

## ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 338.242

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-5-18>**Лазарєва О.В.**

доктор економічних наук, професор,  
доцент кафедри управління земельними ресурсами  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1050-7118>

**Lazarieva Olena**

Petro Mohyla Black Sea National University

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

### BASIC DIRECTIONS OF PERFECTION OF SYSTEM MANAGEMENT BY THE LANDED RESOURCES

Сьогодні на порядок денний висувається питання необхідності удосконалення системи управління земельними ресурсами. Метою дослідження є обґрунтування стратегічних напрямів удосконалення системи управління земельними ресурсами, які б дали змогу забезпечити ефективність використання земельних ресурсів. Визначено, що основними напрямками вдосконалення системи управління земельними ресурсами є: забезпечення ефективної координації дій та співпраці між суб'єктами господарювання на землі; орієнтація державної політики на консолідацію суб'єктів господарської діяльності у межах певної території; передбачення загроз, що виникають, та запровадження важелів, що даватимуть змогу нівелювати їх; досягнення здатності суб'єктів господарювання оперативно пристосовуватися до змін; забезпечення зростання земельного потенціалу; ефективне використання ресурсів території; фінансування заходів, що є необхідними для поліпшення та охорони земельних ресурсів.

**Ключові слова:** управління земельними ресурсами, землекористування, ефективність, регулювання, управлінська діяльність, конкурентна боротьба, земельний потенціал.

Сегодня на повестку дня выдвигается вопрос о необходимости совершенствования системы управления земельными ресурсами. Целью исследования является обоснование стратегических направлений совершенствования системы управления земельными ресурсами, которые позволили бы обеспечить эффективность использования земельных ресурсов. Определено, что основными направлениями совершенствования системы управления земельными ресурсами является: обеспечение эффективной координации действий и сотрудничества между субъектами хозяйствования на земле; ориентация государственной политики на консолидацию субъектов хозяйственной деятельности в пределах определенной территории; предсказание возникающих угроз и внедрение рычагов, которые позволят нивелировать их; достижение способности субъектов хозяйствования оперативно приспосабливаться к изменениям; обеспечение роста земельного потенциала; эффективное использование ресурсов территории; финансирование мероприятий, которые необходимы для улучшения и охраны земельных ресурсов.

**Ключевые слова:** управление земельными ресурсами, землепользование, эффективность, регулирование, управленческая деятельность, конкурентная борьба, земельный потенциал.

Today control system by the landed resources does not provide the rational use and guard of the landed resources, does not allow to apply the kea laws of forming and use of natural ecosystems. In this connection on an order paper the question of necessity of her improvement is pulled out. A research aim is a ground of strategic directions of perfection of control system by the landed resources that would allow to provide efficiency of the use of the landed resources. The methodological bases of research are fundamental statements of modern economic theory, up-to-date scientific achievements in the sphere of the agricultural economics on the whole and land utilization in particular. To achieve this

purpose such methods as: morphological analysis, inductions and deductions, abstractly logical were used. In the process of research certainly, that a management process orients on the achievement of ultimate goal and shows a soba ideology of public organs of power that is sent to the increase of competitiveness of land-tenure. It is marked in the article, that control system by the landed resources must lean against such principles as system complex approach, programmatic approach, motivations of innovative processes principle of efficiency of land-tenure, responsibility and transparency of rulemaking, centralization of management, scientific character and objectivity. Certainly, that basic direction of perfection of control system by the landed resources there is providing of effective coordination of action and collaboration between the subjects of ménage on the land; orientation of public policy in control system by the landed resources on consolidation of subjects of economic activity within the limits of certain territory; foresight of threats, that arise up and input of levers that will allow to level negative for the system managements the landed reources consequences; achievement of ability of subjects of menage operatively to adapt to the changes; providing of increase of the landed potential; effective use of resources of territory; financing of measures that are necessary for an improvement and guard of the landed resources.

**Key words:** land resources management, land use, efficiency, regulation, management, competition, land potential.

**Постановка проблеми.** Така модель системи управління земельними ресурсами, яка сьогодні є в Україні, не забезпечує раціонального використання й охорони земельних ресурсів, не дає змоги застосовувати ключові закони формування та використання природних екосистем. У наш час спостерігається зниження потенційної природної родючості ґрунту, під загрозою є рівновага екосистеми та біосфери загалом. У зв'язку з цим для забезпечення виходу з кризи, що нині є у землекористуванні, потрібно поєднати економічні, екологічні, політичні, соціальні та інші стереотипи, які б дали змогу забезпечити раціоналізацію землекористування в системі управління земельними ресурсами, передбачали б оптимізацію відносин людини та суспільства, задовольняли би потреби нинішніх та майбутніх поколінь.

