

УДК 332.3

Т. Б. Романенко,
аспірант, Інститут агроекології і природокористування НААН України, м. Київ

РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗБАЛАНСОВАНИМ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

T. Romanenko,
Postgraduate, Institute of Agroecology and Nature NAAS of Ukraine, Kyiv

MANAGEMENT REGULATION BALANCED AGRICULTURAL LAND USE

Проаналізовано існуючі системи управління землекористуванням. Досліджено регулювання як основну функцію управління. Встановлено, що державне регулювання управління сільськогосподарським землекористуванням повинно стати базою для динамічного та поступального розвитку процесу збалансованого сільськогосподарського землекористування. Запропоновано регулювання управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням пов'язувати із основними суб'єктами-землекористувачами і землевласниками, розглядати на різних рівнях управління та здійснювати за основними правомочностями.

The existing system of land use. Investigated the regulation as the primary function of government. Found that state regulation of agricultural land use management should be the basis for a dynamic and progressive process of sustainable agricultural land use. A balanced management of regulating agricultural land use to connect with the main actors, land users and landowners to consider the different levels of government and exercise the main powers.

Ключові слова: землекористування, управління, регулювання, управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням.

Key words: land use, management, regulation, balanced management of agricultural land use.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Використання земельних ресурсів у сільському господарстві не відповідає вимогам збалансованого природокористування. Значна частина сільськогосподарських земель через надмірну розораність, інтенсивні процеси деградації та опустелювання втратила економічну родючість. Екологічний стан залучених у сільськогосподарське використання земель настільки погіршився, що тепер, оскільки земельні ресурси в агробізнесі виступають як засіб виробництва, від них залежатиме як економічний стан господарюючих суб'єктів, так і продовольча безпека країни. Існуюча система управління земельними ресурсами не здатна забезпечувати умови збалансованого землекористування в умовах ринкової економіки та потребує негайних змін.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вагомий внесок у розвиток теоретико-методичних та прикладних наукових досліджень з основ управління земельними ресурсами зробили вітчизняні науковці економісти-аграрники, зокрема: В.Г. В'юн [1], М. Лавейкін [2], А.М. Третяк [3], А.Я. Сохнич [4] у своїх працях висвітлювали наукові і методичні основи управління земельними ресурсами; В. Горлачук [5], Ю.Г. Гуцуляк [6] працювали над науково-методичними засадами

управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки; В.М. Будзак [7], В. Горлачук, О.М. Гаркуша, В. Г. В'юн [8], досліджували питання управління землекористуванням: економіко-екологічними та управлінськими аспектами; О.В. Лазарева [9], працювала над проблемою інноваційного управління сільськогосподарським землекористуванням тощо. Однак, незважаючи на вивчення цієї проблематики, дослідження, які безпосередньо стосуються управління збалансованим землекористуванням, розкриті не в повній мірі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є поглиблення теоретико-методологічних аспектів формування управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Швидке виснаження земельних ресурсів обумовлено надмірними темпами експлуатації, що перевищують можливості їх відтворення. Однією з основних причин виникнення цієї проблеми є відсутність ефективної системи управління збалансованим землекористуванням в умовах трансформації земельних відносин України до ринкового типу. Тому сьогодні потрібна не лише модернізація використання земельних ресурсів, а й сільсько-

господарського землекористування шляхом формування системи управління збалансованим землекористуванням. Така система управління отримує конкурентні переваги завдяки гнучкості прийняття управлінських рішень щодо розораності угідь, складу та їх структури, системи сівозмін, заходів з охорони земель та ґрунтів.

Управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням повинно базуватися як мінімум на розробці стратегії розвитку форм та способів використання сільськогосподарських угідь. Одні науковці розуміють під процесом управління організацію певних видів робіт, інші — реалізацію певних заданих та набутих функцій, а ще інші — регулювання землекористування та виробничою діяльністю.

