

УДК 332.36:504.062

О. С. Малащук,

к. е. н., декан факультету землевпорядкування, Одеський державний аграрний університет

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ОПТИМІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ

O. Malaschuk,

Ph.D. in Economics, dean of the faculty of land management, Odessa state agrarian university

RISK MANAGEMENT OF THE LAND USE AS A MECHANISM OF THE ENVIRONMENTAL SITUATION OPTIMIZATION

Стаття присвячена розробці заходів з управління ризиками землекористування. Негативні процеси, які відбуваються при використанні земель, призводять до появи різноманітних видів екологічних ризиків, обумовлених невідомістю соціального, економічного і природного характеру, непередбачуваністю природних явищ, відсутністю повної інформації, елементами випадковості та іншим. Недостатність теоретичних і методичних розробок з цього питання викликала необхідність удосконалення методологічних підходів до управління ризиками землекористування.

Розроблено методичні підходи до управління ризиками землекористування, які базуються на двохкритеріальному підході: економічному — визначення ймовірності ризику в землекористуванні та екологічному — якість або ризик досягнення мети розвитку території.

Для формування ефективної системи попередження і зниження ризиків запропоновано вирішити методологічні питання, які зв'язані зі структурою органу управлінських рішень, які здійснюють: прогнозування ризикових ситуацій; організацію взаємозв'язку між управлінськими підрозділами землевпорядних структур; регулювання заходів по усуненню відхилень, які виникли при взаємодії на ризики; координацію роботи всіх ланок системи впливу на ризики, апарату управління і спеціалістів; контроль процесу розробки і реалізації рішень в ризикових ситуаціях. В результаті була складена організаційна схема попередження і зниження ризиків на місцевому рівні.

Запропонована функціональна структура впливу на ризики землекористування, яка будується за ієрархічним принципом на двох підпорядкованих рівнях: виконавчому (виконавчий орган місцевого самоуправління) і координуючому (представницький орган місцевого самоуправління) при взаємодії зі землекористувачами.

The article is devoted to the development of land use risk management activities. Negative processes taking place in land use are leading to the emergence of various types of environmental risk caused by the uncertainty of social, economic and natural disasters, unpredictable natural phenomena, the lack of complete information, elements of randomness etc. The lack of theoretical and methodological developments on this issue has necessitated the necessity of improvement the methodological approaches to risk management of land use.

Methodical approaches to risk management of land use based on two-criteria approach: economic -l determination of the probability of risk in land use and environmental — the quality or the risk of failure to achieve the goal area.

To establish an effective system of prevention and risk reduction author proposes to solve the methodological issues that are related to the structure of authority management solutions carrying out: prediction of risk situations; organization of the relationship between management units of land management agencies; regulatory activities of correction the deviations arising in the interaction of the risks; coordination of all components of the risk system influence, management staff and specialists; control of the process of developing and implementing decisions in risky situations. As a result the organizational chart of prevention and risk reduction at the local level was drawn.

The proposed functional structure of the land risk influence is built hierarchically in two subordinate levels: the Executive (the executive body of local self-government) and coordinating (a representative body of local self-government) in the interaction with land users.

Ключові слова: управління ризиками землекористування, раціоналізація землекористування, контроль, попередження, обмеження, координування, страхування, контролюючі органи влади, функції і принципи управління.

Key words: risk management of the land use, rationalization of the land use, control, prevention, limitation, coordination, insurance, regulatory authorities, functions and principles of management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Шляхи розвитку землекористування визначаються пріоритетністю пошуку ефективних

заходів попередження і зниження негативних наслідків проявів ризику, однак чимало аспектів вивчення ризиків у галузі земельних

відносин ще недостатньо глибоко опрацьовані. Зокрема це стосується питань вивчення соціально-економічної природи ризиків, їх класифікації, методів взаємодії з ними, а також способів захисту від них. Тому управління ризиками землекористування, якістю навколишнього середовища необхідне для практичної реалізації стратегії стійкого (збалансованого соціально-економічного й екологічно безпечного) розвитку території.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі широко висвітлена еколого-економічна проблема забезпечення раціонального використання і охорони земель на сучасному етапі земельної реформи. Тут слід виділити роботи Бабміндри Д.І., Богіри М.С., Бистрякова І.К., Горлачука В.В., Добряка Д.С., Дороша О.С. Кривова В.М., Новаторова О.С. та інші. Водночас питання виявлення і управління екологічними ризиками у використанні земель є порівняно новим і малодослідженим напрямом вітчизняної економічної науки.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета досліджень полягає у розробці заходів з формування управлінських відносин у галузі попередження і зниження ризиків землекористування для практичної реалізації стратегії збалансованого соціально-економічного й екологічно безпечного розвитку території.

МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕНЬ

Погіршення екологічного стану довкілля, з одного боку, і необхідність економічного зростання, з другого, утворюють основну суперечність у реалізації стратегії стійкого розвитку території. У цій ситуації для виміру екологічної ефективності результату управлінської діяльності слід розробити теоретичні і методичні основи інтегральної оцінки навколишнього середовища в рамках двоохкритеріального підходу до управління територіальним розвитком.

Принцип двоохкритеріальності управління полягає в необхідності виміру ефективності результату управлінської діяльності в кількісному й якісному аспектах, тобто двома основними суперечливими узагальненими критеріями: економічним — кількість і екологічним — якість, або ризик недосягнення мети розвитку території. При цьому немає відповіді на питання, скільки і чим доведеться розплачуватися за неврахування вимог до якості навколишнього

середовища (ризик недосягнення цілей управління якістю навколишнього середовища) і невизначеність екологічних, соціальних і економічних наслідків управлінської діяльності.

Двоохкритеріальний підхід до управління якістю територій, який базується на припущенні, що будь-яка кількісна оцінка (критерій) ефективності і результату діяльності повинна бути доповнена якісною оцінкою ризику (у формалізованому вигляді) недосягнення запланованого ефекту територіального розвитку або оцінкою невизначеності ситуації прийняття управлінських рішень.

Запропонована методологія двоохкритеріального підходу до екологічного управління з самого початку орієнтована на використання узагальненої частки ризику (невизначеності) планового ефекту управлінською діяльністю у вигляді інтегральної оцінки труднощів досягнення необхідної якості навколишнього середовища, що має ймовірнісну інтерпретацію.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕНЬ

З ризиком власник землі чи землекористувач стикається на різних етапах своєї діяльності, бо чимало є причин виникнення певної ризикової ситуації. Під причиною виникнення ризику розуміємо такі умови, які викликають невизначеність результату ситуації: безпосередня діяльність власника землі або землекористувача, господарська діяльність, недостатня інформація про стан навколишнього середовища, яке впливає на результат господарської діяльності.

При цьому відзначимо, що стрижнем концепції розвитку управління ризиком у землекористуванні є аналіз всіх видів антропогенних ризиків та розробка й обґрунтування управлінських рішень щодо їх мінімізації.

Організація управління ризиками встановлює єдиний порядок ідентифікації, моніторингу ризиків, планування заходів для їх зменшення, контролю виконання цих заходів, аналізу ефективності реалізованих заходів і здобуття корисних уроків для подальшої діяльності.

Управління ризиком має виконуватись у двох напрямках:

- 1) обчислення ймовірностей ризику в землекористуванні;
- 2) вивчення економічного змісту втрат і збитків, які виникають з певною ймовірністю та методика їх уникнення.

Для формування ефективної системи попередження і зниження екологічних ризиків землекористування пропонуємо вирішити мето-

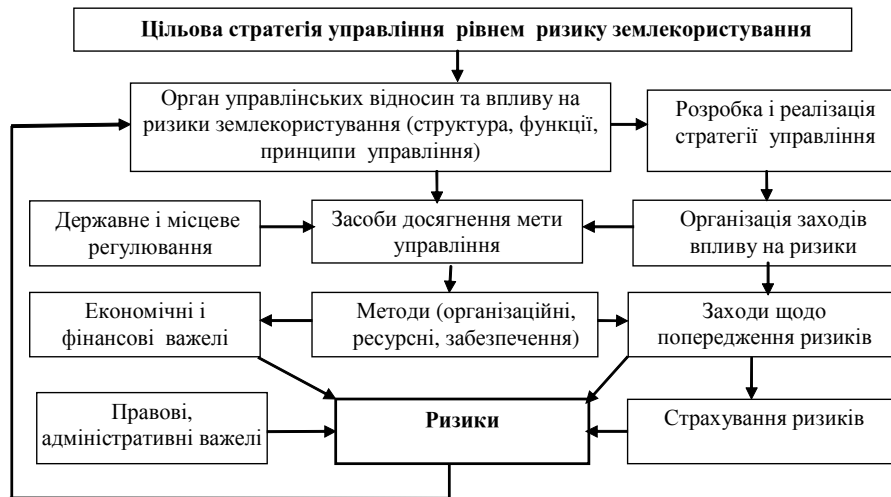


Рис. 1. Організаційна схема попередження і зниження ризиків на місцевому рівні

Джерело: схема побудована за матеріалами [7, с. 151] та розрахунками автора.

