

ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВИЙ КОМПЛЕКС ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ*Сидорченко Т.Ф.*

Розглянуто систему управління, яка сформувалась на даний час у сфері земельно-майнових відносин, що дало можливість сформулювати основні характеристики земельно-майнової політики в регіоні.

Використання земельних ресурсів як товару в соціально-економічних відносинах припускає визначення його параметрів і корисних властивостей, які мають попит на ринку нерухомості в умовах відносно збалансованості інтересів різних груп власників, котрі включають, насамперед, державні й адміністративні органи, комерційні структури й фізичних осіб. Так, якщо державні органи піклуються про оптимальне використання земельних ресурсів і їх охорону, то комерційні структури зацікавлені, насамперед, в одержанні максимального прибутку від їхньої експлуатації, а фізичні особи стурбовані збереженням майнових прав на землю й збільшенням її ринкової вартості. Збалансованість цих інтересів і вирішення виникаючих протиріч можуть бути досягнуті тільки через інструменти й механізми державного регулювання земельного ринку й ринку нерухомості з максимальним дотриманням інтересів усіх зацікавлених сторін.

Можна стверджувати, що найбільше "наближеними" до землі територіями є саме території регіонів. Відповідно проблеми використання землі повинні вирішуватися в ув'язуванні з вирішенням місцевих проблем, проблем розвитку території регіону. У результаті питання реалізації земельної політики виходять зі сфери чисто державних функцій і плавно перетікають в значному ступені в площину місцевих інтересів. Доречно порушувати питання про існування "регіональної складової" державної земельної політики. Однак у цій сфері існує багато невіршених питань.

Найважливішою сферою реалізації повноважень місцевого самоврядування є питання територіального розвитку регіону. Виникають такі важливі для регіонів питання, як затвердження правил землекористування й забудови, видача дозволів на будівництво об'єктів місцевого значення й дозволів на введення в експлуатацію об'єктів. Одним з основних елементів економічної бази місцевого самоврядування, поряд із засобами місцевих бюджетів, є майно й майнові права регіонів. Основні види майна, яке може перебувати у власності регіону - земля й нерухомість.

Усе вищевикладене виявляє необхідність ретельної систематизації накопиченого досвіду регулювання територіального розвитку в регіонах України. З врахуванням цього повинна формуватися концепція землекористування (у широкому змісті, з урахуванням розвитку нерухомості, забудови й інвестиційного процесу на території), що дозволяє забезпечити ефективне використання територій кожного регіону.

Значний вклад у розробку теорії й методики управління земельно-майновим комплексом внесли: А. Я. Боруks, М. О. Володін, А. А. Варламов, С. М. Волков, Д. І. Гнаткович, М. Г. Лихогруд, Т. П. Магазинчиков, П. П. Маракулін, Л. Я. Новаковський, М. Г. Ступень, А. М. Третяк, В. Н. Хлистун, С. Д. Черемушкін, С. І. Сай, М.А. Хвесик, А.Д. Юрченко та ін.

Метою даної статті є дослідження земельно-майнового комплексу як об'єкта управління в сучасних умовах.

Істотним елементом регулювання розвитку регіонів є впорядкування правил землекористування й забудови, насамперед - міських і сільських поселень. Першочергове завдання - розробка й впровадження на території України правил землекористування й забудови, що враховують, з одного боку, досвід, накопичений у регіонах, а з іншого досвід, що дозволяє уніфікувати ряд процедур на основі вимог ефективного використання територій.

У цих умовах стає очевидною необхідність упорядкування земельно-майнових відносин на території регіону, що в остаточному підсумку є головним "інструментом" підвищення ефективності використання земельних ресурсів. Ядром такого упорядкування є розробка й підготовка до впровадження типових положень з регулювання земельних відносин у регіоні з урахуванням взаємодії й розподілу повноважень між державними органами влади й органами місцевого самоврядування.

У світовій економіці нагромаджений значний досвід управління земельними ресурсами як джерелом сільськогосподарського обороту, найважливішим компонентом власності, об'єктом оподаткування й інвестиційної діяльності. У вітчизняній економічній науці й практиці проблеми управління земельними ресурсами з урахуванням особливостей сучасного стану української економіки розроблені в меншому ступені. Перенести ж на український ґрунт досвід інших країн вдається в досить обмеженому ступені. Незважаючи на активізацію науково-практичних досліджень в сфері забезпечення поступального розвитку земельної реформи в Україні, концепція управління земельними ресурсами усе ще не вироблена, конкретні методи, форми, способи, моделі керування не задовольняють запитам реальної практики, глибина їх пророблення явно недостатня. Звідси, з усією очевидністю, випливає проблема формування

на науковій основі методології побудови й функціонування систем управління земельними ресурсами й регулювання земельних відносин на всіх рівнях економіки.

