

- / О.И. Малыгина // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. — 2009. — № 5. — С. 34–36.
4. Larsson G. Land registration and cadastral systems. — Stockholm, 2000. — 175 p.
 5. Бордюжа А.С. Інформаційне забезпечення системи управління збалансованим сільськогосподарським землекористуванням: дис. ... канд. с.-г. наук: 08.00.06 / Бордюжа Анастасія Сергіївна; Інститут агроєкології і природокористування НААН. — К., 2014. — 234 с.
 6. Williamson I.P. Sustainability and Land Administration Systems / I.P. Williamson, S. Ene-mark, J. Wallace. — Department of Geomatics, Melbourne, 2006. — 271 p.
 7. Ступень М.Г. Вдосконалення земельно-кадастрової системи для раціонального використання охорони земель у населених пунктах / М.Г. Ступень, С.О. Малахова // Збірник наукових праць Харківського національного аграрного університету. — 2010. — № 6. — С. 22–27.

УДК 332.36 : 502.33 : 631

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

В.А. Чудовська

кандидат економічних наук

старший науковий співробітник лабораторії збалансованого природокористування

Інститут агроєкології і природокористування НААН

Обґрунтовано концептуальні положення системи планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення на основі фундаментальних законів економічної теорії та особливостей розвитку землеустрою з урахуванням сучасних трансформаційних перетворень і засад державного управління у сфері аграрного землекористування.

Ключові слова: *система, планування, раціональне використання земель, охорона, землеустрій, землекористування, управління.*

Формування умов для сталого соціально-економічного розвитку країни потребує розроблення й реалізації планомірної державної політики, що зумовлює необхідність оновлення стратегії і тактики здійснюваних у країні трансформацій. Послаблення ролі держави в стратегічних аспектах планування раціонального використання і відтворення земель призвело до появи негативних ефектів у землевпорядкуванні, пов'язаних, зокрема, зі зменшенням площ продуктивних сільськогосподарських угідь без відповідного еколого-економічного обґрунтування за умови, що відбувалося синхронне збільшення невикористовуваних за призначенням земель, а також кількості законодавчого недотримання щодо перерозподілу угідь тощо. Поряд з цим за ринкових умов господарювання виникає необхідність якнайповніше задовольнити економічні інтереси суспільства, землекористувачів та держави щодо раціональної організації використання й охорони земель. Цього можна досягти шляхом ефективної системи планування як на загаль-

нодержавному, так і на регіональних рівнях управління.

Дослідження питань організації землекористування, удосконалення еколого-економічних засад використання та охорони земель відображені в наукових працях вітчизняних учених, зокрема І. Бистрякова, В. Будзяка, Г. Гуцуляка, Д. Добряка, О. Дорош, О. Коваліва, А. Мартина, П. Руснака, П. Саблука, А. Сохничка, М. Ступеня, А. Третяка та ін. Теоретичним і методичним аспектам удосконалення інструментарію управління використанням земельних ресурсів у сільському господарстві присвячено праці Д. Бабміндри, Д. Гнатковича, В. Голяна, Л. Грановської, Є. Мішеніна, Л. Новаковського, М. Роїка, Ю. Туниці, М. Федорова та інших дослідників.

Проте, незважаючи на вагомий науковий внесок існуючих розробок, досі залишаються актуальними питання щодо вдосконалення системи планування раціонального використання та охорони земель у сільському господарстві з урахуванням реалій сьогодення, особливо в

умовах незадовільного стану земельних ресурсів, що подвоює актуальність і зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Тому в цій статті пропонується обґрунтування концептуальних положень системи планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення.

Визначальною особливістю сільськогосподарської галузі є існування живих організмів, які функціонують у природних умовах, тобто за біологічними законами. Тривалий час багато вчених формулювали фундаментальні закони розвитку аграрного виробництва на основі оптимізації різних чинників впливу.

Зокрема, А. Сміт у праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» [12] висунув теорію абсолютних переваг, якими володіє певна країна для вироблення будь-якого товару. Під абсолютними перевагами він розумів і природно-територіальний чинник, природні ресурси. Як зазначав А. Сміт, наявність у країні тих чи інших абсолютних переваг дає змогу виробляти товари з меншими питомими затратами, роблячи їх більш конкурентоспроможними на світових ринках. Тобто напрацювання А. Сміта дали основу для формування ефективного сільського господарства з урахуванням різних складових виробництва.