логічні питання, зв'язані зі структурою органу управлінських рішень, які здійснюють:

- прогнозування ризикових ситуацій;
- організацію взаємозв'язку між управлінськими підрозділами землевпорядних структур;
- регулювання заходів щодо усунення відхилень, які виникли при взаємодії на ризики;
- координацію роботи всіх ланок системи впливу на ризики, апарату управління і спеціалістів;
- контроль за процесом розробки й реалізації рішень у ризикових ситуаціях.

На рис. 1 наведена організаційна схема попередження і зниження ризиків землекористування.

Структура органу управлінських відносин і впливу на ризикові ситуації повинна обіймати центральне місце в системі управління і служити для приведення її в дію, забезпечити ефективне функціонування для досягнення поставленої мети і отримання бажаних кінцевих результатів. Що стосується органів, які регулюватимуть і контролюватимуть процес розробки й реалізації впливу на ризикові ситуації землекористувань, то поки що, на жаль, на місцевому рівні підсистеми таких органів не існує.

У загальній системі управління на місцевому рівні підсистема впливу на ризики будується за ієрархічним принципом. Відповідно сам процес впливу на ризики повинен відбуватися на двох підпорядкованих рівнях: виконавчому (виконавчий орган місцевого самоуправління) і координуючому (представницький орган місцевого самоуправління) при взаємодії зі землекористувачами. Авторська схема дій

впливу на ризики землекористування в системі органу місцевого самоуправління представлена на рисунку 2, в якій:

- X — змінні, якими управляють;
- Y — змінні, які впливають;
- Z — взаємодіючі між собою змінні.

На виконавчому рівні повинні здійснюватися дві основні функції: по-перше, безперервний контроль рівня ризику, який виникає в процесі діяльності землекористувача, і, по-друге, управління рівнем ризику, зв'язаного з підготовкою рішень на всіх рівнях і корекцією непередбачуваних ризикових ситуацій. Функції виконавчого рівня забезпечують виконання конкретних процедур аналізу ризику в ході реалізації вже прийнятих рішень і при підготовці нових.

Функція "контроль" необхідна для виявлення тенденцій небажаного розвитку подій з метою наступної нейтралізації негативних наслідків, до яких може призвести непередбачувана ризикова ситуація в результаті вже прийнятих рішень чи неконтрольованих змін у зовнішньому економічному середовищі. Суть цієї функції полягає у своєчасному виявленні (а в ідеалі — попередженні) існуючої зміни рівня ризику, визначенні його причини, тобто встановлення фактора ризику, який тягне за собою початок непередбачених чи неврахованих ризикових ситуацій. Така функція притаманна землекористувачам.

Взаємодія землекористувачів з органами місцевого самоуправління базується на контролі над ризиковими ситуаціями. Чим повніше обидві сторони представлятимуть інформацію про характер ризиків, фактори їх виникнення, ймовірну небезпеку, важливість ризиків, тим ефективнішим буде управлінський вплив на їх рівень.

