

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

СВИРИДОВА ЛІЛЯ АНАТОЛІЇВНА

УДК 332.2:332.3

**ЕКОНОМІЧНІ ТА ЕКОЛОГІЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ
ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ**

08.00.06 «Економіка природокористування
та охорони навколишнього середовища»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор економічних наук, професор
Дорош Ольга Степанівна,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
завідувач кафедри управління
земельними ресурсами

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН
Добряк Дмитро Семенович,
Інститут агроєкології і природокористування НААН,
головний науковий співробітник
лабораторії екологічного менеджменту

кандидат економічних наук
Ступень Роман Михайлович,
Львівський національний аграрний університет,
в. о. доцента кафедри землевпорядкування

Захист відбудеться «30» червня 2017 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.004.20 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «29» травня 2017 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Паламарчук

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Як відомо, Україна має найбільшу в Європі площу родючих земель. Забезпечення оптимального управління цим ресурсним потенціалом є вкрай важливим завданням. З цих позицій питання державного адміністрування використання та їх охорони представляють інтерес для розв'язання проблемних питань, пов'язаних із економічним розвитком країни в перспективі. Наразі в Україні приватизоване житло у містах, три чверті сільськогосподарських земель на сільських територіях. Попри це, громадяни можуть звертатися за одержанням прав на землі інших категорій, що перебувають у державній власності. Проте, залишаються невирішеними важливі питання управління використанням та охороною земель, існує невизначеність і дублювання функцій органів адміністрування діяльності у сфері землекористування. З цих позицій значна увага має приділятися формуванню та реалізації земельної політики, залученню громадськості до її реалізації, спрямуванню зусиль на забезпечення ефективного використання земельно-ресурсного потенціалу країни.

У цьому контексті існує гостра потреба в обґрунтуванні теоретичних і методологічних засад модернізації системи державного адміністрування сфери використання та охорони земель на всіх ієрархічних рівнях, удосконаленні механізмів та інструментів управління для забезпечення екобезпечного землекористування.

Питання розвитку системи управління землекористуванням та його адміністрування досліджувалося науковою спільнотою з різних позицій. Над вирішенням проблем підвищення ефективності управління використанням та охороною земель працюють вітчизняні науковці, зокрема: І. К. Бистряков, В. М. Будзяк, В. А. Голян, В. В. Горлачук, Г. Д. Гуцуляк, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, А. Я. Сохнич, А. М. Третяк, Н. А. Третяк, М. А. Хвесик та ін. Окремий науковий напрям дослідження присвячено формуванню екобезпечного, сталого землекористування. Ці аспекти висвітлено у працях О. І. Гуторова, Й. М. Дороша, М. В. Калінчика, І. П. Ковальчука, А. Г. Мартина, С. М. Рогач, М. Г. Ступеня, М. П. Талавирі, В. М. Третяк, М. М. Федорова та ін. Завдяки працям цих вчених напрацьовано системний підхід та розроблено практичні рекомендації для оцінювання ефективності використання земель в умовах реформування земельних відносин в Україні.

Більшість наукових досліджень присвячено окремим аспектам адміністрування землекористування, його впливу на функціональну систему управління і просторовий розвиток землекористування. Разом з тим, процес державного управління організацією ефективного землекористування вимагає деталізації еколого-економічних інструментів державного адміністрування землекористування в Україні та підвищення його ефективності. Тому пошук напрямів та інструментів державного адміністрування землекористування є важливим науковим і практичним завданням, актуальність якого зумовила вибір теми, визначила мету і завдання дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика дисертаційного дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» за темою: «Засади формування господарських систем на базі природоресурсних комплексів» (номер державної реєстрації 0113U005670), у межах якої здобувачем викладено пропозиції з удосконалення напрямів системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель, а також науково-дослідної теми кафедри геодезії та картографії Національного університету біоресурсів і природокористування України «Наукові засади вирішення проблем землеустрою сільських територій на основі геоінформаційно-картографічного моделювання параметрів землекористування» (номер державної реєстрації 0113U003829), до виконання якої здобувач залучалася як співвиконавець окремих розділів. Внесок автора полягає у розробленні методології та алгоритмів вирішення землевпорядних, планувальних, екологічних та управлінських проблем у землекористуванні на основі геоінформаційно-картографічного моделювання.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження – узагальнення та поглиблення теоретико-методичних основ і розроблення практичних рекомендацій з удосконалення економічних, екологічних та землевпорядно-правових інструментів державного адміністрування раціонального використання та охорони земель.

Для досягнення поставленої мети було поставлено й виконано наступні завдання:

- поглибити методологічні основи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель;
- розкрити теоретичну сутність поняття «державне адміністрування раціонального використання та охорони земель», інструментів адміністрування землекористування та визначити принципи та наукові підходи при виділенні його змістовних ознак;
- дослідити та узагальнити зарубіжний досвід державного адміністрування землекористування і довести доцільність та необхідність його запровадження в Україні;
- проаналізувати тенденції розвитку державного адміністрування раціонального використання та охорони земель в Україні і дослідити регіональні особливості землеустрою як базису державного адміністрування землекористування;
- оцінити відповідність сучасної системи державного адміністрування землекористування вирішенню завдань раціонального використання та охорони земель;
- обґрунтувати основні напрями удосконалення землевпорядно-правового, економічного та екологічного інструментарію державного адміністрування використання та охорони земель;
- розробити пропозиції з визначення розмірів штрафних санкцій за порушення земельного законодавства у сфері охорони земель;

– удосконалити методичні підходи до оцінювання обмежень у використанні земель приватної власності, обтяжених їх консервацією.