Власне остання модель системи управління землекористуванням направлена переважно на підтримання вже існуючих норм та стандартів в сільськогосподарському землекористуванні. Забезпечити максимальну ефективність використання земель сільськогосподарського призначення можливо лише за допомогою як прямих, так і опосередкованих управлінських дій та заходів. При цьому повинен здійснюватися безперервний обмін інформацією між суб'єктами управління різних рівнів та різного статусу.

Зворотну реакцію на ті чи інші управлінські дії слід узгоджувати із основним напрямом (напрямами) використання земель. Це, з одного боку, забезпечує виконання поставлених цілей, а з іншого — вимагає постійного корегування заходів, які ці цілі реалізують. Необхідно управляти як складовими об'єктами, тобто сільгоспунітетами чи окремими земельними ділянками, так і земельними відносинами. В такому випадку земельні відносини повинні максимально відображати головні керуючі дії та заходи або ж, навпаки, заходи повинні максимально узгоджуватися із відповідними земельними відносинами.

Оскільки регулювання ми беремо за основну функцію управління, то державне регулювання управлінням сільськогосподарським землекористуванням повинно стати базою для динамічного та поступального розвитку процесу збалансованого сільськогосподарського землекористування. При цьому важливо вдало підібрати адекватні методи та прийоми регулювання управлінням землекористуванням, які поєднували б в собі як стимулюючі, так і примусові аспекти. Проте стимулюючі до екологічно збалансованого сільськогосподарського землекористування методи та прийоми повинні домінувати над відповідними примусовими методами.

Щодо застосування різних методів та прийомів слід дотримуватися певної етапності. Так, зокрема, доцільно розпочинати із адміністративних методів, а закінчувати відповідними економічними методами регулювання управлінням землекористуванням [8, с. 86—124]. Також доцільно застосовувати і різного роду правові та юридичні обмеження такі, як метод регулювання управлінням землекористуванням. Це дозволить більш комплексно і всебічно залучити до управління всіх суб'єктів земельних відносин, а також охопити максимальну кількість управлінських прийомів.

Позитивні зміни в регулюванні управління сільськогосподарським землекористуванням часто обмежуються якісними змінами у стані земельних ресурсів та якісними змінами у самому процесі землекористування. Тому важливо спочатку об'єктивно оцінити всі можливі та потенційні якісні зміни як в землекористуванні, так і в земельних ресурсах, а вже після цього розробляти управлінські рішення та дії.

Регулювання управління сільськогосподарським землекористуванням слід пов'язувати із основними суб'єктами-землекористувачами і землевласниками та їхніми інтересами. Базовими суб'єктами землекористування повинні бути сільськогосподарські землекористувачі, об'єднані територіальні громади та держава. При цьому сільськогосподарських землекористувачів

слід поділити на три групи. Перша група — крупні сільгоспідприємства та структури. Друга група — середні сільгоспідприємства і, третя група — сімейні фермерські та особисті селянські сільгоспідприємства.

Всі ці групи виконують різні функції в суспільному та сільськогосподарському значенні та мають різні масштаби сільськогосподарського землекористування, проте необхідним є встановлення пріоритетності суспільних інтересів над їхніми власними інтересами щодо форм, способів та напрямів використання земель сільськогосподарського призначення. При цьому основною і єдиною для всіх функцією повинні стати обґрунтування та дотримання засад збалансованого сільськогосподарського землекористування.

Досягнення збалансованого сільськогосподарського землекористування за допомогою системи регулювання управлінням землекористуванням можливе лише при розв'язанні певних завдань. Такими завданнями є: диференціація як земель, так і сільськогосподарських землекористувачів, як у розрізі природно-кліматичних зон, так і в розрізі видів сільськогосподарських угідь; диференціація прилеглої до земель сільськогосподарського призначення території.

Також пропонується підвищувати мотивацію сільськогосподарських землекористувачів щодо ефективного та збалансованого землекористування шляхом запровадження відповідних нормативно-правових, інформаційно-оцінювальних, виробничо-економічних, землепорядкових та еколого-економічних заходів. Також необхідно розробляти та впроваджувати заходи щодо максимального освоєння наявного земельно-ресурсного потенціалу територій та потенціалу економічних і земельних відносин.

