

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

***В.В.Горлачук**, доктор економічних наук, професор
Миколаївський державний гуманітарний університет ім. П.Могили
О.В.Лазарєва, аспірантка
Миколаївський державний аграрний університет*

В статті досліджено та критично проаналізовано теоретико-методологічні засади управління землекористуванням через понятійно-категорійний апарат таких важливих чинників, як "раціональне землекористування", "сталий розвиток", "земле-впорядкування" тощо з метою подальшого розвитку теорії управління земельними ресурсами.

В статье изучены и критически проанализированы теоретико-методологические аспекты управления землепользованием через понятийный аппарат таких важных факторов как "рациональное землепользование", "землеустройство" и т. п. с целью дальнейшего развития теории управления земельными ресурсами.

Визначальною силою розвитку суспільства є матеріальне виробництво. Проте суспільне виробництво здійснюється в конкретних природних умовах, серед яких важливе місце належить землі. При цьому роль землі у різних галузях народного господарства є не однаковою. Якщо, наприклад, у промисловості вона виступає як просторовий базис, на якому відбувається процес виробництва, то у сільському та лісовому господарстві земля виступає головним засобом виробництва [1, 8, 9]. Цей факт зобов'язує зупинитися на питанні, чому, власне, земля у сільському господарстві є головним засобом виробництва. Насамперед тому, що вона виконує дві функції, виступаючи предметом праці, на який людина діє у процесі виробництва, і як знаряддя праці, за допомогою якого людина вирощує необхідні культури. Таке розширене трактування суті землі у сільському господарстві є типовим і для багатьох інших авторів, які в оцінках поглядів, теорій виходять з позиції догматизму, спрощення, втискання в "прокрустове ложе" концепції української економіки.

Проте не вся земля у сільському господарстві є предметом праці і її знаряддям, тобто головним засобом виробництва. Для повнішого розуміння сказаного доцільно відзначити, що сільське господарство, насамперед, базується на землях сільськогосподарського призначення. У методологічному аспекті до таких земель належать сільськогосподарські (рілля, багаторічні насадження, сіножаті й пасовища) та несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи та прогони, полезахисні лісові смуги, землі під господарськими будівлями й дворами тощо).

Помітним є те, що тільки сільськогосподарські угіддя є головним засобом виробництва у сільському господарстві, оскільки вони виступають одночасно і предметом праці та її знаряддям. Несільськогосподарські угіддя, незалежно від того, в якій галузі народного господарства вони використовуються, позбавлені такої ознаки як предмет і знаряддя праці. Тому фраза В.І.Леніна, яка згодом була взята на озброєння вченими постсоціалістичного періоду “Безперечно земля у сільському господарстві є головним засобом виробництва” [9] не відповідає дійсності. Це очевидно. І нехтувати цим положенням не можна, оскільки очищення економічних категорій від навмисних спотворень є одним із важливих завдань вітчизняної наукової думки.

З цього погляду можна об’єктивно судити про стан використання землі у сільському господарстві. Це є важливим, оскільки конституційно-правові засади розбудови Української держави вимагають переосмислення концепції сталого розвитку, в якій особлива увага приділяється раціональному використанню й охороні земель.

При цьому, намагання розглянути питання раціонального використання і охорони земель поза системою управління земельними ресурсами є нехтуванням найголовнішої потреби людини як соціальної істоти, носія національних цінностей — жити у гармонії з природою.

Формування ефективного управління земельними ресурсами повинно передбачати певну якісну трансформацію накопичених знань у сфері землекористування. Це можливо за умови наявності

чіткого та визнаного широким загалом науковців і практиків понятійно-категорійного апарату, який би дав змогу адекватно відобразити сутність і стан об'єкта та суб'єкта управління, взаємодія яких утворює реальний стан землекористування. Теорія управління земельними ресурсами оперує багатьма поняттями, серед яких є “раціональне землекористування”, “механізм управління”, “земле-впорядкування” тощо. Ці поняття, внаслідок глибинних трансформацій в економіці, суспільстві, а також необхідності врахування сучасних реалій наслідків глобалізації цих тенденцій вимагають критичного аналізу та уточнення з метою подальшого розвитку теорії і практики управління земельними ресурсами. Серед них ключовим поняттям є “раціональне використання землі”, вимога якого відображена у Земельному кодексі України [7]. Необхідність раціонального використання землі регламентується і в Законі України “Про охорону навколишнього середовища”, де говорить-ся, що використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами і організаціями здійснюється з дотриманням раціонального і економного їх використання на основі широкого застосування найновіших технологій [6]. Проте ні один з названих законодавчих актів не дає визначення “раціонального використання землі”.

Конкретним підтвердженням труднощів методологічної переорієнтації, сформованої в Україні, є недосконалість і невідповідність у трактуванні “раціонального використання” у Земельному кодексі України (ст.91, 96), Законі України “Про оренду землі” [5], де авторами цих законів вказується лише на умову “...використання землі за цільовим призначенням”, хоча в Законі України “Про охорону навколишнього середовища” у ст.12 регламентується не цільове, а раціональне використання.

Досліджуючи згадувану проблему, автори дійшли висновку, що питання раціонального використання землі потрібно розглядати через призму максимально можливого отримання на даному рівні науково-технічно прогресу суспільно-необхідної продукції з одиниці площі з мінімальним суспільно-необхідними витратами на її виробництво з постійним поліпшенням продуктивних властивостей зе-

мель. Така думка є визначальною, оскільки вона ініціює гармонію суспільства і природи, як першочергову складову раціонального використання землі. З іншого боку, поняття “раціональність” є дуже абстрактним і не відображає всієї суті проблеми використання землі. Ось чому логічним, на нашу думку, буде вживання терміну “оптимальність” землекористування. Тому у кожному випадку стосовно використання землі слід виходити з позиції “оптимальне використання земля”, що у вузькому і широкому розумінні відображає процес використання землі і збереження її корисних властивостей.