Тому на порядок денний висувається питання обґрунтування необхідності вдосконалення системи управління земельними ресурсами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджуючи протягом багатьох років проблему управління земельними ресурсами, варто зазначити, що теоретико-методичні аспекти управління земельними ресурсами в умовах сьогодення досліджуються багатьма українськими вченими.

Так, А.Я. Сохнич [1] обґрунтовує методологічні засади щодо ролі земельних ресурсів у формуванні економічних стимулів розвитку економіки та пропонує залучити земельні ресурси як банківські активи з метою формування розширених кредитних інвестиційних фондів та підвищення стабільності банківської системи країни.

А.М. Третяк [2] досліджує стан управління земельними ресурсами та землекористуванням в нашій країні та обґрунтовує методичні підходи до запровадження системи управління земельними ресурсами в нових умовах господарювання.

І.В. Кошкалда [3] наголошує на тому, що гармонізація в системі управління земельними ресурсами передбачає досягнення пропорційності у процесі розвитку земельних відносин, пошук збалансованого співвідношення між економічною, соціальною та екологічною складовими частинами.

І.О. Новаковська [4] в межах дослідження терміна «управління земельними ресурсами» надає перевагу вживанню терміна «управління земельними відносинами».

Г.І. Шарий [5] розглядає питання державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні.

Р.М. Курильців [6] розкриває сутність управління землекористуванням з позиції системного підходу, обґрунтовує концептуальні підходи до інтегрованого управління системою землекористування та визначає напрями його імплементації.

А.Г. Мартинг [7] справедливо відзначає, що ефективна система управління земельними ресурсами є однією з найважливіших умов розвитку держави та територіальних громад в Україні.

Л.О. Мармуль [8] досліджує проблеми управління земельними ресурсами аграрних підприємств, що стосуються зменшення родючості ґрунтів, продуктивності сільськогосподарських угідь, та в межах цього обґрунтовує заходи щодо підвищення ефективності управління землекористуванням.

Незважаючи на вагомий теоретичний напрацювання провідних учених у системі управління земельними ресурсами, сьогодні є необхідність вивчення основних напрямів удосконалення цієї системи, що є ознакою обнадійливих якісних зрушень у землекористуванні.

**Мета дослідження.** Метою роботи є обґрунтування стратегічних напрямів удосконалення системи управління земельними ресурсами,

які б дали змогу забезпечити ефективність використання земельних ресурсів.

Процес дослідження здійснювався з використанням таких методів, як: монографічний (вивчення наукових праць із проблем управління земельними ресурсами); системно-структурний (визначення системності управління землекористуванням); аналізу і синтезу (формування наукових основ управління сільськогосподарським землекористуванням).

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

У методологічному аспекті визначення поняття управління земельними ресурсами є досить складним, оскільки вимагає глибокого науково-критичного осмислення науково-управлінської думки. Варто наголосити, що управління земельними ресурсами має дуже складну структуру, яка включає в себе значну кількість підсистем, елементів та зв'язків між ними. Тобто йдеться про те, що управління включає в себе процес регулювання землекористуванням, земельний менеджмент тощо.

Процес управління орієнтує на досягнення кінцевої мети – створення конкурентоспроможних землекористувань на базі різних форм власності на землю, створення сприятливих умов для підвищення продуктивності земель, залучення інвесторів у процес використання землі, збереження рівноваги у біосфері і ландшафтах, забезпечення сприятливих соціально-економічних і природних умов праці і побуту населення. Іншими словами, управління являє собою ідеологію державних органів влади, політику, спрямовану на підвищення конкурентоспроможності землекористування.

Концепція управління землекористуванням повинна виражатися співвідношенням «управління-право», тобто управління земельними ресурсами має бути засобом реалізації права. Це важливо ось чому. Передусім тому, що система управління повинна бути «замовником» на законодавчі акти й нормативні документи, за допомогою яких буде встановлено порядок і спосіб використання та охорони земель. Така постановка питання є досить перспективною.