Послідовне розв'язання цих завдань сприятиме реалізації земельної політики у забезпеченні ефективного, екобезпечного землекористування.

Об'єкт дослідження – процес формування системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель.

Предмет дослідження – сукупність теоретичних, методологічних, методичних і прикладних ідей і положень у сфері формування інструментарію державного адміністрування раціонального використання та охорони земель.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дисертаційного дослідження є класичні положення економіки природо-користування, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань, пов'язаних із сутністю завдань дисертаційного дослідження.

Для вирішення поставлених у роботі завдань використано: системний підхід – при дослідженні сутнісних і змістовних ознак державного адміністрування раціонального використання та охорони земель, методології його формування; загальнонаукові методи аналізу та синтезу – для теоретичного узагальнення результатів сучасних наукових досліджень у сфері адміністрування землекористування; методи економіко-статистичного аналізу – при узагальненні статистичних даних, оцінці тенденцій екологічної стабільності землекористування; землевпорядно-правовий – при дослідженні процесів розвитку державного адміністрування раціонального використання та охорони земель; абстрактно-логічний – для обґрунтування мети, завдань і висновків дослідження. Концепція дослідження передбачає розгляд задіяння економічних і екологічних інструментів раціонального використання та охорони земель в їх взаємозв'язку.

Інформаційною основою дослідження слугували чинні законодавчі та нормативно-правові акти, статистичні й аналітичні матеріали Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби статистики України, наукові праці провідних українських і зарубіжних учених з проблем державного адміністрування раціонального використання та охорони земель, наукові видання, матеріали науково-практичних конференцій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у подальшому розвитку теоретичних, методичних та практичних положень, які визначають напрями удосконалення державного адміністрування раціонального використання та охорони земель.

Найвагомішими науковими результатами, що зумовлюють наукову новизну дослідження, є:

вперше розроблено логічно-сміслову модель системи державного адміністрування використання та охорони земель як інструменту реалізації земельної політики в умовах нових ринково-орієнтованих земельних відносин, зокрема: формування національного законодавства, дієвих органів виконавчої

влади та місцевого самоврядування, механізмів та інструментів управління землекористуванням та охороною земель;

удосконалено:

– сутність поняття «державне адміністрування використання та охорони земель». Воно трактується як скоординовані дії державних органів управління і територіальних громад, спрямовані на розвиток інституційного середовища адміністрування землекористування в Україні з метою узгодження земельних інтересів держави, громади, власника;

– концептуальну модель методологічного процесу державного адміністрування використання та охорони земель в Україні, яка передбачає формування базису адміністрування землекористування, зокрема: територіального планування землекористування, розподілу (перерозподілу) земель за основним цільовим призначенням, дотримання землевпорядних регламентів у проектах землеустрою та економічного стимулювання впровадження заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони земель і відтворення родючості ґрунтів;

– методику оцінювання ефективності існуючого рівня адміністрування землекористування, яка, на відміну від діючої, пропонує інтегральний показник успішності адміністрування землекористування та охорони земель;

набули подальшого розвитку:

– структура інституційно-функціональної системи державного адміністрування землекористування, в якій місцевий рівень виступає базовим для реалізації управлінських завдань;

– підходи до визначення розмірів штрафних санкцій за порушення земельного законодавства в контексті охорони земель, зокрема, використання методичного підходу щодо визначення коефіцієнту зниження продуктивності угідь через зміну балів бонітету;

– підходи до здійснення оцінки обмежень у використанні земель приватної власності, обтяжених їх консервацією, базовані на використанні методу зернового еквіваленту.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані наукові результати мають важливе практичне значення для обґрунтування і розроблення системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель.

Ключові положення та рекомендації, викладені у дисертації, прийнято до впровадження і використано в діяльності Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» і Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Результати досліджень автора використовуються в навчальному процесі при підготовці фахівців-землевпорядників, зокрема, при розробленні навчально-методичних матеріалів та вивченні дисциплін «Основи управління земельними ресурсами», «Формування обмежень та обтяжень у землекористуванні» Національного університету біоресурсів і природокористування України та дисциплін «Основи землевпорядкування та кадастру»,

«Економіка природокористування», «Моніторинг та охорона земель» Національного університету водного господарства та природокористування.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною, завершеною у межах поставлених завдань, науковою працею, в якій викладено авторський підхід до вирішення наукового завдання – формування ефективної системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель, складовими якої виступають законодавчо-нормативне забезпечення, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що реалізують земельну політику та інструменти еколого-економічного адміністрування землекористування.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та практичні результати дисертаційного дослідження доповідалися, обговорювалися і одержали позитивну оцінку на: Міжнародній конференції «Молодь у вирішенні екологічних та соціально-економічних проблем сьогодення» (м. Одеса, 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Управління земельними ресурсами в контексті сталого розвитку територій» (м. Харків, 2013 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених, аспірантів та студентів, присвяченій Дню землевпорядника «Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади» (м. Київ, 2015 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми землеустрою, кадастру та геоінформаційного забезпечення в сучасних умовах» (м. Харків, 2015 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених, аспірантів та студентів, присвяченій Дню землевпорядника та 15-річчю створення кафедри управління земельними ресурсами Національного університету біоресурсів і природокористування України «Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: стан, проблеми та перспективи їх вирішення» (м. Київ, 2016 р.); Міжнародній конференції, присвяченій 20-річчю створення факультету землевпорядкування Національного університету біоресурсів і природокористування України «Землеустрій, кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, європейські перспективи» (м. Київ, 2016 р.).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 12 наукових праць, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України, 2 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, 6 тез наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 213 сторінок комп'ютерного тексту. Список використаних джерел налічує 202 найменування. Робота містить 33 таблиці, 21 рисунок та 17 додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** розкрито актуальність теми, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача у вирішенні поставлених завдань.