Так, підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення шляхом оптимізації природно-кліматичного чинника (тобто розміщення сільськогосподарських культур у зонах з найбільш сприятливими для них кліматичними умовами) представлено в доктрині про природні (географічні) зони [1; 7; 8; 9; 14], де природно-кліматичний чинник розкривається через природні умови кліматичних зон, які істотно позначаються на кінцевому розміщенні сільськогосподарських підгалузей.

Пізніше були запропоновані методи зонального районування сільськогосподарських територій, основними з яких вважаються агрокліматичне та агроекологічне районування, суть яких полягає в оцінюванні ґрунтово-кліматичних особливостей території (тип ґрунту, сума активних температур, кількість і розподіл опадів за сезонами та по території тощо), де ключовим чинником сільськогосподарського районування виступає рослина та її особливі вимоги до умов довкілля [8; 9; 13].

Йоганна Генріха фон Тюнена можна вважати родоначальником дослідження впливу соціально-економічних чинників у сфері планування землекористування. Він запропонував оптимальну схему розстановки у вигляді сис-

теми концентричних кіл різного діаметра довкола центрального міста (тобто ринку збуту), які розділяють зони розміщення різних видів сільськогосподарської діяльності [8]. При цьому серед основних чинників такої логістики він визначав: відстань від господарства до міста, ціну на різні види сільськогосподарської продукції та земельну ренту. Так, найближче до міста розташовані господарства, які займаються інтенсивним городництвом і садівництвом, децю далі — зона інтенсивного лісового господарства, після — зона інтенсивного молочного господарства, потім — екстенсивне рільництво, зона екстенсивного скотарства і т. д. Інакше кажучи, спочатку розміщуються господарства, зайняті найбільш продуктивними видами діяльності зі значними затратами праці та здатними відшкодувати вищу орендну плату за переваги місця розташування.

Наступниками Й. Тюнена були В. Лаунхардт і А. Вебер, які запропонували концепцію оптимального розміщення сільськогосподарського виробництва [8; 9]. Так, оптимальне розташування сільгоспідприємства передбачає щонайменшу віддаленість від джерел сировини за умови, що транспортування продукції вигідніше, аніж доставка сировини. І навпаки — за умови, якщо витрати на транспортування сировини менші. Окрім того, А. Вебер запровадив критерій оптимальності, що передбачає прагнення до мінімізації не лише транспортних, а й у цілому загальних виробничих витрат, розгортаючи тим самим концепцію щодо територіального планування.

На думку західного економіста Г. Бортса, сільськогосподарське виробництво варто розташовувати на територіях із регіональними конкурентними перевагами, які сприяють зменшенню обсягів виробничих витрат, зокрема це орні землі низької вартості, наявність засобів меліорації, відповідні біокліматичні запаси для виготовлення сільськогосподарської продукції, агломераційний ефект, наявність трудових ресурсів певної вікової групи та кваліфікації тощо [8; 9; 14].

Істотний вплив на розвиток системи планування використання земель сільськогосподарського призначення справили також вчення А. Маршалла, Ф. Перру, П. Кругмана та інших вчених. Подальший розвиток теорій планування землекористування в сільському господарстві спирався на використання апарату економіко-математичного моделювання, даючи змогу оцінювати вплив усіх чинників та векторів їх спрямованості.

Оскільки планування та організація раціонального використання і охорони земель, маючи соціально-економічний характер, є ком-

понентою суспільного способу виробництва [15], постає необхідність їх спрямованості та узгодженості із затвердженими документами довгострокового соціально-економічного розвитку країни та її регіонів.

Напрями перспективного довгострокового розвитку України, що зважають на нинішню специфіку її еколого-економічного становища з урахуванням загальносвітових тенденцій, визначаються, зокрема, Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року, Постановою ВРУ «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року тощо.

Так, згідно з Постановою ВРУ «Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [10] визначено, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування (порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, розораність земель є найвищою в світі), на основі чого означено основні заходи щодо збалансованого використання і відновлення земельних ресурсів. Також йдеться про державну політику охорони й раціонального використання земель, що окреслюється системою правових, організаційних, економічних та інших заходів, які мають природоохоронний, ресурсозберігаючий і відтворювальний характер.

Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року [5] з-поміж першопричин екологічних проблем нашої держави визначає існуючу систему державного управління у сфері охорони довкілля, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій. Зокрема, щодо охорони земель йдеться про проблеми, які значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації та автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади.

