

УДК 322.2

О. В. Камінецька,
аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНО-РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ТЕРИТОРІЙ

O. Kaminetska,
aspirant, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

METHODOLOGICAL BASIS OF THE RESEARCH DEPARTMENT OF LAND RESOURCE POTENTIAL AREAS

У статті проведено аналіз методологічних основ дослідження управління земельно-ресурсним потенціалом територій. Досліджено функції, якими характеризується організація процесу управління земельно-ресурсним потенціалом територій. Сформовано цикл регулювання діяльності щодо виконання і охорони земельних ресурсів, де однією з центральних позицій посідає планування використання земель, яке забезпечує збалансованість сталого розвитку землекористування. Визначено критерії розробки заходів щодо стимулювання оптимізації землекористування та розвитку господарств усіх організаційно-правових форм. Проаналізовано використання понять "потенціал", "земельно-ресурсний потенціал" та "земельні ресурси" та їх головний сенс у науковій літературі провідними науковцями.

In the article the methodological foundations of the research department of land resource potential areas is analyzed. The functions that characterized the organization of the management process of land resource potential areas are investigated. Cycle regulation of activities for the implementation and protection of land resources, where one of the central position occupies land use planning, which provides a balance sustainability of land use are formed. The criteria measures to stimulate the development of land use and optimization of enterprises of all legal forms is determined. Use of the concepts of "potential", "land and resource potential" and "land resources" and their main thrust in the scientific literature by leading scientists are analyzed.

Ключові слова: управління, земельні ресурси, потенціал, охорона земель, стале землекористування.

Key words: management, land resources, potential, land protection, sustainable land use.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Управління земельно-ресурсним потенціалом територій є адміністративно-управлінською діяльністю уповноважених органів виконавчої влади щодо забезпечення раціонального викори-

стання і охорони земель усіма суб'єктами земельних відносин, на основі розроблених прогностичних, планових, програмних, проектних та інших документів, а також прийнятих на різних адміністративних рівнях нормативно-правових актів.



Рис. 1. Цикл регулювання діяльності з використання та охорони земельних ресурсів на основі аналізу рівня добробуту

Організація процесів управління земельно-ресурсним потенціалом територій характеризується певними взаємопов'язаними функціями: прогнозуванням, плануванням та організацією, проектуванням використання земель, оперативним управлінням, обліком, реєстрацією, оподаткуванням, контролем та вирішенням земельних спорів.

Залежно від того, яка функція управління розглядається, управлінський вплив може виявлятися через рекомендації, прогнози, плани, схеми, проекти, розпорядження, постанови тощо. Виникає проблема щодо розробки методологічних основ дослідження управління земельно-ресурсним потенціалом територій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням визначення цінності земельних ресурсів містобудівних систем займалися такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Т.П. Авраменко, І.К. Бистряков, Т.В. Гоголь, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, А.Г. Мартин, О.Ю. Мельничук, А.М. Третяк та інші, проте не вирішеною залишається низка питань, пов'язаних з методологією дослідження управління земельно-ресурсним потенціалом територій потребує більш глибокого дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз методологічних основ дослідження управління земельно-ресурсним потенціалом територій, функції якими характеризуються організація процесу управління земельно-ресурсним потенціалом територій, а також формування циклу регулювання діяль-

ності щодо виконання і охорони земельних ресурсів, яке забезпечує збалансованість сталого розвитку землекористування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як відомо, планування відноситься до видів управлінської діяльності, пов'язаних з розробкою планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів і засобів його досягнення, вибір оптимальної альтернативи розвитку об'єкта управління, розрахованої на певний часовий період.

Планування включає прийняття планових рішень уповноваженими на те органами або особами. Кінцевою метою планування є розробка плану (схеми), що визначає склад, структуру, порядок проведення заходів, необхідних для виконання поставлених завдань, а також включає якісний і кількісний опис об'єкта управління в справжній і розрахунковий періоди.

Відповідно до Указу Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" [1] є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. І відповідно до прийнятого цієї стратегією вектору відповідальності, територіальні громади самостійно мають вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток всієї країни.

При цьому у відповідності до стратегічних індикаторів реалізації стратегії сталого розвитку Україна разом із Світовим банком має розробити показник добробуту громадян, визначитися з його цільовим значенням

та провести моніторинг змін такого показника.