У першому розділі «Теоретико-методологічні основи державного адміністрування використання та охорони земель» розглянуто сутність, принципи, функції та інструменти сучасної системи державного адміністрування використання та охорони земель, досліджено та узагальнено досвід розвинутих зарубіжних країн та обґрунтовано методологічні основи формування системи державного адміністрування використання та охорони земель.

У сучасних дослідженнях зустрічається різне розуміння поняття адміністрування – від адміністрування земельно-інформаційних процесів до комплексної системи адміністрування землекористування, яка забезпечуватиме реалізацію концепції його сталого розвитку. В результаті узагальнення досвіду зарубіжних країн з'ясовано, що в країнах ЄС важливим інструментом, який сприяє раціоналізації землекористування, є стратегії, концепції та програми, в яких, зокрема, закладено виплати землевласникам і землекористувачам, які на добровільних засадах дотримуються екологічних зобов'язань, пов'язаних з охороною природи. Зазначене є ключовим елементом для впровадження екологічних заходів у сільськогосподарське землекористування. Встановлено, що головний акцент зазначених програм спрямовано на підтримку дрібних землевласників. Крім того, передбачена відповідальність органів державної влади та структур, які повинні забезпечувати їх виконання.

У цьому зв'язку пропонується авторське визначення сутності цього поняття важливе для сфери використання і охорони земель в Україні: державне адміністрування використання та охорони земель – це скоординовані дії державних органів управління і територіальних громад, спрямовані на розвиток інституційного середовища адміністрування землекористування, узгодження земельних інтересів для забезпечення раціонального використання, охорони та збереження земельно-ресурсного потенціалу й ефективного функціонування системи збалансованого землекористування.

Встановлено, що система адміністрування раціонального використання та охорони земель має сприяти інтеграції процесів забезпечення державних, громадських і приватних інтересів, пов'язаних із правом, відповідальністю та обмеженнями для забезпечення екобезпечного розвитку. Досягти цього можливо при забезпеченні належного інфраструктурного розвитку територій, плануванні використання земель через землевпорядне зонування за основним цільовим призначенням і типами (підтипами) землекористування, веденні землеустрою, проведенні земельно-кадастрових робіт, веденні контролю за використанням та охороною земель та пов'язаних з ними інших природних ресурсів.

Визначено сутність економічних важелів забезпечення раціонального землекористування як сукупності методів і засобів, що спонукають землевласників та землекористувачів до раціонального використання земель через задіяння фінансово-кредитних, фіскальних, цінових, дотаційних, контрольних та інших економічних інструментів. Характерним для цих засобів є те, що держава активно впливає на процеси стимулювання раціонального

землекористування та контролю за дотриманням еколого-економічних нормативів.

Враховуючи викладене, розроблено авторську концептуальну модель методологічного процесу державного адміністрування використання та охорони земель в Україні (рис. 1).

У другому розділі **«Аналіз тенденцій розвитку адміністрування раціонального використання та охорони земель в Україні і на регіональному рівні»** узагальнено та опрацьовано статистичні дані Державної служби геодезії та кадастру України, Державної служби статистики України і проаналізовано організаційно-екологічні аспекти розвитку адміністрування раціонального використання та охорони земель в їх взаємозв'язку.

Встановлено, що у розвитку адміністрування раціонального використання та охорони земель упродовж 1990–2016 рр. відбуваються як позитивні, так і негативні зміни. Зокрема, площа сільськогосподарських угідь зменшилася із 42,0 до 41,5 млн га, тобто на 518,6 тис. га (0,8 %). Скорочення площ цих угідь відбулося через зміну цільового призначення, не пов'язаного з сільськогосподарським виробництвом, а перш за все, з містобудівною діяльністю. Прослідковується тенденція до зростання площ забудованих земель – із 0,6 до 2,55 млн га, тобто на 2,0 млн га (3,3 %). Таке зростання пов'язане з розширенням приватного будівництва поблизу великих міст, міських агломерацій, з активізацією житлового будівництва у багатьох містах України та розширенням меж великих міст. Зросла площа лісовкритих земель – із 10,2 до 10,6 млн га, тобто на 408,8 тис. га (0,6 %). У найближчій перспективі частка лісів та лісовкритих площ й надалі зростатиме, тому що стимулюватиметься залісення малопродуктивних угідь, що значно покращить екологічний стан агроландшафтів.

Найбільш разючі зміни відбулися у розподілі земельного фонду за формами власності, що є наслідком проведеної земельної реформи. Значну частку продуктивних земель передано у приватну власність. Понад 6,5 із 7,2 млн селян отримали державні акти на право власності на земельну ділянку замість сертифікатів на право на земельну частку (пай). У власності держави нині перебуває 28,8 млн га (47,6 %) земель, у приватній – 31,5 млн га (52,2 %), 55,1 тис. га (0,1 %) – у колективній та 52,2 тис. га (0,1 %) – у комунальній власності.

Оцінка тенденцій розподілу земельних ресурсів з урахуванням їх екологічного стану у період 2001–2016 рр. свідчить, що суттєвих змін в екологізації землекористування за цей період не сталося (за винятком земель під забудовою, площа яких зросла на 1,4 %). Як свідчить величина коефіцієнта впливу екологічно стабільних угідь на прилеглі землі, найпозитивніший вплив мають землі під водою і болота ($K_e=2,93$) та ліси і чагарники ($K_e=2,29$). Найнегативніший вплив на екологічний стан землекористування мають орні землі ($K_e=0,87$).



