

РЕГУЛЯТИВНІСТЬ ЯК ПРОВІДНА ВЛАСТИВІСТЬ ЗЕМЕЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ЇЇ ПРАКТИЧНІ ПЕРСПЕКТИВИ

© Володін М.О., 2003

Исследованы принципы формирования регуляционной функции земельного менеджмента. Показано решающее влияние законодательства на эффективность регулирования среды обитания человека. Проанализированы тенденции профессиональной подготовки специалистов отрасли земельного менеджмента развитых стран в условиях дефицита территории.

Principles of the land management regular function were investigated. The decisive influence of the legislation on efficient of the environment regulation was shown. The professional training tendency of the land management specialists in developed countries when there is territory deficit, were analyzed.

Результати попередніх досліджень [1] неминуче наближають до ключового питання переходного періоду – необхідності формування ефективної регулятивної функції земельного менеджменту, важливого не лише в науковому сенсі, але, також, і з практичних міркувань досягнення збалансованого землекористування в ХХІ ст. При цьому слід зазначити, що поняття «регулятивна функція земельного менеджменту» ще не набуло належного поширення, практично маловідоме, але за внутрішньою суттю є таким, що влучно характеризує найважливіший вектор цієї галузі, логічно вимагаючи певних пояснень.

Назва функції «регулятивна» має походження від латинської «regulatio», що означає – приведення до порядку, пристосування до вимог, впорядкування тощо. Тому, впровадження цього виразу в термінологічну практику видається і обґрунтованим, і корисним, оскільки надає можливість підкреслити таку визначальну властивість земельного менеджменту, як *регулятивність* його системи заходів, тобто їх принципове спрямування на впорядкування середовища існування людини.

Якщо коротко проаналізувати призначення заходів земельного менеджменту, починаючи з перших прикладів культурного землекористування, що виникли з появою землеробства, і закінчуючи сьогоденням – його прагненням до збалансованого землекористування, з'ясовується, що всі вони мали на меті встановлення певного порядку (рис. 1).

На ранніх етапах розвитку земельного менеджменту цей порядок втілювався у визначені на місцевості меж земельних об'єктів і встановленні прав власності на них, що дозволяло впорядковувати взаємовідносини між землевласниками, з одного боку, а також між землевласниками і державою, з іншого. Під час створення землеустрою домінували економічні пріоритети, які вимагали перерозподілу земель для того, щоб використовувати їх з вищою економічною ефективністю, що зумовило спрямування заходів земельного менеджменту для забезпечення нового порядку у землекористуванні.

Сучасний період переходу до ринкової економіки характеризується найбільшою складністю політичних і економічних процесів, що відбуваються в нашій країні, які до того ж обтяжуються невирішеними екологічними проблемами минулого. Але історичне призначення земельного

менеджменту від цього не змінює сутності, його система заходів, як завжди, спрямовується на головне – встановлення досконалішого порядку у землекористуванні в територіальному, юридичному, економічному і екологічному аспектах.