У системі управління земельно-ресурсним потенціалом територій будь-якої країни планування використання земель та їх охорони є найважливішою функцією, яка визначає перспективи раціонального землекористування. Вона є інструментом здійснення земельної політики та розвитку землекористування в країні, а також узгодження федеральних, регіональних і муніципальних пріоритетів і інтересів при управлінні земельними ресурсами та їх охорони, територіальної організації виробництва і природокористування.

Можна виділити цикл регулювання діяльності щодо виконання і охорони земельних ресурсів, де однією з центральних позицій посідає планування використання земель, яке забезпечить збалансованість сталого розвитку землекористування тільки за наявності попереднього прогнозування і оцінки добробуту. Надалі здійснюється реалізація розроблених планів і оцінка їх результатів (рис. 1).

У процесі здійснення циклу регулювання діяльності з використання та охорони земельних ресурсів проведення заходів з планування передують такі дії в рамках прогнозування:

- визначення меж планування;
- забезпечення органів влади, уповноважених вести планування, вихідними показниками, необхідними для складання плану;
- надання плановим органам можливість вибору шляху для досягнення мети;
- попередження органів влади, уповноважених вести планування, про можливі наслідки розробки і реалізації плану.

У цьому проявляється єдність і взаємодія планування і прогнозування.

У той же час між прогнозуванням і плануванням існують принципові відмінності:

1. Прогнозна інформація носить орієнтовний характер і проявляється в результаті специфічної прогностичної діяльності. Планування засноване на більш строгих і точних розрахункових методах.

2. У прогнозі можуть розглядатися альтернативні варіанти вирішення проблеми. План завжди має конкретний характер, тобто досягнення якого-небудь показника забезпечується тільки за рахунок виконання певних дій.

3. Планування спрямоване на прийняття та практичне здійснення управлінських рішень, мета прогнозування — створення наукових передумов для прийняття таких рішень [2, с. 13].

Законом України "Про землеустрій" від 22 травня 2003 року № 858-IV в статті 2 визначено, що землеустрій забезпечує прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях.

Відповідно сучасні умови ринкової економіки, характерні різноманітним форм власності і господарювання, вимагають застосування більш широкого спектра організаційно-територіальних заходів по оптимізації і раціоналізації землекористування на основі визначення рівня добробуту.

Таким чином, з огляду на склад і структуру поставлених при плануванні використання земель завдань, їх науково-обґрунтоване рішення може бути досягнуто шляхом попереднього складання і розробки наступних прогнозів: прогноз соціально-економічного розвитку країни, її регіонів; прогноз зміни природно-кліматичних умов регіону на перспективний період; розвитку провідних галузей економіки, містобудівної діяльності, потреби земельних ресурсів для землеємкості галузей економіки; прогноз розвитку земельно-ресурсного потенціалу регіону; прогноз зміни якості земель, техногенної та антропогенного навантаження на територію і т.д.

На думку Т.П. Авраменко [3], поняття "земельно-ресурсного потенціалу", характеризується сукупністю ресурсів земельної території, що визначають екологічні умови життя, розселення людей, використовуються для розміщення засобів виробництва і мають біологічну продуктивність для господарської діяльності, при цьому "раціональному його використанню" надається триєдність, в якій повинні гармонійно поєднуватися екологічний, економічний та соціальний напрями. Охорона земельно-ресурсного потенціалу зумовлюється комплексом чинників, які запобігають негативним екологічним явищам і здійснюються на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, а охорона ґрунтів — як система організаційно-господарських, технологічних, нормативно-правових та економічних заходів щодо цілісності та еколандшафтних функцій ґрунтового покриву для відновлення родючості ґрунтів та їх захисту від забруднення і деградації.

За визначенням О.Ю. Мельничука [4] важливою умовою досягнення сталого розвитку землекористування є визначення напрямів оптимізації використання та відтворення земельно-ресурсного потенціалу конкретної тери-

торії. Ним було проведено моделювання оптимізації використання земельно-ресурсного потенціалу в сільськогосподарському підприємстві ринкового типу. У загальному вигляді результат сільськогосподарського виробництва було запропоновано представляти функцією незалежних змінних величин ресурсів:

$$y = f(\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n) \quad (1),$$

де y — результат виробництва; $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n$ — ресурси виробництва.