Поряд з тим, у Земельному кодексі України [6] зазначено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, тому необхідність планування її раціонального використання та охорони має особливу нагальність. Згідно із Законом України «Про землеустрій» [4], мають

здійснюватися роботи, пов'язані з плануванням та організацією раціонального використання й охорони земель на рівні адміністративно-територіальних утворень задля вдосконалення їхнього розподілу.

Окрім того, враховуючи реалії соціально-економічного розвитку нашої країни, в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [11] пропонується зосередити зусилля і фінансовий ресурс на трьох пріоритетах, одним із яких є необхідність створення бази для реалізації ефективної регіональної політики — механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком (у тому числі розвитком сільських територій), які відповідали б вимогам часу та проблемам, які стоять перед регіонами, що насамперед потребує трансформації процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної та горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів і завдань на різних рівнях та в різних галузях розвитку території.

Тож, зважаючи на світову тенденцію заощадження такого невідтворюваного природного ресурсу, як сільськогосподарські угіддя, в нашій країні їх слід сприймати як національний здобуток, що належить усьому суспільству і підлягає винятковій охороні (про це йдеться і в Земельному кодексі України). У зв'язку з цим концептуальні положення планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення мають передбачати визначення магістральних пріоритетів задля чіткості векторної спрямованості державної земельної політики, а також з метою забезпечення планування та реалізації належних заходів у межах європейських норм, регламентів і стандартів, сприяючи тим самим підвищенню ефективності сільськогосподарського землекористування за умови дотримання відповідних регіональних природно-господарських і агроекологічних вимог. Для кращої репрезентативності та можливості використання в науково-прикладній площині такі пріоритети доречно поєднати у відповідні функціонально-цільові групи залежно від сутнісної характеристики та особливостей визначення (табл. 1).

Системність вибудовування цілей та завдань під час раціонального використання земель сільськогосподарського призначення передбачає застосування чітких комплексних підходів до планування, зокрема: всебічне ґрунтовне дослідження системи використання та відтворення земельних ресурсів, а також

**Пріоритети планування раціонального використання та охорони
земель сільськогосподарського призначення**

Функціонально-цільова група	Пріоритети системи планування
Організаційно-економічні	Відповідні умови для формування і розвитку контрольованого ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення
	Розроблення та введення стимулюючих заходів щодо оптимізації землекористування
	Належні територіальні умови для збалансованого сільськогосподарського виробництва
	Стабілізація динаміки та дотримання балансу земельних угідь, а також їх цільового призначення та використання
Екологічні	Збереження та відтворення родючості сільськогосподарських угідь
	Зменшення негативного антропогенного та техногенного навантаження на земельні ресурси
	Формування екологічно привабливого середовища для здійснення сільськогосподарської діяльності та розвитку сільських територій
	Забезпечення продовольчої безпеки
Соціальні	Розвиток інфраструктури на селі
	Рівний доступ до використання земельних ресурсів різних організаційно-правових форма господарювання
	Розширення перспектив для створення додаткових робочих місць аграрної сфери
Інституційно-правові	Використання і перерозподіл земель сільськогосподарського призначення лише в межах законодавчих норм
	Правовий порядок та виконання заходів із землеустрою
	Формування ефективних механізмів вертикальної та горизонтальної координації на різних рівнях управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів

Джерело: адаптовано автором за [1; 7; 9; 14].

системи функціонування земельних відносин; здійснення системного аналізу їхньої структури; формулювання мети функціонування цих систем з позиції вирішення соціально-економічних завдань; виявлення спільних якостей та дослідження динаміки подальшого розвитку з визначенням можливих бар'єрів; опрацювання причин трансформації на основі впливу зовнішніх і внутрішніх чинників.

Зважаючи на розглянуті теоретичні передумови й пріоритети вдосконалення сільськогосподарського землекористування, а також положення програмних і стратегічних документів соціально-економічного та екологічного розвитку країни в цілому і в аграрному секторі зокрема, в частині темпів зростання ВВП, змісту етапів інноваційного розвитку, умов національної конкурентоспроможності, розвитку аграрного комплексу та природно-ресурсного потенціалу, варто визначити концептуальні положення

планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення. Ці положення є певною системою поглядів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та якості життя сільського населення завдяки вдосконаленню сільськогосподарського землекористування шляхом досягнення якнайбільшого ефекту в тривалій перспективі, а також формують інформаційно-аналітичну базу з метою розроблення нормативно-правових документів щодо подолання ключових проблем використання земель сільськогосподарського призначення.

