. Ці поставлені питання можна вважати загально стратегічними для держави. В процесі аналізу застосування механізмів

держави: який з них є більш ефективний – адміністративний чи економічний, науковці приходять до висновку, що їх не можна протиставляти, вони тісно пов'язані між собою, доповнюють один одного.

Необхідність застосування адміністративного механізму – адміністративного регулювання відносин між суб'єктами пояснюється запровадженням у країні приватної власності на земельні ресурси, охороною суспільних інтересів при землекористуванні, необхідністю застосування раціонального землекористування. Застосування адміністративних механізмів державними органами пояснюється тим, що досвід ринкової економіки характеризується поєднанням застосування державного контролю, координацією дій суб'єктів при економічній самостійності суб'єктів.

При аналізі використання державою адміністративних механізмів в процесі регулювання земельних відносин, необхідно відмітити, що серед науковців відсутня однастижна точка зору щодо значимості ролі і місця держави в регулюванні земельних відносин. При цьому, державне регулювання цих відносин, в більшості своїй, здійснюється шляхом адміністративного втручання у відносини між суб'єктами, а також, неринковим втручанням. Застосування адміністративних механізмів до суб'єктів, які використовувалися і ще використовуються державою, пояснюється тим, що вони займали відповідне місце у регулюванні відносин шляхом створення відповідних адміністративних структур із певним комплексом повноважень шляхом застосування владного примусу до правопорушників, необхідністю виконання нормативів з охорони навколишнього середовища. Використання адміністративних механізмів можливо і ефективно в тих випадках, коли економічні методи не дають швидкого бажаного результату. Їх використання дає позитивний результат в таких важливих напрямках, які використовує кожна держава: охорона навколишнього природного середовища, регулювання земельних відносин. Використання приписів є неефективними механізмами в умовах ринкової економіки, тому адміністративному механізму необхідно надати новий вектор спрямування та використання з метою реалізації завдань, які поставлені перед державою та з метою впровадження ефективних ринкових відносин в процесі здійсненні землекористування. Науковці [8, с.6] підтримують необхідність зменшення адміністративного тиску держави на суб'єкти і вважають, що можливості держави в регулюванні земельних відносин «стають дедалі обмеженішими», використання імперативного методу управління суперечить ринковій економіці. Використання заборон і приписів, відмічають автори, передбачалося при командно-адміністративній системі. І сьогодні вони ще займають домінуюче місце в процесі реалі-

зації земельної політики держави. Необхідність аналізу застосування державного управління та його ефективності пов'язано з тим, що землекористування ще застосовує «екстенсивні радянські методи господарювання», аграрна сфера використовує в сьогодишніх умовах неринкові методи управління, на законодавчому рівні все ще обмежуються права приватної власності, існують законодавчі обмеження права власності [8, с.5]. Необхідно відзначити, що удосконалення адміністративного, правового та економічного механізмів має важливе науково-практичне значення при ефективному їх поєднанні, при використанні цих заходів державою створюються необхідні умови для реалізації матеріальної зацікавленості здійснення суб'єктами раціонального землекористування.

Однак, місце і роль держави в системі управління не завжди повинно зменшуватися, а навпаки, має збільшуватися з метою створення та реалізації умов ефективного регулювання земельних відносин між суб'єктами, бо існує необхідність посилення ролі держави в сьогодишніх умовах в процесі регулювання економічних відносин між суб'єктами з метою реалізації основних завдань держави, не дивлячись на малу ефективність використання адміністративних механізмів. Науковці, в той же час, відмічають необхідність і важливість використання державних механізмів, оскільки крім економічних методів, соціально орієнтована ринкова економіка вимагає і передбачає використання адміністративних методів втручання саме в ті сфери господарювання, де інші механізми не можуть дати швидких та бажаних результатів (розробка і реалізація земельної реформи, реалізація суб'єктами раціонального землекористування). В ринкових умовах державне регулювання повинно здійснюватися не стільки шляхом застосування директивних методів управління, а скільки шляхом використання перевірених світовою практикою економічних та правових важелів [5, с.429-430]. При використанні адміністративного регулювання – адміністративних механізмів застосовуються заходи обмежувального, заборонного характеру, а при ринковому сприянні – стимулюючого [4, с.55]. Відсутність відповідних економічних важелів не зацікавляє суб'єктів раціонально використовувати природні ресурси і перешкоджає державі здійснювати належний контроль за землекористувачами, що свідчить про необхідність змін. Ці зміни полягають у тому, що відносини у сфері землекористування з адміністративно-командної системи регулювання змінюються на ринкові механізми, які використовуються на підставі застосування суворого дотримання правових механізмів поведінки землевласників і землекористувачів.