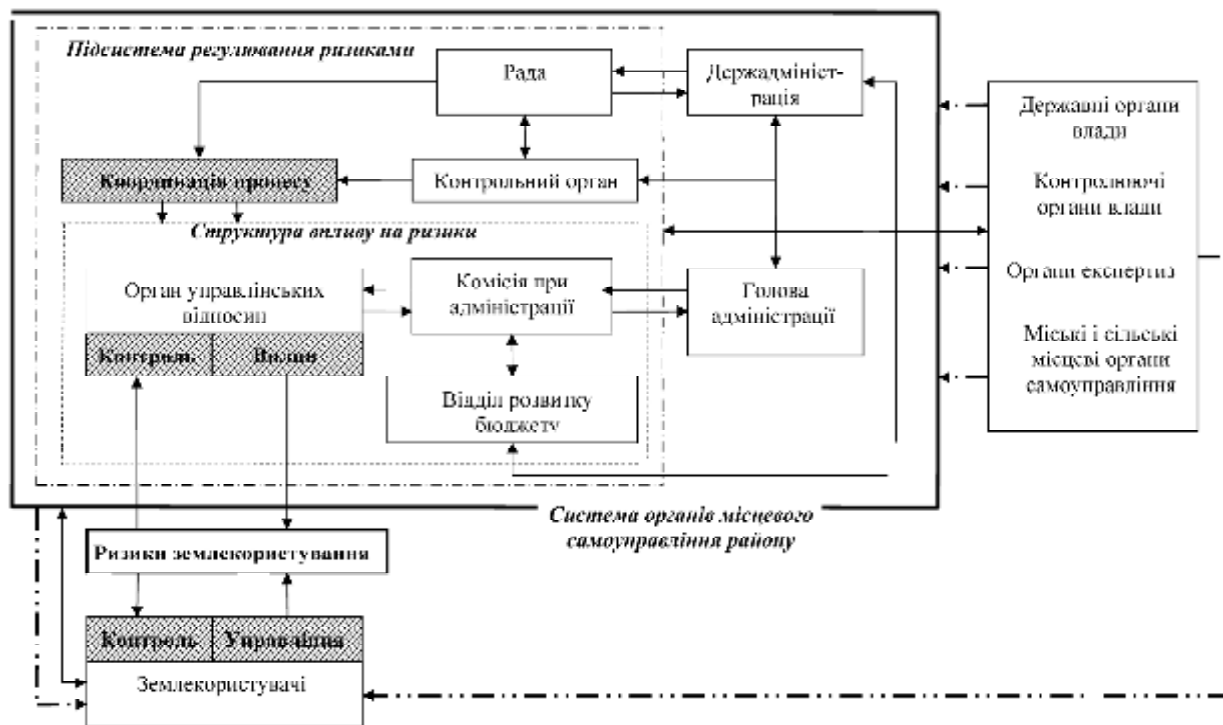


Рис. 2. Функціональна структура впливу на ризики землекористування

Джерело: схема побудована за матеріалами [7, с. 153] та розрахунками автора.

Чим повніше обидві сторони представлять інформацію про характер ризиків, фактори їх виникнення, ймовірну небезпеку, важливість ризиків, тим ефективнішим буде управлінський вплив на їх рівень. На координуючому рівні виконуються контрольні процедури погодження роботи всіх ланок у підсистемі регулювання ризиком у відповідності з прийнятою цільовою стратегією.

Сукупність дій щодо організації процедур впливу на ризик входить до складу функції "координація процесу".

Функція "впливу і управління" реалізує процедуру аналізу ризику в процесі підготовки стратегічних, тактичних чи оперативних рішень, погоджених зі землепорядною структурою, і дозволяє оцінити приріст рівня ризику, обумовленого прийняттям запропонованого підприємцю рішення, чи вказати фактори ризику, дія яких стане більш ймовірною або суттєвою. За результатами такого аналізу завчасно можуть бути розроблені заходи, що ліквідують або, в крайньому разі, послаблять негативні наслідки прояву ризику. Можлива ситуація, коли буде рекомендовано відмовитись від запропонованого рішення, як не виправдано ризикового.

Разом з тим дана функція ініціюється при виявленні блоком "контроль" початку небажаного розвитку подій для розробки адекватних

коригуючих впливів. Безумовно, що орган місцевого самоуправління не в змозі поширити управлінський вплив на рівень всіх без винятку ризиків, які присутні в землекористуванні. Тому в запропонованій схемі функція "управління" є обов'язковою в системі органів управління суб'єктом землекористування, фактично вона покладена на самого землекористувача.

Визначальна роль в управлінні рівнем ризику землекористування і впливу на нього належить керівництву органів місцевого самоуправління. Воно затверджує програми і підпрограми територіального розвитку, визначає розмір інвестицій, затверджує програми заходів щодо зниження ризику, ухвалює запропоновані пробні рішення разом з антиризиковими програмами чи відмовляє в них. Пом'якшення наслідків ризику вимагає суттєвих затрат на дослідження самого ризику (виявлення факторів ризику, оцінку можливості їх прояву та інше) і завчасного прийняття заходів для захисту від ризику, тобто на організацію впливу на ризик.

У цьому випадку кошти на антиризикові заходи повинні передбачатися в розрахунковій частині бюджету чи надходити з інших джерел.