До речі, А. Радченко у своїй праці [11] відзначає, що раціональне використання земель — це таке їх цільове і комплексне використання, при якому досягається баланс (оптимальне, гармонійне співвідношення) між ефективністю використання земель і екологічними вимогами. Як бачимо, автор наголошує, що раціональне використання — це оптимальне використання земель, що не заперечує нашої думки щодо вживання терміну “оптимальне використання земель” або “оптимальне землекористування”. У цьому сенсі, для сприйняття нових вимог до оптимізації землекористування сучасна наука покладається на екологію.

Особливий інтерес в системі управління земельними ресурсами являє собою такий механізм як землевпорядкування, за допомогою якого реалізується земельна політика країни. Нині на цьому ґрунті точаться великі дискусії, якому терміну надати перевагу “землевпорядкуванню” чи “землеустрою”. Щоб дати відповідь на поставлене питання, звернемося до думки відомих в Україні фахівців у галузі управління земельними ресурсами. Так, професор Д.С. Добряк відзначає, що “землеустрій як важлива складова земельних відносин виступає дійовим механізмом регулювання суспільних відносин щодо володіння, користування, розпоряджання землею” [4].

Дослідження І.С. Будзиловича базуються на тому, що “шляхом застосування землеустрою відбувається державне регулювання земельного ладу” [2]. У цьому контексті в 1914 р. О.А. Хауке звернув увагу на те, що суть землеустрою полягає в діяльності

держави, яка має на меті спрямування розвитку земельного ладу в інтересах спільного блага [14].

Дослідник В.О. Леонець дійшов висновку, що всі дії “пов’язані з перерозподілом земель, утворення нових, реорганізацією існуючих сільськогосподарських підприємств, з організацією використання та охорони земель слід здійснювати тільки в порядку землеустрою” [10].

Опрацювавши велику кількість спеціальної літератури, переконливим стала доцільність вживання терміну “землеустрій”, але вже не на засадах сприйняття його під диктовку, а усвідомлення його внутрішнього змісту.

Правда, вслід за “землеустроєм” території може проводитися її землевпорядкування як складова частина “землеустрою”. Як бачимо, дослівний переклад російського терміну “землеустройство”, на український термін “землевпорядкування” є помилковим. Щоправда в “Основних напрямках розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення” від 4 лютого 2000 року № 168/2000 зустрічаються фрази “організація землеустрою та землевпорядкування”, здійснення землеустрою та землевпорядкування”. До речі, ми не розділяємо думки авторів [12], які схиляються до думки офіційно на законодавчому рівні задекларувати термін “землевпорядкування”.

Виходячи з вищесказаного, вважаємо за недоцільне робити категоричну ревізію терміну “землеустрій”, а надати йому перевагу в системі управління землями, що принесе користь загальній справі. Вагомим стримувальним ефектом, який запобігатиме широкому вживанню терміну “землевпорядкування” є Земельний Кодекс (2002 р.) ст.181 та Закон України “Про землеустрій” від 22.05.2003 р. №858-IV. Тільки створення ефективного механізму управління земельними ресурсами, запровадження у систему управління земельними ресурсами зрозумілого всім понятійного апарату забезпечать результативність здійснення земельної реформи, адаптованої до умов ринкової економіки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійшин М.В., Шулейкін А.Д.. Економічна ефективність використання землі. – К.:Урожай, 1969. - 166 с.
2. Будзилович І.С. Землеустрій в Україні: еволюція його змісту в сучасних умовах.//Землевпорядкування.-2001.-№1.-С.32-35.
3. Горлачук В.В. Использование и устройство территории осушенных земель в условиях Львовской области Украинской ССР. Дис. канд.екон.наук. / Харьков, 1988. - 12 с.
4. Добряк Д.С. Концептуальні засади розвитку землеустрою //Землевпорядкування.- 2001. - №1. - С.27-32.
5. Закон України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998р. //Закони України. Том 1. - К., - 1998. - 303 с.
6. Закон України "Про охорону навколишнього середовища" від 25 червня 1991 року//Відомості Верховної Ради України. - 1991.- №41.
7. Земельний кодекс України. – К., - 2001.- ст.5.
8. Землеустроительное проектирование. / Под ред. Кирюхина В.Д.-М.:Колос, 1976. – 528 с.
9. Ленин В.И. Капиталистический строй современного земледелия.-Полн. собр. соч. изд. 5-е.Т.19.-С.327.
10. Леоніць В.О. Сучасні проблеми землевпорядкування та охорони земель //Землевпорядкування. - 2001. – №1.-С.42-46.
11. Радченко А. Рациональное использование земель: понятие и содержание //Персонал.-2005.-№8.-С.92.
12. Управління земельними ресурсами. Навчальний посібник / Під ред. В.Г.В'юна. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002.-С.226.
13. Управління земельними ресурсами: Підручник./ Під ред. В.В.Горлачука.- Миколаїв: Вид.-во "Іліон", 2005.-С.73-74.
14. Хауке О.А. Очерки землеустроительного права. Понятие о землеустройстве, его задачи и основные черты. Вып.12.-М.:1914.-С.14.