Рис. 1. Логічно-сміслова концептуальна модель методологічного процесу державного адміністрування використання та охорони земель в Україні

У структурі земельного фонду України екостабілізуючі угіддя займають 41,9 % всієї площі, в тому числі ліси та інші лісовкриті площі – 17,6 %, відкриті заболочені землі – 1,6, відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри) та сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом – 1,7 %. Серед сільськогосподарських угідь сіножаті і пасовища займають 13,0 % (табл. 1). Такий розподіл земельних ресурсів характеризує високу освоєність землекористування території України. У структурі земельного фонду України найбільшу питому вагу мають землі сільськогосподарського призначення – 70,8 %. Такі тенденції в розподілі земель за їх екологічною спрямованістю є результатом ведення непослідовної державної земельної політики, яка характеризується невідповідністю між декларуванням цілей, виконанням заходів та їх фінансуванням.

Таблиця 1

**Оцінка тенденцій розподілу земельних ресурсів України
за їх екологічною спрямованістю**

№ з/п	Вид використання земель за їх економічною спрямованістю	Станом на 01.01.2001		Станом на 01.01.2016		± 2015 до 2000, %	Коефіцієнт екологічного впливу угіддя на прилеглі землі
		тис. га	%	тис. га	%		
1.	Забудовані землі	4544,8	7,5	4610,2	7,6	1,4	1,27
2.	Орні землі	32985,2	54,7	32775,0	54,3	-0,6	0,87
3.	Багаторічні насадження	931,9	1,5	892,4	1,5	-4,4	1,47
4.	Сінокоси і пасовища	7909,9	13,1	7840,5	13,0	-0,9	1,71
5.	Ліси і чагарники	10413,6	17,3	10633,1	17,6	2,1	2,29
6.	Під водою і болота	3370,7	5,6	3408,7	5,6	1,1	2,93
7.	У стадії меліоративного освоєння тощо	198,7	0,3	195,0	0,3	-1,9	1,27
	Разом	60354,8	100,0	60354,9	100,0		

Здійснено оцінку адміністрування використання та охорони земель із використанням удосконаленої методики Світового банку (методика LGAF). Для розрахунку інтегрованої оцінки ефективності адміністрування землекористування скористалися індексним методом (показники оцінювалися в межах від 0 до 1). Відповідно, найгірші значення вказаних індикаторів відповідатимуть числовим величинам близьким до 0, а найкращі – наблизатимуться до 1. Для обґрунтування діапазонів зміни інтегрованої оцінки використано шкалу ранжування ефективності управління землекористуванням за чотирма рівнями – високий (1,000–0,751), середній (0,750–0,501), низький (0,500–0,251) та критичний (0,250 і нижче). Цей підхід застосований при визначенні рівня адміністрування землекористування. Виконана оцінка свідчить, що в Україні склався низький рівень ефективності адміністрування

землекористування (середній індекс рівня ефективності адміністрування землекористування складає 0,40) (табл. 2).

Таблиця 2

Узагальнена оцінка ефективності існуючого стану адміністрування використання та охорони земель в контексті «Планування та адміністрування землекористування»

Напрямок та показник ефективності адміністрування використання та охорони земель	Оцінка рівня ефективності
Транспарентність обмежень використання земель	$I_{ТОЗ}=0,388$
Ефективність процесу планування використання землі	$I_{ЕПП}=0,700$
Швидкість і прогнозованість застосування обмеженого використання землі	$I_{ОВЗ}=0,625$
Транспарентність оцінки земель та земельних ділянок	$I_{ТЗО}=0,375$
Ефективність збору платежів за землю	$I_{ЕЗП}=0,389$
Ефективність процесу адміністрування екологізації землекористування	$I_{ЕАЕЗ}=0,225$
Ефективність процесу землеустрою та землевпорядкування	$I_{ЕПЗ}=0,37$
Ефективність процесу адміністрування економічного стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів	$I_{ЕПЕС}=0,128$
Середній індекс рівня адміністрування	$I_{АЗ}=0,40$

У третьому розділі «**Напрями удосконалення землевпорядно-правових та економічних інструментів державного адміністрування раціонального землекористування**» науково обґрунтовано необхідність удосконалення землевпорядно-правового, економічного та екологічного інструментарію державного адміністрування використання та охорони земель, сформовано нові підходи до врегулювання відповідальності за недотримання вимог екологічної безпеки у землекористуванні, а також здійснено обґрунтування методичних підходів до оцінювання обмежень у використанні земель приватної власності обтяжених їх консервацією.

Через те, що земля, як фактор економічного росту і як природний ресурс, залишається недооціненою, то землевпорядно-правові, економічні та екологічні інструменти адміністрування використання та охорони земель мають ґрунтуватись на врахуванні об'єктивної цінності землі, спрямовуватись на підвищення ефективності використання земельних ресурсів зі збереженням їх відновлювального потенціалу. Можна констатувати, що розвиток земельних відносин у значній мірі випереджає управлінські процеси як на рівні держави, так і на місцевому, що зумовлене раціоналізацією землекористування. Тому очевидно, що подальше удосконалення інструментів державного адміністрування стане однією з найважливіших передумов підвищення ефективності використання та охорони земельних ресурсів. Тому вивчення й узагальнення окремих складових цієї проблеми є важливим. Серед них чільне місце посідають землевпорядно-правовий, економічний та екологічний механізми державного адміністрування раціонального використання та охорони земель (рис. 2).