В основі запропонованої автором підсистеми попередження і зниження ризиків лежать принципи:

- інтегрований підхід до впливу на ризики;
- використання рольової структури для організації процесу попередження і зниження ризиків;
- визначення "власника" для кожного ризику;
- ідентифікація міжфункціональних ризиків;
- використання єдиних методів впливу і управління кожним ризиком;
- врахування найбільш значних ризиків у процесі розробки техніко-економічного обґрунтування інвестиційного проекту;
- визначення допустимих ризиків і постійний контроль поточних рівнів;
- використання плану контролю виконання заходів щодо попередження ризиків.

При виявленні критичних і катастрофічних ризиків землекористування існує велика загроза успішного його функціонування. Ці ризики можуть регулюватись лише органами влади і при створенні системи впливу на них можуть бути зведені до мінімуму. Високі і середні ризики можуть управлятися різноманітними методами, але важливо при цьому, щоб вибрані методи були дієвими для ризиків одного виду. Низькі ризики не потребують регулювання на даний момент, якщо лише господарська діяльність землекористувачів не діє на фактори, які впливають на рівень цих ризиків.

Управлінська дія на ризики здійснюється як самими землекористувачами, так і впливом на них органів влади при ефективній організації взаємодії обох структур.

Одним із інструментів регулювання ризиками землекористування є запровадження критичної оцінки ризику і небезпеки використання земельного фонду аграрним сектором. Для цього слід запровадити екологічний паспорт на земельні угіддя аграрного сектора макрорегіону, а дозвіл на здійснення землевпорядної діяльності видавати за наявності такого паспорта на конкретне земельне угіддя. Дані паспорти повинні періодично перевірятися з обов'язковим внесенням до нього відповідних записів, періодичність їх має регламентуватись ступенем небезпеки і ризиком використання сільськогосподарських і несільськогосподарських земель. При цьому недотримання нормативів повинно каратися системою штрафів, додатковими податками або аж до позбавлення права власності на користування земельною ділянкою, причому розмір штрафів пропонується в декілька разів більшим за суму одержаної землекористувачем вигоди в результаті порушення встановлених екологічних нормативів.

Ще одним із видів регулювання ризиками землекористування є страхування. При страхуванні ризиків не зменшується розмір можливих збитків і ймовірність їх настання; розмір ризику при цьому лишається незмінним, але відшкодування збитків, які мають місце при настанні несприятливої ситуації, перекладається на "покупця" ризику — страхову компанію.

Сучасний стан страхування в галузі землевпорядкування є незадовільним, практично відсутнім, причинами чого є як слабкий фінансовий стан аграрних підприємств, так і високі страхові тарифи. Розвиток страхування в землевпорядкуванні потребує державної підтримки, яка повинна вирішувати питання: форми і розміри підтримки, обов'язковості страхування, регулювання страхових тарифів.

Проблема, яка зачіпає інтереси всіх, включаючи органи влади, полягає в тому, що засоби землекористувача чи органу місцевого самоврядування, вкладені в землю, заморожені в буквальному розумінні — вони уречевлені та не можуть бути перетворені в джерело інвестицій. Рішення даної проблеми можливе при дотриманні трьох принципів:

- системності, тобто поетапному створенні правових, економічних, організаційних, інформаційних умов, які дозволяють використовувати землю як інвестиційний капітал;
- координації і погодження зусиль всіх учасників земельних відносин;
- формування єдиних і обов'язкових норм, правил, процедур і стандартів для всіх учасників земельних відносин.

Лише один суб'єкт земельних відносин здатен забезпечити їх дотримання — органи влади. Тільки влада в силу подвійності виконавської ролі може вийти за межі відносин, що склались, і поглянути на них як би відсторонено "зверху"; решта учасників земельних відносин повинні приймати відносини якими вони є й пристосовуватись до них. Відповідно, стратегічна задача — забезпечити сприятливі умови для ефективного обороту землі, яка вирішується професійним впливом держави на ризики землекористування через добре налагоджену, адекватну систему урядових і підприємницьких структур.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження дають можливість зробити такі висновки:

1. Розроблено методичні підходи до управління ризиками землекористування, які базуються на двоохкритеріальному підході: економічному — визначення ймовірності ризику в зем-

лекористуванні та екологічному — якість або ризик досягнення мети розвитку території. Для створення ефективної системи попередження і зниження ризиків землекористування необхідно прогнозувати ризикові ситуації, регулювати заходи щодо усунення відхилень, що виникли при взаємодії їх з ризиками; координувати роботу всіх ланок системи впливу на ризики, апарату управління і спеціалістів; контролювати процеси розробки і реалізації рішень у ризикових ситуаціях.