Досі в системі управління земельними ресурсами стосовно одного й того ж питання приймалися управлінські рішення залежно від відомчої належності певного підприємства, що часто були суперечливими. Така невпорядкованість законодавчих актів заважала реалізації ефективних управлінських рішень у сфері землекористування.

Також своєрідним дороговказом у системі управління земельними ресурсами є Земельний кодекс України [9]. Проте сьогодні на порядку денному стоїть питання прийняття низки рамкових законів прямої дії, які б охо-

плювали еколого-економічні, соціальні та інші проблеми.

Загалом управління земельними відносинами має своїм завданням досягнення компромісу між органами виконавчої та законодавчої влади, органами прокурорського нагляду та судочинства, суспільства загалом та між землевласниками і землекористувачами зокрема, узгоджуючи складні питання, які виникають у процесі використання й охорони земель, забезпечення мотивації до зміцнення конкурентоспроможності землекористування, на основі прозорості конкуренції, захистити інтереси суб'єктів господарювання на землі тощо. Проте регуляторні акти, що ухвалюються органами управління, повинні узгоджуватися із загальними нормами законів, основними принципами, закріпленими у законодавстві. Не може функціонувати нормативний акт, що суперечить закону або не відповідає йому. Критеріями, що обґрунтовують необхідність прийняття регуляторного акту органами управління, є:

– відповідність наповнення нормами права у законодавчих актах вищого рівня. Наприклад, Земельний кодекс України знаходить свою деталізацію у законі «Про землеустрій», останній знаходить своє продовження у законах «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про затвердження порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» тощо;

– рівень інформації з вирішуваного питання, що може бути освоєна й опрацьована цим органом управління. Наприклад, якщо управління орієнтоване на макрорівень, то вищий орган влади не завжди володіє інформацією конкретного сільськогосподарського підприємства. У цьому зв'язку необхідний підзаконний акт, який регулює процес у конкретних сільськогосподарських підприємствах;

– типовість ситуації, що дає змогу регулювати ситуацію за нормами більш високого рівня;

– об'єктивна оцінка ситуації у сфері земельних відносин, за якої орган, що видає нормативний акт, не повинен відображати у ньому свій відомчий інтерес, оскільки односторонні відображення таких інтересів являють собою серйозний недолік, що негативно впливає на всю систему правового регулювання земельних відносин;

– відповідність загальним цілям соціально-економічного та екологічного розвитку землекористування, оскільки відомчі нормативні акти часто мають за мету короточасні, миттєві цілі, що не відповідають цілям розвитку земельних відносин.

Такий підхід, на наш погляд, є перспективним для України, оскільки він носить системно-комплексний, взаємоузгоджений характер, доповнюючи і деталізуючи законодавчими актами та нормативними документами норми вищого рівня.

Особливо продуктивними при цьому є такі риси ідеології, коли не право визначає політику управління, що прямо пов'язано з командно-адміністративною системою, а навпаки – перетворення права в засіб, що забезпечує ефективне управління землекористуванням, забезпечує створення найбільш сприятливого економічного середовища, захист прав землевласників і землекористувачів, підвищує відповідальність за порушення чинного законодавства.

Звернемо увагу, що у реальній дійсності система управління – регулювання землекористуванням являє собою управлінську діяльність, що здійснює ефективний вплив на об'єкт управління з метою досягнення поставленої мети. При цьому у такій системі повинна досягатись умова зворотного зв'язку, яка спирається на весь спектр інформації про стан землекористування.

Крім того, для успішної конкурентної боротьби система управління повинна спиратися на запровадження і дотримання таких фундаментальних принципів: системно-комплексного підходу, суть якого полягає у переході від вирішення окремих важливих питань до запровадження ідеології системно-комплексної діяльності на всіх рівнях управління; цільового підходу, який забезпечує розбудову системи управління, орієнтованої на кінцевий результат еколого-економічної та соціальної діяльності суб'єктів господарювання на землі; програмного підходу, який знаходить своє відображення у гармонійному поєднанні таких процесів, як використання землі та охорона середовища, пов'язаного з її використанням; мотивації інноваційних процесів як важливого інструменту формування конкурентних переваг на внутрішньому і зовнішньому ринках; ефективності землекористування за допомогою таких важелів, як економічне регулювання раціонального землекористування, конкуренція, запобігання монополізації, збереження ґрунту, збереження біорозмаїття; відповідальності і прозорості судочинства з такою метою, щоб ніхто не уникнув особистої відповідальності за дії, що призвели до порушення агро-екосистеми, спричинили соціальну напругу; централізації управління, суть якого полягає у поєднанні процесу управління по всій ієрархічній вертикалі від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування; науковості та об'єктивності, який передбачає викорис-