Важливою складовою системи регулювання управлінням сільськогосподарським землекористуванням була б залишається інноваційно-інвестиційна складова щодо ефективного використання сільськогосподарських угідь [6, с. 48—64]. Така складова повинна не лише забезпечити високоефективне використання земель сільськогосподарського призначення, але й суттєво підвищити продуктивність земель і землекористувачів.

Система регулювання управлінням збалансованим сільськогосподарським землекористуванням повинна бути багатофункціональною і вирішувати максимальну кількість завдань з метою задоволення інтересів всіх суб'єктів-землекористувачів. Така багатофункціональність також проявляється і у багаторівневості функціонування регулювання і управлінням землекористуванням. Так, необхідно додатково організувати систему регулювання управлінням землекористуванням об'єднаними територіальними громадами на найнижчому місцевому або локальному рівні.

Нині потребує суттєвого удосконалення і існуюча система регулювання управлінням землекористуванням на регіональному рівні, за якої максимально враховуватимуться регіональні і зональні особливості сільськогосподарського землекористування [4, с. 78—95].

Загалом регулювання управлінням збалансованим сільськогосподарським землекористуванням слід здійснювати за основними правомочностями, а саме: регулювання набуття у власність земель, регулювання користування землями, регулювання розпорядження землями та регулювання охороною земель (рис. 1).

Таке регулювання повинно враховувати юридичну специфіку суб'єктів землекористувачів та здійснюватися окремо для юридичних та фізичних осіб. При цьому юридичні особи в особі об'єднаних територіальних громад повинні набути всі права комунальної власності на землі сільськогосподарського призначення в межах своїх нових територій, в тому числі і, за межами відповідних населених пунктів.

Важливою складовою системи регулювання управлінням збалансованим сільськогосподарським землекористуванням є регулювання управлінням охороною зе-

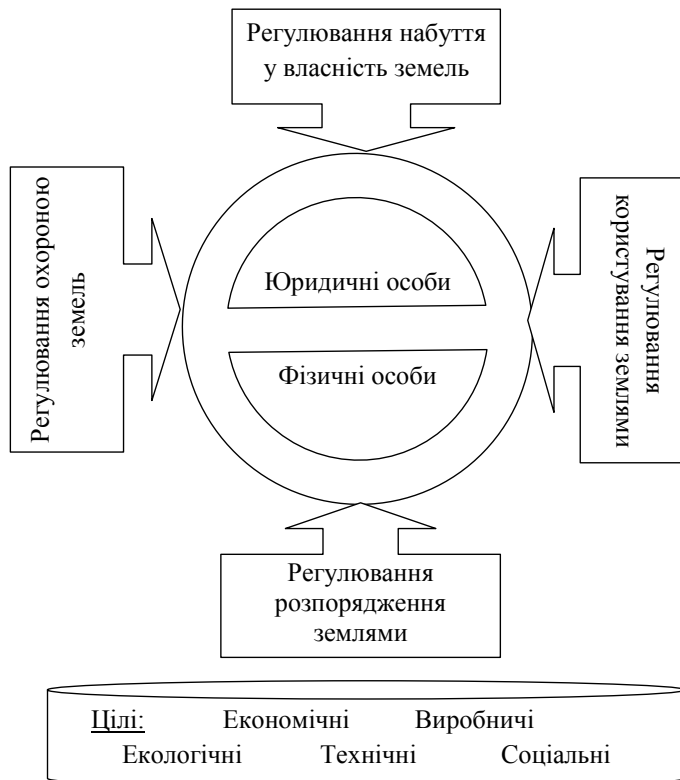


Рис. 1. Структура регулювання управлінням збалансованим сільськогосподарським землекористуванням

мель та відтворенням ґрунтів [1, с. 175—213]. Таке регулювання повинно враховувати вже існуючі обмеження та обтяження в сільськогосподарському землекористуванні. Перше обмеження пов'язане із видами цільового використання сільськогосподарських угідь у межах категорії земель сільськогосподарського призначення. Друге обмеження стосується природоохоронних та санітарних норм і вимог до землекористування. Третє обмеження зумовлено сервітутними відносинами. Нарешті четверте обмеження пов'язане із встановленим режимом землекористування.