У контексті поставленої проблеми необхідні вичерпна аналітика системи управління, що сформувалась на даний час у сфері земельно-майнових відносин держави, стратифікація її державного і регіонального рівнів, дезагрегація їх владних повноважень, інтерпретація основних функцій, напрямків діяльності, особливостей функціонування, природогосподарських, ринково-інноваційних і політико-правових пріоритетів.

Домінуючими за ступенем соціально-економічного значення завданнями системи управління земельно-майновим комплексом України є реалізація спеціальних (виконавчих, контрольних, дозвільних і регулюючих і ін.) функцій, пов'язаних з розпорядженням земельно-ресурсними благами держави; реалізацією державних програм господарського освоєння, раціонального споживання, політико-правового забезпечення обліку, відновленням й захисту земель; веденням державного земельного кадастру; організацією землевпорядних операцій; моніторингом ґрунтово-земельного покриву; державним контролем процесів залучення земель у господарський оборот і їх використання.

Сучасний ринок земельно-майнових благ представляє собою складноструктурований багатокритеріальний інституціональний механізм, за допомогою якого реалізуються поліморфні види економічної діяльності, пов'язані із трансформацією прав власності на землю в контексті її ринкового обороту: купівля, продаж, оренда, обмін, успадкування та ін. В Україні такого роду діяльність охоплює земельні ресурси, що перебувають як у державній і місцевій власності, так і у власності юридичних і фізичних осіб. У канонах сучасного земельно-майнового ринку земельні ділянки являють собою пріоритетну форму товару, що активно конкурує з іншими товарами й послугами за частку доходів споживачів. Ринок земельно-майнових благ є, таким чином, складовою частиною державного економічного механізму.

Виходячи з характеристик перших двох складових поняття "земельно-майнового комплексу" регіону природно впливає об'єктивна необхідність його класифікації як об'єкта управління при реалізації різноманіття форм власності. Теоретичні основи цієї складової впливають із положень економічної теорії й теорії розширеного відтворення про те, що земля відноситься до витрат, котрі безпосередньо впливають на усі без винятку види виробництва. Усе це створює можливість формування державної системи управління земельно-майновим комплексом регіону й дозволяє адміністративним органам реалізовувати інструменти й механізми управління відносинами між зацікавленими сторонами, які виникають із приводу розпорядження,

розподілу й перерозподілу, використання, збереження й поліпшення земельних ресурсів. Головною особливістю цієї системи є те, що виникає можливість сформуванню адміністративно-економічний механізм, який дозволяє регулювати будь-які адміністративні, соціальні й ринкові питання, зберігаючи за суспільством в особі держави переважні права власника земельних ресурсів у питаннях регулювання земельно-майнових відносин. Сформований виходячи із цього адміністративно-ринковий механізм регулювання відносин із приводу використання земельно-майнового комплексу дозволить розв'язати наступні завдання:

- раціональне й ефективне використання земельно-майнового комплексу як територіального, соціально-економічного й природно-господарського об'єкта управління;
- формування системи правових, фінансових і управлінських механізмів реалізації прав власності й господарської діяльності суб'єктів структури земельно-майнового комплексу;
- формування механізму економічної й правової відповідальності суб'єктів структури земельно-майнового комплексу за заподіяння збитків іншим власникам, екології й безпеки держави;

Єдина система управління земельно-майновим комплексом повинна складатися з керованої й керуючої підсистем, які забезпечують об'єднання інтересів усіх суб'єктів земельно-майнового комплексу регіону. Відповідно, господарюючі суб'єкти земельно-майнового комплексу регіону в керованій підсистемі виконують активну роль ініціаторів земельних відносин, а в керуючій підсистемі - роль виконавців, на яких спрямований вироблений управляючий вплив. При цьому основна мета регіональної управляючої системи полягає в забезпеченні оптимального функціонування земельно-майнового комплексу регіону в умовах радикальної реформи земельних відносин і формування цивілізованих ринкових відносин. Під оптимальним функціонуванням земельно-майнового комплексу необхідно розуміти постійну ротацію земельних власників і підтримку природного процесу розподілу й перерозподілу земельних ресурсів за умови збереження споживчих властивостей земельних ресурсів як головного фактора процесу суспільного відтворення.