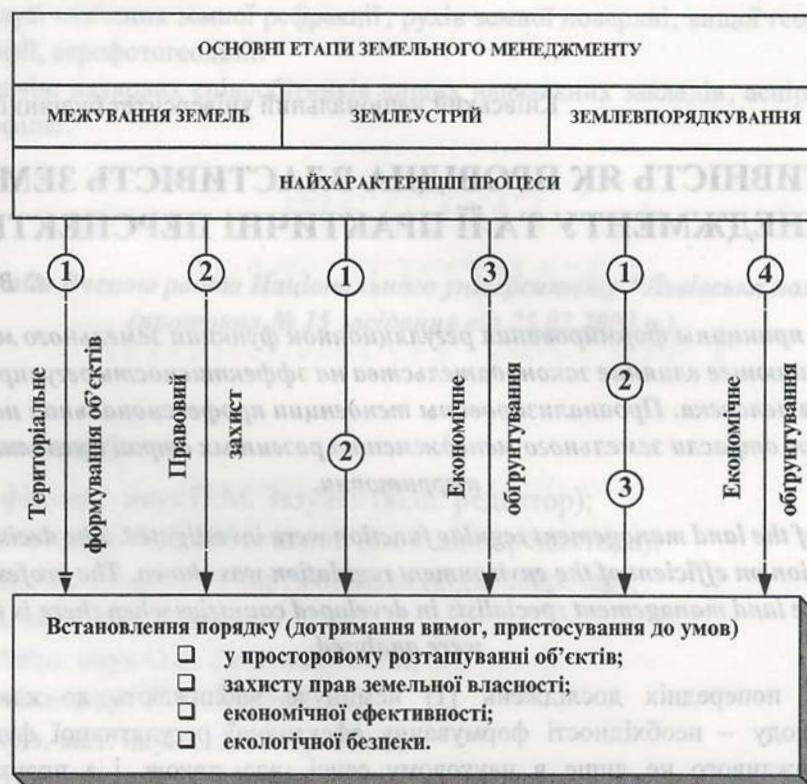


Рис. 1. Головне призначення системи заходів земельного менеджменту

Відомо, що в розвинених країнах вже існує ефективна регулятивна функція земельного менеджменту, який у другій половині ХХ ст. постійно удосконалює способи досягнення балансу у землекористуванні між потребами особи, інтересами суспільства і вимогами екологічної безпеки. Завдання це комплексне, багатопланове, воно поширюється далеко за межі потреб приватної особи, безпосередньо торкаючись інтересів громадськості, держав, політичних партій і груп, тобто, усієї сукупності суспільно-економічних реалій конкретної країни.

Тому, до формування своєї регулятивної функції земельний менеджмент розвинених країн залишає найголовніші сектори даної галузі: земельної політики, кадастру і землевпорядкування (рис. 2). Серед них чільне місце належить сектору земельної політики, який виробляє, формує і впроваджує офіційну політику в сфері відповідних земельних відносин у вигляді законів і підзаконних актів, реалізуючи її через сектори кадастру і землевпорядкування.

Отже, регулятивна функція земельного менеджменту створюється впливом декількох підфункцій:

- сектору земельної політики – законодавчої;
 - сектору кадастру – фіiscalnoї, юридичної, багатоцільової;
 - сектору землевпорядкування – організації землекористування
- і фактично втілює в собі сукупні надбання суспільства в законодавчому, інформаційному і технологічному забезпеченні своїх потреб шляхом регулювання (впорядкування, облаштування) навколошнього середовища.

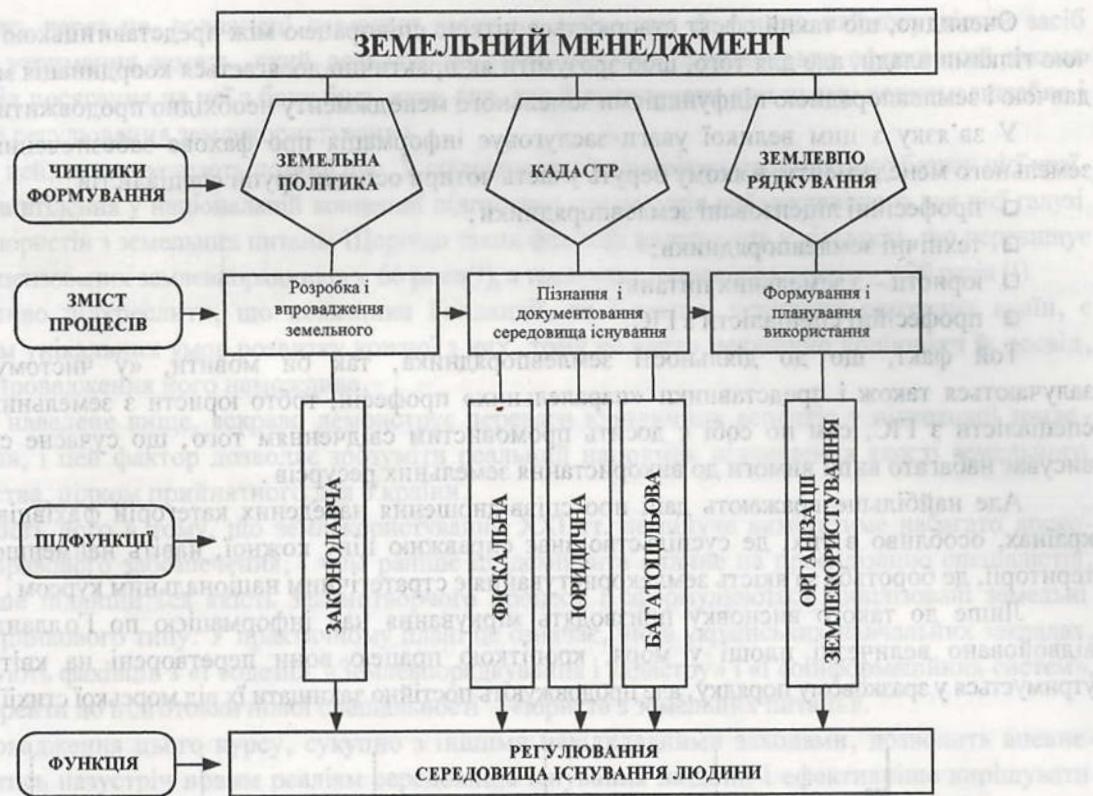


Рис. 2. Принципова схема формування регулятивної функції земельного менеджменту

Отже, принципова схема формування регулятивної функції земельного менеджменту вимагає наявності провідної рушійної сили – відповідного земельного законодавства, яке створює необхідне правове підґрунтя для належного використання ресурсів середовища.