Регулювання управління збалансованим землекористуванням одночасно відноситься до управління процесами, які відбуваються при використанні земель сільськогосподарського призначення, а також до управління землями та земельними ресурсами. Також існує ще третя складова управління, а саме управління діяльністю суб'єктів-землекористувачів. Тобто йдеться про природичне, виробниче та землевпорядкувальне управління. В основі природничого стоїть охорона та відтворення земель і ґрунтів. В основі виробничого — економічно ефективного використання земель, а в основі землевпорядкувального — оптимізація земель і землекористувань [7].

Найскладнішою для реалізації існуючих управлінських методів та прийомів із представлених складових є природичне управління. Це зумовлено тим, що природні системи і, зокрема екосистеми вже мають власний внутрішній регулятор свого розвитку, а саме здатність до самовідновлення і саморегуляції. Іншими словами розглядаючи цю складову загальної системи управління необхідно використовувати такі методи і прийоми, які б дозволили зберегти або відновити саморегулюючу здатність природних екосистем. Втрата саморегулюючої здатності екосистем веде до того, що ефективне управління використанням таких екосистем можливе лише при постійному їх підживленні як ресурсному, так і енергетичному.

Тобто позитивним і успішним управлінням землекористуванням в природничому розумінні буде або за

мінімального втручання, або за значного втручання у стан земельних ресурсів. Проте в останньому випадку таке управління не буде довговічним, а саме рано чи пізно від нього потрібно буде відмовитися і, відповідно, перейти на адаптивне управління сільськогосподарським землекористуванням. Яскравим прикладом такого адаптивного сільськогосподарського землекористування є органічне землекористування [10, с. 126—148]. Відповідно при органічному сільськогосподарському землекористуванні в частині природничого управління відбувається пристосування всіх виробничих та технологічних процесів до відповідних природних процесів, які найбільшою мірою впливають на продуктивність земель сільськогосподарського призначення та продуктивність сільськогосподарських культур.

Система регулювання управлінням збалансованим сільськогосподарським землекористуванням, в цілому, зазнає впливу зовнішніх та внутрішніх чинників. Обидві групи чинників можуть бути як стихійними, так і цілеспрямованими. Відповідно для кожної із чотирьох складових необхідно розробляти свої шляхи і засоби щодо їх досягнення. Проте однією із основних цілей ефективною системи регулювання управління збалансованим землекористуванням повинно стати встановлення нормального раціонального або збалансованого стану земельних та інших природних ресурсів. Поряд з цим повинно формуватися конкурентне середовище сільськогосподарського землекористування, як на окремо взятій території, так і в Україні в цілому.

Власне конкурентоспроможність сільськогосподарського землекористування повинна проявлятися, насамперед, у конкурентоспроможності організаційно-правових форм господарювання в кожному регіоні. Нині господарства Київської області за обсягами валового виробництва сільськогосподарської продукції входять у трійку найбільших виробників України, а за обсягами виробництва на душу населення — у шістьку кращих. Київщина залишається одним із лідерів в країні по вирощуванню зернових культур. Всього в області працює понад 2 000 сільгоспідприємств.

У 2013 році сільгоспідприємства Київської області отримали рекордний за останні сто років урожай зернових та зернобобових культур, а саме понад 3 млн тонн при середній урожайності 56,3 ц/га [11, с. 1]. Щороку в області близько 1,4 млн тонн зерна використовується на задоволення внутрішніх потреб, а решту продається за її межами. Це при тому, що майже 1,7 млн тонн зерна область може зберігати в себе, а 521 тону на добу переробляти на 18 борошномельних підприємствах. Загалом населення області споживає близько 84 тис. тонн борошна.