В процесі реалізації цих механізмів державні командно-адмініст-

ративні методи управління землекористуванням змінюються на більш ефективний економічний механізм. Головна мета застосування економічного механізму полягає у використанні економічних важелів до суб'єктів – землекористувачів в процесі здійснення ними землекористування. Держава шляхом закріплення відповідних економічних механізмів повинна зацікавити суб'єктів-землекористувачів, має підштовхнути суб'єкти до зменшення негативного впливу та навантаження на довкілля. Не дивлячись на те, що законодавством встановлюються правові та економічні заходи, націлені на раціональне землекористування, в процесі фактичної реалізації і впровадження цих механізмів не завжди передбачена фактична фінансова підтримка у зв'язку з відсутністю фінансування державою відповідних заходів. Тобто, такі заходи економічного стимулювання, в більшості своїй, носять декларативний характер. Тому застосування економічного механізму, який націлений на стимулювання суб'єктів раціонально використовувати земельні ресурси можна визнати в якості першочергового, який необхідно розробити і запровадити в нинішніх економічних умовах. І в процесі реалізації суб'єктами нової: екологічної, земельної політики необхідно узгодження і поєднання інтересів як держави, суспільства, так і землекористувачів.

Таким чином, пріоритетними напрямками державної земельної політики у сфері земельних відносин слід вважати: удосконалення системи управління земельними ресурсами; подальше формування нормативної бази з питань землекористування та функціонування ринку земель; впровадження економічного механізму регулювання земельних відносин, що означає вдосконалення цінового регулювання, методики оцінки земель; економічне стимулювання раціонального використання земель; удосконалення порядку та системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель; інформаційне забезпечення землевласників та землекористувачів про стан земель та їх якість з метою використання наданої інформації усіма суб'єктами для покращення господарської діяльності, при укладанні договорів купівлі-продажу та оренди земель з метою економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель.

1. Лізур І. Трансформація землекористування в сільському господарстві як складова земельної реформи в Україні / І. Лізур, Н. Паляничко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.

2. Климко Г.Н. Основы экономической теории / Г.Н. Климко. – 3-е изд., перераб. и доп. – К.: Знання-Прес, 2001. – 646 с.

3. Третьак А.М. Схема землеустрою адміністративного району – основа для управління земельними ресурсами / А.М. Третьак, М.П. Стецюк, Й.М. Дорош, О.С. Дорош. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та

економіки землекористування в Україні (Вибрані твори в 5 т.). Т.2. Землеустрій / А.М. Третяк. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2009. – 476 с.

4.Супрун О.М. Теоретичні концепції та механізми регулювання економіки / О.М. Супрун // Економіка АПК. – 2011. – №4(198). – С.50-57.

5.Гордійчук А.С. Економіка сільськогосподарського підприємництва / А.С. Гордійчук, О.А. Стахів. – Рівне: НУВГП, 2009. – 438 с.

6.Димченко О.В. Регіональна економіка / О.В. Димченко, Н.М. Матвєєва, С.М. Гайденко; Харк. нац. акад. міськ. гос-ва. – Харків: ХНАМГ, 2010. – 221 с.

7.Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.К. – К.: ТОВ «ПЦ Крамар», 2009. – 170 с.

8.Добряк Д.С. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – №4. – С.5-10.

Отримано 20.01.2012

УДК 65.012.32 (038)

Н.К.НАЗАРОВ

Харківський національний економічний університет

АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ПРОЦЕСУ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

Проведено аналіз основних характеристик поняття «реструктуризація», виявлено основні розбіжності у суміжних категоріях «реформування» та «реорганізація». Запропоновано авторське визначення реструктуризації як процесу оптимізації функціонування підприємства за рахунок комплексного стратегічного перетворення його внутрішніх взаємозв'язків, що носить інноваційний характер і спрямоване на перетворення структури підприємства згідно його місії та стратегічних цілей.

Проведен анализ основных характеристик понятия «реструктуризация», определены основные различия в смежных категориях «реформирование» и «реорганизация». Предложено авторское определение реструктуризации как процесса оптимизации функционирования предприятия за счет комплексного стратегического преобразования его внутренних связей, что имеет инновационный характер и направлено на изменение структуры предприятия в соответствии с его миссией и стратегическими целями.

The analysis of the basic characteristics of concept "re-structuring" is carried out, the basic distinctions in adjacent categories "reforming" and "reorganization" are defined. Author's definition of re-structuring as process of optimization of the enterprise functioning get the expense of complex strategic transformation of its internal communications that has innovative character is offered and is directed on change of the enterprise structure according to its mission and strategic targets.

Ключові слова: реструктуризація, організаційні зміни, реформування, реорганізація, реінжиніринг бізнес-процесів, оптимізація функціонування, стратегічні цілі.

Ключовим аспектом загальної стратегії розвитку підприємств, організацій, фірм, а також суспільного виробництва в цілому, є реалізація активної структурної політики, яка сприяє зміцненню економіки України, нарощуванню економічного потенціалу країни. Аналізуючи су-