тання досягнень науки управління; зовнішньо-економічного співробітництва з метою підтримання технологічного рівня використання земель, підвищення якості сільськогосподарської продукції, зниження залежності економічного розвитку від кон'юнктурних коливань на зовнішніх ринках, посилення стійкості землекористування та аграрного сектору економіки загалом. Дотримання цих принципів є справою всіх суб'єктів господарювання на землі, всього суспільства і його інституту – держави.

Отже, об'єктивною необхідністю, яка б задовольняла умову раціонального використання й охорони земель, забезпечувала конкурентоспроможність землекористування і всієї національної економіки, є процес управління і регулювання, здатність органів влади використовувати новітні принципи побудови системи управління, що відповідає стратегічним завданням розвитку аграрного сектору економіки.

Тому основними напрямками вдосконалення системи управління земельними ресурсами є:

- забезпечення ефективної координації дій та співпраці між суб'єктами господарювання на землі, що дасть змогу використовувати наявні виробничі ресурси на умовах оренди та дасть змогу підвищити прибутковість;

- орієнтація державної політики в системі управління земельними ресурсами на консолідацію суб'єктів господарської діяльності у межах певної території, що дасть змогу сконцентрувати фінансові та виробничі ресурси;

- передбачення загроз, що виникають внаслідок підвищення відкритості середовища господарювання суб'єкта на землі та запровадження таких важелів, що дають змогу нівелювати негативні для системи управління земельними ресурсами наслідки;

- досягнення здатності суб'єктів господарювання динамічно пристосовувати до будь-яких змін у системі управління земельними ресурсами;

- забезпечення зростання земельного потенціалу через призму зростання фінансових та організаційно-управлінських ресурсів;

- врегулювання та реалізація ефективного використання ресурсів території, максимізація ефективності використання земельних ресурсів;

- забезпечення надійних джерел фінансування заходів, що є необхідними для поліпшення та охорони земельних ресурсів, що дасть змогу забезпечити ефективність їх використання та стимулюватиме суб'єктів господарювання на землі до поліпшення якості земельних угідь.

**Висновки з проведеного дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі.** Ключовим моментом формування національної економічної політики є переосмислення ролі

землі у сільськогосподарському виробництві, яке виступає його матеріальною умовою і активним фактором економічних процесів в аграрному секторі економіки.

У процесі дослідження визначено, що процес управління орієнтує на досягнення кінцевої мети та являє собою ідеологію державних органів влади, що спрямована на підвищення конкурентоспроможності землекористування.

У системі управління земельними ресурсами потрібно досягти того, щоб система управління була «замовником» на законодавчі акти й нормативні документи, за допомогою яких буде встановлено порядок і спосіб використання та охорони земель.

У системі управління земельними ресурсами повинна досягатись умова зворотного зв'язку, яка спирається на весь спектр інформації про стан землекористування.

Управління земельними ресурсами має спиратися на такі принципи: системно-комплексного підходу, програмного підходу, мотивації інноваційних процесів, ефективності землекористування, відповідальності і прозорості судочинства, централізації управління, науковості

та об'єктивності. Дотримання вищезазначених принципів сприятиме ефективності використання земельних ресурсів, стабілізації та розвитку агропромислового потенціалу.

Тому основними напрямками вдосконалення системи управління земельними ресурсами є: забезпечення ефективної координації дій та співпраці між суб'єктами господарювання на землі; орієнтація державної політики в системі управління земельними ресурсами на консолідацію суб'єктів господарської діяльності у межах певної території; передбачення загроз, що виникають, та запровадження важелів, що дозвлятимуть нівелювати негативні для системи управління земельними ресурсами наслідки; досягнення здатності суб'єктів господарювання оперативно пристосовуватися до змін; забезпечення зростання земельного потенціалу; ефективне використання ресурсів території; фінансування заходів, що є необхідними для поліпшення та охорони земельних ресурсів.