Ще більш успішніше сільгоспідприємства Київської області вирощують овочі. Протягом року в Київській області збирають понад 500 тис. тонн овочів при середній врожайності більше 200 ц/га, що більше, а ніж у двічі перевищує внутрішні потреби регіону. Плодоовочеву продукцію зберігають на майже ста об'єктах у кількості близько 220 тис. тонн, при потребі у 300 тис. тонн.

Вструктурі посівних площ Київської області у 2016 році домінували зернові та зернобобові культури [12]. Загальна посівна площа сільгоспкультур в Київській області становила 1150,9 тис. га. З цієї площі зернові та зернобобові культури займали 392 тис. га, або 34 %, технічні — 322,1 тис. га, або 28 %, картопля та овочі — 122 тис. га, або 11 %, а інші — 314,8 тис. га. Для прикладу, загальна площа посівів зернових і зернобобових культур в Бориспільському районі становила понад 12,2 тис. га [13]. При цьому під озиму пшеницю відведено 9,2 тис. га, або 75,4 %, ярий ячмінь — майже 1,7 тис. га, або 13,9 %, озимий ячмінь трохи більше 0,4 тис. га, або 3,4 %, озиме жито майже 0,4 тис. га, або 3,3 %, овес — 0,3 тис. га, або 2,5 %, та інші сільгоспкультури. При цьому закупівельні ціни лише сприяють вирощуванню

найбільш виснажливих сільгоспкультур в районах Київської області. Зокрема закупівельні ціни на: пшеницю 2 класу у серпні 2016 року становили всього 3859 грн./т, ячмінь — 3390 грн./т, кукурудзу — 4100 грн./т, тоді як на ріпак — 10600 грн./т.

Оптимальним для центрального Лісостепу вважаються такі культури як овес, кукурудза, пшениця, ячмінь, цукрові буряки, горох, просо та соняшник. При традиційному сільськогосподарському землекористуванні в Київській області щороку витрачається 1,2 тис. тонн засобів захисту за рослинами, які включають 0,8 тис. тонн гербіцидів, 0,1 тис. тонн інсектицидів, 1,8 тис. тонн фунгіцидів тощо. Також потрібно майже 50 тис. тонн поживних речовин, а також органічних добрив та ведення відповідних сівозмін.

ВИСНОВКИ

Таким чином, основною метою регулювання управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням повинно стати підвищення екологічної, економічної та соціально-виробничої ефективності землекористування при збереженні земельно-ресурсного потенціалу. Для цього необхідно удосконалювати ринкову інфраструктуру використання земель сільськогосподарського призначення. Однією із базових основ сільськогосподарського землекористування повинна залишатися система державного землеустрою території.

Водночас, регулювання управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням у Київській області повинно бути направлено, насамперед, на вирішення продовольчої безпеки не лише населення регіону, але й певною мірою населення країни, принаймні по зернових і зернобобових культурах та овочах, де є найбільші успіхи і, відповідно, найбільші перспективи. Разом з цим доцільно збільшувати кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Необхідно створювати більш сприятливі інвестиційні умови та забезпечувати сільгоспвиробників дешевими кредитами, особливо під купівлю сільгосптехніки.

Оскільки основними виробниками більшості видів сільськогосподарської продукції досі залишаються дрібні сільгоспвиробники, то необхідно прийняти регіональну та загальнодержавну програму розвитку фермерських або сімейних фермерських господарств, а також збільшити площі складів та холодильних установок призначених для зберігання сільськогосподарської продукції, а також необхідно розробити та реалізувати дієві заходи щодо охорони земель та підвищення родючості ґрунтів у регіоні.