Рис. 2. Логічно-смысловая концептуальная модель системы государственного администрирования использования та охраны земель

Зокрема планування розвитку землекористування, землеустрій і землевпорядкування, стимулювання раціонального використання та охорони земель, відшкодування збитків, спричинених обмеженнями у використанні земель, удосконалення методичних підходів до оцінки обмежень у використанні земель приватної власності обмежених їх консервацією, встановлення земельних платежів, адекватних ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) та відшкодування заподіяної екологічної шкоди.

З метою удосконалення системи землевпорядно-правових, економічних та екологічних інструментів, для досягнення успіху у системі раціонального землекористування пропонуємо:

- на законодавчому рівні урегулювати правовий механізм у системі раціонального землекористування;
- удосконалити організаційно-економічний механізм управління в галузі раціонального використання та охорони земель;
- спростити складну і недієву процедуру надання субсидій, дотацій, пільг для землекористувачів і власників земельних ділянок;
- удосконалити методичні підходи до встановлення, державної реєстрації і оцінки обмежень у використанні земель приватної власності обтяжених їх консервацією;
- удосконалити економічно-фінансовий інструментарій з охорони земель;
- встановити земельні платежі, адекватні ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) та відшкодування заподіяної екологічної шкоди.

Обґрунтовано, що ефективність системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель залежить у значній мірі від відповідальності землевласників, землекористувачів (у тому числі орендарів) за погіршення еколого-економічного стану земель. Сутність цієї санкції полягає в тому, що при нераціональному використанні земель необхідно застосовувати штрафні санкції, а при впровадженні заходів з екологізації землекористування – впроваджувати економічне стимулювання.

Аналіз застосування існуючих норм юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства свідчить про недосконалість штрафних санкцій. Розмір штрафів має обов'язково відповідати розмірам заподіяних збитків чи завданої шкоди. У практику такий підхід не впроваджено. В нормативних документах розмір штрафів встановлюється безвідносно до площі і розмірів заподіяних землям збитків конкретними порушеннями нормативів землекористування. Передбачені законом розміри відшкодування втрат від погіршення стану земельних угідь внаслідок порушення земельного законодавства не враховують продуктивності земель, тобто їх якісного стану, вираженого оцінювальними показниками. З огляду на це, запропоновано:

- 1) підвищити розміри штрафів за порушення норм земельного законодавства;
- 2) розрахунок розміру штрафів здійснювати на одиницю площі диференційовано, з урахуванням масштабів втрат сільськогосподарського та

лісогосподарського виробництва при зміні цільового призначення земель. Розрахунки при цьому запропоновано здійснювати за формулами, визначеними Порядком визначення втрат сільськогосподарського виробництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279 із урахуванням коефіцієнта зниження продуктивності угідь через зміну балів бонітету. Витрати, пов'язані з відновленням порушених земель, які необхідно понести для повернення якісних характеристик земельних угідь у первинний стан, для модельного об'єкта дослідження складають 7186 грн/га.

З'ясовано, що при проектуванні консервації малопродуктивних орних земель зачіпаються інтереси, з одного боку, щодо доходності від використання земель, а з другого – щодо зменшення чи підвищення родючості ґрунтів залежно від складу культур, що вирощуються. З позиції економіки землекористування різні види використання земель впливають як на вихід валової продукції рослинництва в сільському господарстві, так і на поточні затрати. Тому при виборі методу консервації пропонується використати критерій чистого доходу, який може бути одержаний за різними варіантами існуючого землекористування та позитивного (або негативного) балансу гумусу.

Враховуючи, що деградовані та малопродуктивні орні землі використовуються, як правило, в сівозміні, розмір недоодержаного доходу в результаті обмежень в їх використанні пропонується розраховувати за методичним підходом визначення недоодержаних доходів при обмеженні використання орних земель приватної власності методом зернового еквіваленту.

Запропоновано розмір недоодержаного доходу ($НД$) в результаті обмежень у використанні земель приватної власності, обтяжених їх консервацією, розраховувати за формулою:

$$НД = (Pг \times Vг) - ЧД_y,$$

де $Pг$ – накопичення гумусу у ґрунті за ротацію сівозміни за рахунок внесення гною, т/га;

$$Pг = H \times 0,25K,$$

де H – кількість гною, внесеного за ротацію сівозміни, т/га;

0,25 – коефіцієнт перерахунку гною на суху речовину;

K – коефіцієнт гуміфікації гною (0,2).

$Vг$ – вартість гною, грн/ H , де H – кількість тонн гною на 1 га, необхідного для компенсації втрат гумусу;

$ЧД_y$ – чистий дохід від вирощування сільськогосподарських культур з 1 га посівів, визначений методом зернового еквіваленту.

Обґрунтовано, що у варіанті використання ріллі у сівозміні без врахування внесення органіки для відновлення родючості ґрунтів дохід складатиме 187,6 грн/га, а додаткові затрати у варіанті внесення органіки для відтворення родючості ґрунтів складають в сумі 535,0 грн на 1 га. Відповідно

недоодержаний дохід складає **348,3** (535,0–187,6) грн/га. При одержанні (у варіанті використання ріллі переведеної під консервацію) 277,4 грн/га доходу без необхідності внесення органіки для відновлення родючості ґрунтів а, відповідно, і відсутності додаткових затрат на внесення органіки. Відповідно недоодержаний дохід, який потрібно доплачувати, буде відсутній.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та авторське розв'язання важливого наукового завдання – узагальнення та поглиблення теоретико-методичних основ і розроблення практичних рекомендацій з удосконалення землевпорядно-правових, економічних та екологічних інструментів державного адміністрування раціонального використання та охорони земель. Відсутність аналогічних рішень в нашій країні робить результати досліджень пріоритетними. На підставі проведених досліджень сформульовано такі наукові положення та практичні рекомендації.