2. Для забезпечення сталого розвитку землекористувань управлінська дія на ризики повинна здійснюється через добре налагоджену, адекватну систему урядових і підприємницьких структур. Для підвищення результативності управлінських рішень запропонована функціональна структура впливу на ризики землекористування, яка будується за ієрархічним принципом по двох підпорядкованих рівнях: виконавчому (виконавчий орган місцевого самоуправління) і координуючому (представницький орган місцевого самоуправління) при взаємодії зі землекористувачами.

3. Складено організаційну схему для попередження і зниження ризиків на місцевому рівні та функціональну структуру впливу на ризики землекористування, оскільки поки що на місцевому рівні підсистеми органу управління ризиками землекористування не існує.

Література:

1. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект: монографія / М.С. Богіра. — Львів: Львівський національний аграрний університет, 2008. — 225 с.
2. Добряк Д.С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві / Д.С. Добряк, А.Г. Тихонов, Н.В. Гребенюк. — К.: Урожай, 2004. — 136 с.
3. Домбровська Л.В. Управління формування ефективного сільськогосподарського землекористування в умовах ринкових перетворень (за матеріалами Миколаївської області): автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06 / Л.В. Домбровська. — Миколаїв, 2010. — 20 с.
4. Дорош О.С. Моделювання системи управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О.С. Дорош // Землевпорядкування. — 2003. — № 4. — С. 61—69.
5. Кошель А.О. Страхування екологічних ризиків у використанні земель / Кошель А.О. // Науковий вісник Національного аграрного університету. — 2008. — Вип. 128. — С. 142—145.

6. Кривов В.М. Управління сучасними землеволодіннями у контексті стратегії сталого розвитку / В.М. Кривов // Вісник Львівського державного аграрного університету: землевпорядкування і земельний кадастр. — Львів: ЛДАУ, 2007. — № 10. — С. 36—41.

7. Малащук О.С. Економіко-просторові засади раціоналізації землекористування: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06 / О.С. Малащук. — К., 2011. — 213 с.

8. Новаторов О.С. Економіка землегосподарювання: теорія, методологія / О.С. Новаторов [за ред. ак. НАН України Б.М. Данилишина]. — К.: РВПС України НАН України, ТОВ "ДКС центр", 2009. — 628 с.

References:

1. Bohira, M.S. (2008), *Zemlekorystuvannia v rynkovykh umovakh: ekolohe-ekonomichnyj aspekt: monohrafiia* [Land use in the market conditions: ecological and economic aspects: Monograph], L'viv's'kyj natsional'nyj ahrarnyj universytet, L'viv, Ukraine.
 2. Dobriak, D.S. Tykhonov, A.H. Hrebenuk, N.V. (2004), *Teoretychni zasady staloho rozvytku zemlekorystuvannia u sil's'komu hospodarstvi* [Theoretical principles of sustainable development of land use in the agricultural sector] Urozhaj, Kyiv, Ukraine.
 3. Dombrov's'ka, L.V. (2010), "Management of an effective agricultural land use formation in the conditions of market reforms (based on the Mykolaiv region)", Ph.D. Thesis, Economics, Mykolaiv, Ukraine.
 4. Dorosh, O.S. (2003), "Modelling of land management at the regional level", *Zemlevporiadkuvannia*, vol. 4, pp. 61—69.
 5. Koshel', A.O. (2008), "Insurance of environmental risks in land use", *Naukovyj visnyk Natsional'noho ahrarnoho universytetu*, vol. 128, pp. 142—145.
 6. Kryvov, V.M. (2007), "Management of the modern land tenure in the context of sustainable development", *Visnyk L'viv's'koho derzhavnoho ahrarnoho universytetu : zemlevporiadkuvannia i zemel'nyj kadastr*, LDAU, vol. 10, pp. 36—41.
 7. Malaschuk, O.S. (2011), "Economic&spatial principles of rationalization of the land use": Abstract of Ph.D. dissertation, Economics, Kyiv, Ukraine.
 8. Novatorov, O.S. (2009), *Ekonomika zemleghospodariuvannia: teoriia, metodolohiia* [Economics of land management: theory, methodology] RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, TOV "DKS tsentr", Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 07.07.2014 р.*