Розроблення концептуальних положень планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення має ґрунтуватися на системному підході, що передбачає визначення взаємодоповнюючих цільових орієнтирів, ґрунтуючись

на врахуванні магістральної мети такого планування, а також розподілі цих орієнтирів на потрібні завдання (рис. 1).

З-поміж головних цілей планування раціонального використання сільгоспземель варто виокремити якнайповніше задоволення суспільних потреб щодо земельних ресурсів за умови їх рівночасного збереження та відтворення. Цієї мети можна досягти реалізацією низки завдань щодо забезпечення збалансованості та підвищення ефективності використання, відтворення й охорони земельних ресурсів на основі розумної територіальної організації та організації земельних відносин у сільськогосподарському землекористуванні.

У цьому зв'язку концептуальні детермінанти планування раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення потребують виняткових пропозицій і

підходів: таке планування має здійснюватися на загальній та постійній основі з векторною спрямованістю на дотримання і удосконалення вітчизняного земельного законодавства та забезпечення збереження й охорони довкілля, оскільки планування виступає ключовою передпроектною ланкою та обов'язковою умовою ефективно організації раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення.

Неодмінною умовою розроблення проектних рішень щодо використання земель мають бути еколого-господарське зонування й природно-сільськогосподарське районування, організація території, правила використання, комплекс заходів щодо впорядкування землеволодінь і землекористувань, підтримки стійкості агроландшафтів та охорони земель, установлені в межах нормативів плануван-



Рис. 1. Система цільових орієнтирів планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення

Джерело: сформовано автором.

ня використання земель. Схеми землеустрою мають посідати першість щодо документації з приводу будь-якої територіальної організації (містобудівної, лісгосподарської, водогосподарської тощо) стосовно перспективного використання земель за межами населених пунктів, а також бути основою використання й охорони земельних ресурсів, розвитку землеволодіння та землекористування на відповідній території (така необхідність зумовлена вимогами Конституції України, Земельного кодексу України та низки законодавчих документів і підзаконних актів). Усе це якраз породжує відповідальність держави за систему планування раціонального використання та охорони земель, сприяючи забезпеченню стратегічних інтересів та потреб держави у сфері розпорядження та управління земельними ресурсами.

ВИСНОВКИ

Реалізація положень планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення сформує основу для досягнення належного еколого-економічного ефекту шляхом збалансованого використання земельних угідь, запобігання їхньому вибуттю із сільськогосподарського обігу, розвитку галузі сільського господарства та сільської інфраструктури, подолання організаційно-територіальних і земельно-правових обмежень, які формують бар'єри для поліпшення інвестиційного клімату в аграрній сфері та нормалізації обігу земель сільськогосподарського призначення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Добряк Д.С. Сучасний землеустрій — основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України / Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра // Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. — Львів: НВФ «Українські технології», 2004. — С. 20–25.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23.03.2000 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
3. Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/>
4. Закон України «Про землеустрій» № 858-IV від 22.05.2003 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
5. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-VI від 21.12.2010 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
6. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
7. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Мартин // Землевпорядний вісник. — 2008. — № 2. — С. 30–36.
8. Мочерний С.В. Економічна теорія: навч. посіб. / С.В. Мочерний. — 4-те вид., стереотип. — К.: ВЦ «Академія», 2009. — 640 с. (Серія «Альма-матер»).
9. Иванов Н.И. Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в субъектах Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа): монография / Н.И. Иванов. — М.: ГУЗ, 2013. — 265 с.
10. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» № 188/98-ВР від 05.03.1998 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/>
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» № 385 від 06.08.2014 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
12. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: монография / А. Смит. — М.: ЭКСМО, 2007. — 652 с.
13. Третьяк А.М. Управління земельними ресурсами / А.М. Третьяк, О.С. Дорош. — Вінниця: Нова книга, 2006. — 360 с.
14. Хасай Н.Ю. Совершенствование управления землепользованием как основа развития сельскохозяйственного природопользования / Н.Ю. Хасай // Состояние и перспективы развития агропромышленного комплекса Южного Федерального округа: сб. науч. ст. по материалам 72-й науч.-практ. конф. / Ставроп. гос. аграрн. ун-т. — Ставрополь: АГРУС, 2008. — С. 157–162.
15. Шкуратов А.И. Эколого-экономические проблемы сельскохозяйственного землепользования в процессе реформирования земельных отношений в Украине / А.И. Шкуратов // Проблемы экономики: сборник научных трудов. — Минск: Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2013. — №1 (16). — С. 247–257.