1. На основі систематизації наукових поглядів зарубіжних і вітчизняних учених досліджено сутнісні ознаки поняття «державне адміністрування використання та охорони земель» (земельне адміністрування) як процесу забезпечення раціонального використання та охорони земель на основі затверджених норм і правил. Доведено, що адміністрування є безперервним цілеспрямованим процесом, який включає сукупність взаємопов'язаних принципів, функцій, методів та інструментів, спрямованих на здійснення мотивуючого впливу на землекористувачів, землевласників та орендарів земельних ділянок для впровадження землеохоронних заходів у практику господарської діяльності.

2. Розроблено модель методологічного процесу державного адміністрування використання та охорони земель в Україні, яка, на відміну від існуючих, передбачає: формування базової основи адміністрування землекористування, зокрема, територіального планування, розподілу (перерозподілу) земель за основним цільовим призначенням, дотримання землевпорядних регламентів у проектах землеустрою та економічного стимулювання впровадження заходів з використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів.

3. Обґрунтовано, що оцінка ефективності стану існуючого адміністрування землекористування вимагає вироблення єдиного інтегрального показника, який дозволяв би цілісно оцінити ефективність адміністрування використання та охорони земель державою. Визначення інтегрального індексу ефективності адміністрування використання та охорони земель за напрямом «Планування та адміністрування землекористування» має здійснюватися з використанням таких складових: прозорості обмежень у використанні земель; забезпечення ефективності процесу планування використання землі; забезпечення швидкого і прогнозованого застосування обмежень у використанні землі; прозорості земельної оцінки; ефективності збору податків; ефективності адміністрування процесів екологізації

землекористування; досягнення високої ефективності процесу землеустрою та землевпорядкування; забезпечення ефективності процесу адміністрування економічного стимулювання впровадження заходів з використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів.

4. Обґрунтовано створення центрального органу виконавчої влади з питань державного контролю та моніторингу за використанням та охороною земель, що дозволить сформувати єдину національну базу даних щодо порушень через надмірне зосередження інформації, забезпечить узгодженість контролюючих дій, усуне різнобій у функціях контролюючих органів та дотримання заходів з раціоналізації землекористування на початковому рівні (проектування) та підвищить ефективність моніторингу і контролю за дотриманням екологічних нормативів землекористування.

5. Розроблено логічно-смыслову модель системи державного адміністрування використання та охорони земель, яка включає блоки земельної політики, законодавства України щодо реалізації земельної політики, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які реалізують земельну політику, механізми та інструменти з реалізації земельної політики. Землевпорядно-правові інструменти включають: надання земельно-кадастрової інформації; планування розвитку землекористування та розроблення землевпорядних регламентів; землевпорядкування із розробленням землевпорядних регламентів; встановлення та державна реєстрація обмежень у використанні земель; моніторинг і контроль за використанням та охороною земель. Економічні інструменти включають: диференціацію плати за землю, економічне стимулювання, пільгове кредитування через земельно-іпотечний банк, надання земельно-реєстраційних, інформаційних та інших послуг, створення і забезпечення функціонування регіонального фонду охорони земель. Екологічні інструменти включають: екологічну експертизу та оцінку впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС), встановлення екологічних вимог та обмежень при плануванні розвитку найбільш інвестиційно привабливих територій, встановлення земельних платежів, адекватних ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) та відшкодування заподіяної екологічної шкоди.

6. До основних напрямів удосконалення системи державного адміністрування використання та охорони земель віднесено створення регіональних фондів охорони земельних ресурсів з метою фінансування землеохоронних заходів у рамках регіональних програм їх охорони та відтворення. Також запропоновано законодавчо закріпити цільове надходження до регіональних фондів охорони земельних ресурсів частини коштів від сплати земельного податку (25 %), відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва й грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону земель. Розроблено прогноз обсягу надходження фінансових коштів до регіонального фонду охорони земельних ресурсів (на прикладі Рівненської області), мінімальний обсяг якого в короткостроковій перспективі становитиме 19–22 млн грн.

7. Для визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, спричинених обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням якості земель, зумовленим впливом діяльності підприємств, установ та організацій, яка регламентована поняттям «обмеження прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів», пропонується використовувати методичний підхід з визначення коефіцієнту зниження продуктивності угідь через зміну балів їх бонітету.

8. При проектуванні консервації малопродуктивних орних земель зачіпаються інтереси, з одного боку, дохідності від використання земель, а з другого – зменшення чи підвищення родючості ґрунтів залежно від складу вирощуваних культур. З позиції економіки господарства, різні види використання земель впливають як на вихід валової продукції рослинництва, так і на поточні затрати. Тому в якості критерію при виборі методу консервації пропонується використати критерій чистого доходу, який може бути одержаний при різних варіантах проектних рішень та позитивному балансі гумусу.

9. Враховуючи, що деградовані і малопродуктивні орні землі використовуються в сівозміні, розмір недоодержаного доходу в результаті впливу обмежень в їх використанні пропонується розраховувати за методичним підходом оцінки недоодержаних доходів при обмеженні використання орних земель приватної власності методом зернового еквіваленту. Обґрунтовано, що у варіанті використання ріллі у сівозміні на території землекористування ТОВ «Січ» дохід складатиме 187,6 грн/га (без врахування внесення органіки для відновлення родючості ґрунтів), а недоодержаний дохід у варіанті внесення органіки складатиме 348,3 (647,1–187,6) грн/га.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Дорош О. С., Третяк Н. А., Свиридова Л. А. Екологічні відносини у контексті прав власності та прав користування на землю // Вісник Львівського національного аграрного університету. Економіка АПК. 2013. № 20 (2). С. 47–51. *(Здобувачем обґрунтовано, що власність на конкретну земельну ділянку – це не лише юридична та економічна категорія, а й екологічна).*

2. Свиридова Л. А. Основні напрями еколого-економічного адміністрування використання та охорони земель // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2014. № 1–2. С. 128–132.