Таким чином, основною функцією управляючої підсистеми регіональним земельно-майновим комплексом є постійний і ефективний вплив на господарюючі суб'єкти з метою раціоналізації використання земельних ресурсів, їх розподілу й перерозподілу, а також підтримки й відновлення втрачених корисних властивостей.

Основні функції державної системи управління земельно-майновим комплексом представлені на рис. 1 [1].

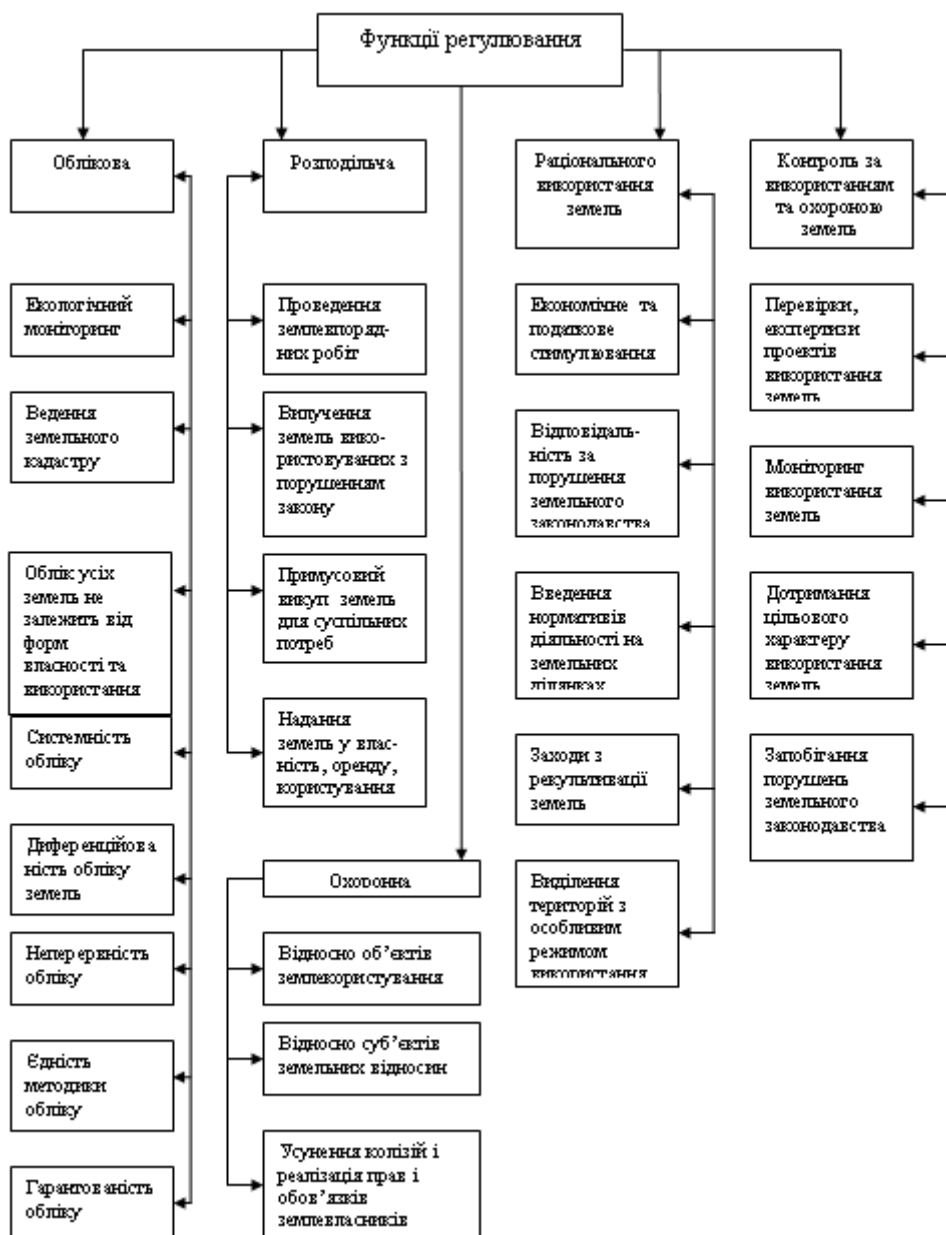


Рис.1 Функції державного управління земельно-майновим комплексом

Виходячи з даної класифікації впливають основні завдання системи державного управління земельно-майновим комплексом, які полягають у виконанні відповідними державними уповноваженими структурами цілого ряду функцій, найважливішими серед яких є:

- облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.;

- участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель;
- розробка й організація виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель;
- ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна;
- організація землевпорядження;
- організація й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів;
- моніторинг земельних ресурсів;
- державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів.

Як видно із представленої системи функцій державного регулювання земельно-майнового комплексу основною функцією є функція облікова, побудована на принципах системності, диференційованості, вірогідності, безперервності, єдності методів обліку і його гарантованості. Зміст цієї функції полягає в екологічному моніторингу всіх видів земельних ресурсів незалежно від форм власності й землекористування, а також у веденні земельного кадастру.

Розподільна функція в системі державного управління земельно-майновим комплексом полягає в проведенні землевпорядних робіт, вилученні земель, використовуваних з порушенням законодавства, примусовому викупі земель для суспільних потреб, наданні земель у власність, оренду й господарське користування.

Функція раціонального використання земельних ресурсів у системі державного управління земельно-майновим комплексом передбачає економічне й податкове стимулювання раціонального землекористування, встановлення відповідальності за порушення земельного законодавства, введення нормативів і обмежень господарської діяльності на земельних ділянках, комплекс заходів щодо рекультивациі земельних ресурсів, виділення територій з особливим режимом використання.

Контрольна функція державного управління земельно-майновим комплексом передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, а також розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства.

Крім перерахованих вище функцій система державного управління земельно-майновим комплексом припускає реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Формування й реалізація цього адміністративно-ринкового механізму регулювання відносин із приводу використання земельно-майнового комплексу дозволить позначити основні характеристики земельно-майнової політики в регіоні, що включають:

- оптимізацію розмірів землеволодіння й землекористування в рамках розвитку земельно-майнового комплексу регіону;
- забезпечення врахування інтересів власників землі в рамках функціонування діючих ринкових механізмів регіону;
- удосконалювання механізмів і інструментів економічного стимулювання інвестиційних процесів усередині земельно-майнового комплексу регіону;
- розвиток інструментарію орендних і субарендних відносин у регіоні;
- побудова системи диференціації земельного податку й орендної плати за видами землекористувачів;
- формування інвестиційної привабливості регіонального земельно-майнового комплексу й сприятливого інвестиційного клімату в регіоні;
- удосконалювання системи реєстрації прав на землю;
- удосконалювання автоматизованих систем земельного кадастру на регіональному рівні;
- формування системи моніторингу за використанням земель і їх станом.

Основні завдання системи державного управління земельно-майновим комплексом полягають у виконанні відповідними державними структурами цілого ряду функцій, що дозволить підвищити ефективність використання земельних ресурсів регіону.

Повинна бути сформована система управління земельними ресурсами, орієнтована на можливості кожного регіону з реалізації територіальних завдань. Це можливості організаційні, економічні, технічні. Для цього в регіонах є всі необхідні передумови. Зокрема, у державних органів влади є можливості разом з органами місцевого самоврядування визначати ступінь готовності регіону до використання земельних ресурсів на своїй території (залежно від структури використання земель, загального рівня соціально-економічного розвитку) і формування порядку взаємин по наданню й використанню земельних ділянок. У цьому випадку вдасться досягти максимальної віддачі від використання земельних ресурсів регіону.

Земельне питання є чинником, що визначає економічне становище суспільства, оскільки земля, будучи головним засобом виробництва, становить також основу державності. Земельна власність залишається в центрі суспільної уваги й контролю, тому держава завжди зберігає за собою можливість регулювання земельних відносин.

Література

1. Горемыкин В.А. Современный земельный рынок России. - М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2004. - 624 с.
2. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні.- К.: Преса України. 1998. – 145с.

Abstract

Sidorchenko T.F.

Land-property complex as the object management

Control system is considered formed now in the field of earth-property relations, that enabled to form basic descriptions of earth-property policy in a region.