Подальші дослідження мають передбачати вивчення механізму управління земельними ресурсами в умовах реформи місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Сохнич А.Я., Живко З.Б. Державне управління земельними ресурсами в контексті управління економікою. *Вісник аграрної науки*. № 1. 2018. С. 164–169.
2. Третяк А.М., Курильців Р.М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами. *Землепорядний вісник*. № 9. 2013. С. 25–28.
3. Кошкалда І.В. Роль гармонізації в системі управління земельними ресурсами. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/67-1.pdf> (дата звернення: 12.10.2020).
4. Новаковська І.О. Удосконалення системи управління земельними відносинами у контексті децентралізації влади. *Ефективна економіка*. Електронне наукове фахове видання. 2016. Випуск 8. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5167> (дата звернення: 12.10.2020).
5. Шарий Г.І. Проблеми державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 2. С. 7.
6. Курильців Р.М. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням. *Землепорядний вісник*. № 4. 2012. С. 32–35.
7. Мартин А.Г. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформи. *Землепорядний вісник*. № 2. 2008. С. 30–36.
8. Мармуть Л.О. Управління земельними ресурсами аграрних підприємств на засадах оптимізації орендних відносин, землеустрою, меліорацій. *Ефективна економіка*. Електронне наукове фахове видання. 2015. Випуск 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4624> (дата звернення: 12.10.2020).
9. Земельний кодекс України. *Урядовий кур'єр*. 2001. 15 листопада. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b9> (дата звернення: 12.10.2020).

#### References:

1. Sohnich A.Ya. (2018) Dergavne upravlinnya zemelnimi resursamy v kontexty upravlinnya ekonomikou [State administration the landed resources is in a management an economy]. *Visnik agrarnoy nauki*, no. 1, pp. 164–169. (in Ukrainian)
2. Tretyak A.M., Kurilchiv, R.M. (2013) Konceptyalny zasady rozvitku v Ukraini suchasnoy bagatofunktsionalnoy systemy upravlinnya zemelnymt resursamy [Conceptual principles of development are in Ukraine of modern multifunction control system by the landed resources]. *Zemlevporydny visnik*, no. 9, pp. 25–28. (in Ukrainian)

3. Koshkalda I.V. Rol garmonizacii v systemy upravlinnya zemelnymy resursamy [A role of harmonization is in control system by the landed resources]. Retrieved from: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/67-1.pdf> (accessed 12 October 2020). (in Ukrainian)
4. Novakovska I.O. (2016) Udoskonalennya systemy upravlinnya zemelnymy resursamy u konteksty decentralizacii vlady [An improvement of control system by the landed relations is in context of decentralization of power], no. 8. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5167> (accessed 12 October 2020). (in Ukrainian)
5. Shary G.I. (2008) Problemy dergavnogo upravlinnya zemelnymy resursamy v suchasnyh umovah ta osnovny shluahy zavershennya zemelnoy reformy v Ukrainy [Problems of state management of landed resources in modern conditions and the main ways to complete land reform in Ukraine]. *Naukovy visnik «Demokratichne vryduvannya»*, no. 2, p. 7. (in Ukrainian)
6. Kurilchiv R. M. (2012) Sutnist ta zmist integrovanogo upravlinnya zemlekofistuvannym [The essence and content of integrated land management]. *Zemlevporydny visnik*, no. 4, pp. 32–35. (in Ukrainian)
7. Martyn A.G. (2008) Upravlinnya zemelnymy resursamy: prioritetny zavdannya na suchasnomy etapy reform [Land management: priority tasks at the current stage of reforms]. *Zemlevporydny visnik*, no. 2, pp. 30–36. (in Ukrainian)
8. Marmul L.O. (2015) Upravlinnya zemelnymy resursamy agrarnyh pidpriemstv na zasadah optimizacii orendnih vidnosyn, zemleustrou, melioracii [Management of land resources of agricultural enterprises on the basis of optimization of lease relations, land management, land reclamation]. *Efektivna ekonomika. Elektronne naukove fahove vidannya*, no. 12. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4624> (accessed 12 October 2020). (in Ukrainian)
9. Zemelny kodeks (2001) *Urydovy kurer*. 15 November. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b9> (accessed 12 October 2020). (in Ukrainian)