3. Kupriyanchuk I. P., Sviridova L. A. Formation institution private farms as a component of agricultural land use // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 4. С. 17–23. *(Здобувачем проаналізовано формування системи адміністрування землекористування на рівні фермерських господарств).*

4. Дорош О. С., Мельник Д. М., Свиридова Л. А. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 1–2. С. 16–25. *(Здобувачем*

обґрунтовано необхідність перерозподілу повноважень на рівні центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із врахуванням децентралізаційних процесів).

**Статті у наукових фахових виданнях України,
включених до міжнародних наукометричних баз даних:**

5. Люшин В. Г., Свиридова Л. А., Умеров М. А. Удосконалення фінансового інструментарію охорони земель // Збалансоване природо-користування. 2016. № 2. С. 70–74. *(Здобувачем обґрунтовано потребу у створенні регіональних фондів охорони земельних ресурсів з метою фінансування землеохоронних заходів у рамках регіональних програм їх охорони та відтворення).*

6. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 4. С. 74–81.

Тези наукових доповідей:

7. Свиридова Л. А. Деякі аспекти земельної та екологічної політики екологізації землекористування в Україні // Молодь у вирішенні екологічних та соціально-економічних проблем сьогодення: II Міжнародна конференція, м. Одеса, 10–15 червня 2013 року: тези доповіді. Одеса, 2013. С. 197–199.

8. Купріянич І. П., Свиридова Л. А. Напрями розвитку системи територіального планування землекористування сільських територій // Управління земельними ресурсами в контексті сталого розвитку територій: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 24–26 вересня 2013 року: тези доповіді. Х., 2013. С. 114–116. *(Здобувачем запропоновано напрями вдосконалення розвитку сільських територій та землекористування через розроблення проектів територіального планування).*

9. Свиридова Л. А. Сутність поняття «Державне адміністрування використання та охорони земель (зарубіжний досвід)» // Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: Всеукраїнська науково-практична конференція молодих вчених, аспірантів та студентів, присвячена Дню землевпорядника, м. Київ, 31 березня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 350–354.

10. Свиридова Л. А. Зарубіжний досвід державного адміністрування використання та охорони земель // Актуальні проблеми землеустрою, кадастру та геоінформаційного забезпечення в сучасних умовах: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Харків, 22 вересня 2015 року: тези доповіді. Х., 2015. С. 98–101.

11. Дорош О. С., Свиридова Л. А. Удосконалення державного адміністрування використання та охорони земель як складової системи управління земельними ресурсами // Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: стан, проблеми та перспективи їх вирішення: Всеукраїнська науково-практична конференція молодих вчених, аспірантів та

студентів, яка присвячена Дню землевпорядника та 15-річчю створення кафедри управління земельними ресурсами, м. Київ, 11–12 березня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 88–91. *(Здобувачем обґрунтовано доцільність у створенні інститутів державного адміністрування використання та охорони земель).*

12. Дорош О. С., Мельник Д. М., Свиридова Л. А. Формування місцевих бюджетів територіальних громад в умовах децентралізації влади // Землеустрій, кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, європейські перспективи: Міжнародна конференція, присвячена 20-річчю створення факультету землевпорядкування, м. Київ, 23–24 вересня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 146–149. *(Здобувачем запропоновано удосконалення механізму оподаткування на рівні територіальних громад).*

АНОТАЦІЯ

Свиридова Л. А. Економічні та екологічні інструменти державного адміністрування раціонального використання та охорони земель. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук зі спеціальності 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища». – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2017.

Дисертація містить теоретичні, методичні і практичні узагальнення та рекомендації з вирішення важливого наукового завдання – вдосконалення економічних, екологічних та землевпорядно-правових інструментів державного адміністрування раціонального використання та охорони земель. У теоретичному відношенні визначено сутність поняття «державне адміністрування раціонального використання та охорони земель», узагальнено зарубіжний досвід державного адміністрування раціонального використання та охорони земель, здійснено аналіз та обрано оптимальний набір інструментів державного адміністрування раціонального використання та охорони земель. Також проаналізовано тенденції розвитку державного адміністрування раціонального використання та охорони земель в Україні та здійснено оцінку ефективності існуючого рівня адміністрування землекористування. У методологічному аспекті запропоновано напрями удосконалення землевпорядно-правового, економічного та екологічного інструментарію державного адміністрування використання та охорони земель. У прикладному плані розроблено комплекс логічно-сміслових моделей розвитку системи державного адміністрування раціонального використання та охорони земель в Україні загалом та на регіональному рівні. Обґрунтовано пропозиції з визначення розмірів штрафних санкцій за порушення земельного законодавства в контексті охорони земель та удосконалено методичні підходи до оцінювання обмежень у використанні земель приватної власності, обтяжених їх консервацією.

Ключові слова: державне адміністрування використання та охорони земель, економічні інструменти, екологічні інструменти, землевпорядно-правові інструменти, адміністрування землекористування.