Література:

1. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / За ред. В.Г. В'юна. — Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2002. — 316 с.
2. Лавейкін М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / М. Лавейкін // Вісник Львівського державного аграрного університету "Землепорядкування і земельний кадастр". — 2001. — № 4. — С. 14—19.
3. Управління земельними ресурсами: навч. посібник / За ред. А.М. Третяка. — Вінниця: Нова книга, 2006. — 360 с.
4. Наукові і методичні основи управління земельними ресурсами: монографія / За ред. А.Я. Сохничка. — Львів: НВФ "Українські технології", 2007. — 237 с.
5. Горлачук В.В. Науково-методичні засади управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / В.В. Горлачук // Вісник Львівського державного аграрного університету "Землепорядкування і земельний кадастр". — 2001. — № 4. — С. 167—171.
6. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. — Чернівці: Прут, 2002. — 124 с.

7. Будзяк В.М. Сільськогосподарське землекористування (економіко-екологічні та управлінські аспекти) / За ред. С.І. Дорогунцова: монографія / В.М. Будзяк. — К.: Оріан, 2006. — 488 с.

8. Управління землекористуванням: підручник / В.В. Горлачук, О.М. Гаркуша, В.Г. В'юн та ін.; за ред. В.В. Горлачука. — Миколаїв: Вид-во "Іліон", 2006. — 376 с.

9. Лазарева О.В. Методологічні підходи формування механізму інноваційного управління сільськогосподарським землекористуванням / О.В. Лазарева // Економіка. Управління. Інновації. — 2014. — Вип. № 2 (12) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2014_2_38

10. Янчук В.П. Управління землями з обмеженим режимом землекористування: дис. ... канд. екон. наук: 08.08.01 / В.П. Янчук. — Миколаїв, 2004. — 209 с.

11. Підсумки роботи агропромислового комплексу Київської області за 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247014398&cat_id=244/

12. Київщина розпочала весняно-польові роботи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kor.gov.ua/node/9438>

13. Результати роботи управління агропромислового розвитку за перше півріччя 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://raybori.gov.ua/viddili-upravlinnya-strukturni-pidrozdili/upravlinnya-apk/1113-rezultati-roboti-upravlinnya-agropromislovogo-rozvitku-za-pershe>

References:

1. Bjun, V.G. (2002), Land Management, NaUKMA, Nikolaiv, Ukraine.
2. Laveykin, M. (2001), "Land Management and Land Registration in Ukraine", Land Management and Land Cadastre, vol. 4, pp. 14—19.
3. Tretiak, A. M. (2006), Land Management: teaching manual, New Book, Vinnitsa, Ukraine.
4. Sokhnicha, A. Y. (2007), Scientific and methodological principles of land management, Scientific-Production Enterprise "Ukrainian Technologies", Lviv, Ukraine.
5. Gorlachuk, V.V. (2001), "Scientific and methodological principles of land resources management in a market economy", Land Management and Land Cadastre, vol. 4, pp. 167—171.
6. Gutsulyak, Y. G. (2002), Land management in a market economy, Prut, Chernivtsi, Ukraine.
7. Budzyak V.M. (2006), Agricultural land use (economic-ecological and managerial aspects), Oriana, Kiev, Ukraine.
8. Gorlachuk, V.V. Garkusha, O.M. Vyun, V.G. (2006), Land-use management, Ilyon, Nikolaev. Ukraine.
9. Lazareva, O. (2014), "In Methodological Approaches to Formation of the Mechanism of Innovative Management of Agricultural Land Use", Economy. Management. Innovations, vol. 2 (12), available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2014_2_38
10. Yanchuk, V.P. (2004), Management of land with a limited land use regime: diss. ... Candidate Economic Sciences, 08.08.01, NNY, Nikolaev, Ukraine.
11. Results of the agro-industrial complex of the Kiev region in 2013, available at: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247014398&cat_id=244/
12. Kiev land began spring work, available at: <http://kor.gov.ua/node/9438>
13. Results of the management of agro-industrial development for the first half of 2016, available at: <http://raybori.gov.ua/viddili-upravlinnya-strukturni-pidrozdili/upravlinnya-apk/1113-rezultati-roboti-upravlinnya-agropromislovogo-rozvitku-za-pershe>

Стаття надійшла до редакції 05.07.2017 р.