Дане положення не викликає заперечень, оскільки всі розуміють, що діяльність будь-якої галузі повинна здійснюватись відповідно до встановленого порядку, тобто, до закону. Але від ясності у розумінні цього факту до створення ефективної законодавчої бази – величезна відстань. Про це красномовно свідчать результати перебігу земельної реформи в Україні за 10 років незалежності.

Не треба довго доводити, що потрібне законодавство створюється адекватною реакцією суспільства на існуючі реалії життя і перспективи його розвитку. Очевидно, також і те, що, коли у суспільстві панує ідейне протистояння і немає згоди щодо майбутньої мети, очікувати на швидкі успіхи у законодавчому процесі не доводиться.

Але в сучасному світі існують глобальні тенденції, які обґрунтують найвірогідніші моделі землекористування ХХІ ст. Систематичним вивченням цих тенденцій вже тривалий час займається 7 комісія FIG, яка в січні 2002 р. оприлюднила стандартизований звіт з питань кадастру і земельного менеджменту, побудований на відповідях респондентів 13 країн [2].

У документі наводяться важливі дані про стан земельної власності, формування нерухомості, функціонування ринку земель та їх картографічне, кадастрове і правове забезпечення, яке склалося в 2000 р. у багатьох розвинених країнах (Німеччині, Голландії та ін.) і в тих, що встали на шлях ринкового розвитку (Польща, Чехія та ін.).

Аналіз поданих матеріалів дозволяє зробити принциповий висновок про те, що сучасний земельний менеджмент вже перетворився на фактор потужного впливу на розвиток економіки провідних країн, забезпечуючи, наприклад, у Німеччині багатомільярдні (у \$ США) надходження до бюджету лише за рахунок зборів від трансакцій з нерухомістю. Ще більші суми надходять від земельного податку, який німецьке законодавство успішно справляє з усіх 61,5 млн. одиниць нерухомості, справедливо розраховуючи його для кожної з них без винятку на виважений основі.

Очевидно, що такий ефект створюється чіткою співпрацею між представницькою і виконавчою гілками влади, але для того, щоб зрозуміти як практично досягається координація між законодавчою і землевпорядною підфункціями земельного менеджменту необхідно продовжити аналіз.

У зв'язку з цим великої уваги заслуговує інформація про фахове забезпечення процесів земельного менеджменту, в якому беруть участь чотири основні групи спеціалістів:

- професійні ліцензованиі землевпорядники;
- технічні землевпорядники;
- юристи – з земельних питань;
- професійні спеціалісти з ГІС.

Той факт, що до діяльності землевпорядника, так би мовити, «у чистому вигляді» залучаються також і представники «паралельних» професій, тобто юристи з земельних питань і спеціалісти з ГІС, сам по собі є досить промовистим свідченням того, що сучасне суспільство висуває набагато вищі вимоги до використання земельних ресурсів.

Але найбільше вражають дані про співвідношення наведених категорій фахівців у деяких країнах, особливо в тих, де суспільство знає справжню ціну кожної, навіть найменшої одиниці території, де боротьба за якість землекористування є стратегічним національним курсом.

Лише до такого висновку призводять міркування над інформацією по Голландії, в якій відвоювано величезні площи у моря, кропіткою працею вони перетворені на квітучі землі, утримується у зразковому порядку, але продовжують постійно захищати їх від морської стихії (рис. 3).