АННОТАЦИЯ

Свиридова Л. А. Экономические и экологические рычаги государственного администрирования рационального использования и охраны земель. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук за специальностью 08.00.06 «Экономика природопользования и охраны окружающей среды». – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2017.

Диссертация содержит теоретические, методические и практические обобщения и рекомендации, направленные на решение важного научного задания – совершенствования экономических, экологических и землеустроительно-правовых инструментов государственного администрирования рационального использования и охраны земель.

В теоретическом отношении определено понятие «государственное администрирование рационального использования и охраны земель», обобщено зарубежный опыт государственного администрирования рационального использования и охраны земель, проанализировано и определено существенные черты инструментов государственного администрирования рационального использования и охраны земель. Под государственным администрированием использования и охраны земель предложено подразумевать скоординированные действия государственных органов управления и территориальных общин, направленные на развитие институциональной среды администрирования землепользования с целью обеспечения рационального использования, охраны и восстановления земельно-ресурсного потенциала и эффективного функционирования рационального землепользования. Также выявлены тенденции развития государственного администрирования рационального использования и охраны земель в Украине и осуществлена оценка его эффективности. Она реализована через определение интегрального индекса эффективности администрирования использования и охраны земель в контексте предложенных в работе идей с использованием таких составляющих: транспарентность ограничений использования земель; эффективность процесса планирования использования земли; обеспечение ускоренного и прогнозируемого применения ограничений в использовании земли; транспарентность земельной оценки; эффективность сбора налогов; эффективность процесса администрирования процессов экологизации землепользования; достижение эффективности процесса землеустройства; обеспечение эффективности процесса администрирования экономического стимулирования внедрения мероприятий по рациональному использованию и охране земель и повышению плодородия почв.

В методологическом аспекте предложены направления совершенствования землеустроительно-правового и экономического инструментария государственного администрирования использования и охраны земель. Разработан комплекс логически-смысловых моделей развития системы государственного администрирования рационального использования и охраны земель в Украине в целом и на региональном уровне для ведения и реализации земельной политики в условиях рыночно-ориентированных земельных отношений как комплексного социо-эколого-экономического направления с учетом таких составляющих: формирование национального законодательства; формирование соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления, внедрения механизмов и инструментов администрирования рационального землепользования (экономических, экологических и землеустроительно-правовых).

В прикладном плане обоснованы предложения по определению размеров штрафных санкций за нарушение земельного законодательства в контексте охраны земель. Предусмотренные законом размеры возмещения потерь от порчи земельных угодий вследствие нарушения земельного законодательства не учитывают продуктивности земель, то есть их качественного состояния, выраженного оценочными показателями. Учитывая это обстоятельство, предложено: 1) повысить размеры штрафов за нарушение норм земельного законодательства, 2) расчет осуществлять на единицу площади дифференцированно, с учетом размеров потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства при изменении целевого назначения земель. Расчеты при этом предложено проводить по формулам, содержащимся в Порядке определения потерь сельскохозяйственного производства, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 17.11.1997 р. № 1279 с учетом коэффициента снижения производительности угодий из-за снижения балла бонитета.

Усовершенствованы методические подходы к оценке ограничений в использовании земель частной собственности, обремененных их консервацией. При проектировании консервации малопродуктивных пахотных земель затрагиваются интересы, с одной стороны, доходности от использования земель, а с другой – уменьшения или повышения плодородия почв в зависимости от состава выращиваемых культур. С точки зрения экономики хозяйства, различные виды использования земель влияют как на выход валовой продукции растениеводства, так и на текущие затраты. Поэтому в качестве основы при выборе метода консервации предлагается использовать критерий чистого дохода, который может быть получен по различным вариантам проектных решений и положительном балансе гумуса.

Учитывая, что деградированные и малопродуктивные пахотные земли используются в севообороте, размер недополученного дохода в результате ограничений в их использовании предлагается рассчитывать с использованием методического подхода оценки недополученных доходов при ограничении использования пахотных земель частной собственности методом зернового

эквивалента. Обосновано, что в варианте использования пашни в севообороте на территории модельного землепользования – ООО «Сич» – доход составит 187,6 грн/га (без учета внесения органики для восстановления плодородия почв), а недополученный доход в варианте внесения органики составляет – 348,3 (647,1–187,6) грн/га.

Ключевые слова: государственное администрирование рационального использования и охраны земель, экономические инструменты, экологические инструменты, землеустроительно-правовые инструменты, администрирование землепользования.

ANNOTATION

Svyrydova L. A. Economic and environmental instruments of the state administration of rational use and protection of land. – The manuscript.

Dissertation for the Candidate Degree in Economics in specialty 08.00.06 Economics of Natural Resources and Environment. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv 2017.

The dissertation contains theoretical, methodological and practical summaries and recommendations for solving important scientific problem - improving the economic, environmental and legal instruments of state administration of rational use and protection of land. In theoretical terms the essence of the concept of «public administration of rational land use and protection» is defined, international experience of public administration of rational use and protection of lands is summarized, the best set of tools for Public Administration of rational use and protection of land is analyzed and selected. Also, the trends of public administration of rational use and protection of land in Ukraine are analyzed and the effectiveness of existing land administration is estimated. In the methodological aspect, the ways of land management, legal, economic and environmental instruments Public Administration land use and protection improving are suggested. In practical terms, a set of logical-semantic models of public administration of rational use and protection of land in Ukraine on the national and regional levels are developed. Suggestions, how to determine the size of fines for violation of land laws in the context of protection of land and methodical approaches to the evaluation of land use restrictions on private property, burdened with their conservation are justified.

Key words: public administration of land use and protection, economic instruments, environmental instruments, land and legal instruments, land administration.