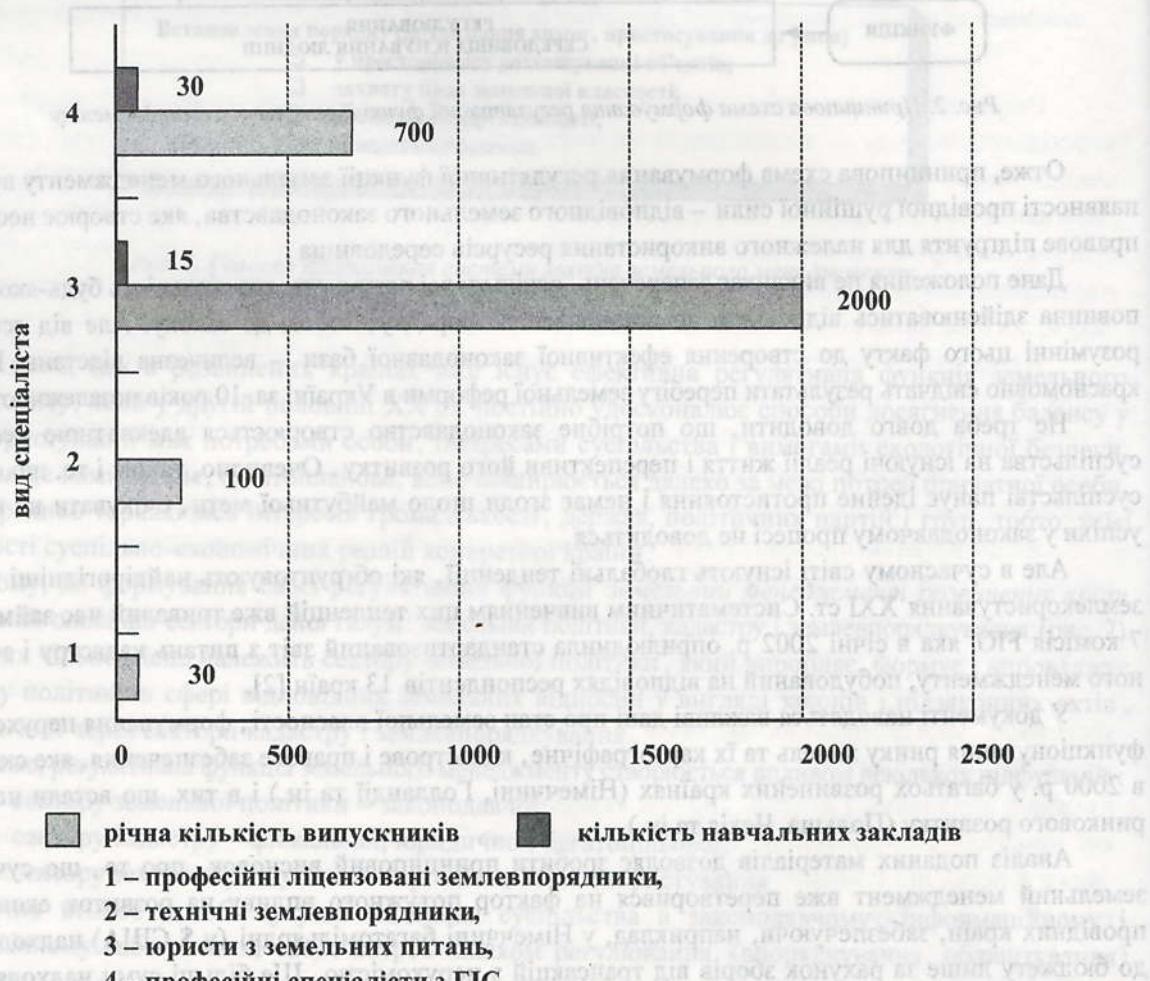


Рис. 3. Випуск спеціалістів з земельного менеджменту у Голландії

Мабуть через це, голландці першими взяли на озброєння фактично наймогутніший засіб належного утримання земель, який дозволяє не лише фізично здійснювати ефективний захист території від посягання на неї з боку будь-яких сил, але й виконувати при цьому повномасштабне і повноцінне регулювання землекористування.

Засіб цей, як переконують позиції рис. 3, співвіднесений з реаліями просторового базису цієї країни, знайшов втілення у національній концепції підготовки спеціалістів найважливішого для цієї галузі профілю – юристів з земельних питань. Щорічно таких фахівців випускають у кількості, що перевищує кількість ліцензованих землевпорядників у 66 разів(!), а технічних землевпорядників – у 20 разів(!).

Важливо підкреслити, що показники Голландії, як і взагалі успішних ринкових країн, є результатом унікальних умов розвиткуожної з них, тому не варто механічно копіювати їх досвід, оскільки впровадження його неможливе.

Але, наведене вище, яскраво демонструє переваги юридичних аспектів у підготовці землевпорядників, і цей фактор дозволяє зрозуміти реальний напрямок підвищення якості земельного законодавства, цілком прийнятного для України.

Сутність його в тому, що землекористування ХХІ ст. неминуче вимагатиме набагато досконалішого правового забезпечення, і чим раніше ця домінанта вплине на профілізацію спеціалістів, тим швидше підвищиться якість законотворчого процесу і сформулюються цивілізовані земельні відносини ринкового типу. У практичному плані це означає, що в українських навчальних закладах, де вже готують фахівців з «Геодезії», «Землевпорядкування і кадастру» і «Геоінформаційних систем», повинні перейти до підготовки нової спеціальності – «юриста з земельних питань».

Впровадження цього курсу, сукупно з іншими невідкладними заходами, дозволить впевненіше рухатись назустріч новим реаліям середовища існування людини і ефективніше вирішувати проблеми сучасного земельного менеджменту.

1. Володін М.О. Принципи і закономірності розвитку земельного менеджменту – історія і сучасність // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 1. 2. Stendler D. «Standartized Country Reports 2001», FIG – Commission 7. Melbourne, 1. XII. 2001.