Мають раціональну складову думки В.М. Кислого та Г.М. Шевченка щодо управління природним потенціалом території в умовах антропогенного впливу. Так, на їх думку, проведення будь-якого господарського заходу тією чи іншою мірою буде стосуватися стану природного середовища, викликаючи зміни екологічних систем. У свою чергу, зміни екосистем через складні механізми зворотного зв'язку відображаються на суспільстві. Тому оцінка впливу на природне середовище повинна бути складовою частиною планування господарської діяльності і проводитись одночасно з технічними, економічними, соціально-політичними обґрунтуваннями.

На думку А.М. Третяка [5], відмінність землі від будь-яких інших об'єктів нерухомості і засобів виробництва є те, що земля — це не результат людської праці, вона унікальний продукт природи. На відміну від таких об'єктів, як житлові і виробничі приміщення, транспортні системи, також необхідних людині, земля не може бути відтворена знову, вона незамінна і неповторна. Хоча ґрунтова родючість і є відносно відновлювальною, але більшість просторових властивостей землі у разі їх втрати відтворити неможливо, тому земельні угіддя можна вважати невідтворними ресурсами.

Стосовно землі як об'єкта управління можна натрапити на недоречне вживання термінів "земельно-ресурсний потенціал" або "земельні ресурси", тоді як у переважній більшості мова іде про земельну ділянку як об'єкт земельно-майнових відносин (власності чи володіння) і т. ін.

Для характеристики землі — території як інтегрального ресурсу природи, по суті, відсутнє адекватне визначення. З високою ймовірністю тут можна використати термін "земельно-ресурсний" потенціал або його модифікації — "природно-ресурсний потенціал території", "природно-економічний потенціал території та ін., хоч у ресурсооцінному значенні цілком очевидна їх орієнтовна здатність. Так, зокрема, значення слова

"потенціал" однозначно детермінує можливість використання земельної території і допомагає розглядати їх як явище майбутнього (потенціал — від лат. *potentis* сила, тобто властивості землі чи притаманні їй якості, засоби, які можуть бути використані з метою досягнення певної мети або вирішення якоїсь проблеми, зокрема, продовольчої або більш широкої економічної).

Основу методологічних підходів до оцінки природно-ресурсного потенціалу повинен становити принцип комплексності, що дозволить максимально повно і об'єктивно аналізувати кількісний, якісний і видовий склад природних ресурсів конкретної території.

За позицією Т.В. Гоголя [6] у соціальній значимості землі як ресурсу природи багатозначного використання найвагомим є її функціонування як просторово-територіального базису розвитку продуктивних сил і розселення як головного засобу виробництва та предмета праці в лісовому, сільському господарстві і джерела продовольства.

А унікальний статус земельних ресурсів на сільських територіях зумовлює необхідність проведення довгострокової політики для забезпечення ефективного їх використання та охорони, зокрема з метою створення оптимального життєвого середовища сільського населення.

Забезпечення високоефективного і охоронного використання земельних ресурсів у розвинених країнах базується на різноманітних землеохоронних стимулах. У разі порушення норм користування угіддями замість стимулів вступають у силу заходи відповідальності. На мікрорівні вдосконалення менеджменту направлено, перш за все, на пошук шляхів оптимізації структури посівних площ, підвищення якості та своєчасності проведення технологічних операцій, від яких багато в чому визначаються кінцеві показники землекористування, а також дбайливого ставлення до земельних ресурсів.

У загальноекономічному сенсі земельний потенціал є сукупністю всіх наявних в її межах ресурсів земель, як залучених у процеси суспільного виробництва, так і тих, які можуть бути в перспективі використані для зростання економіки і підвищення якості життя населення даної території.

У створенні матеріальних благ землі з її ґрунтовим покривом, надрами, лісами і водами відіграють особливу роль, так як вона є природною основою будь-якого виробництва, і перш за все сільськогосподарського.

Досвід розвинених країн показує, що в основу земельної політики державних і регіональних органів покладена необхідність залучення земельних ресурсів в активний господарський оборот.

Динамічність, можливість управління, визначення та оцінки земельного потенціалу в різних варіантах диктують доцільність поділяти його на кілька видів: фактичний земельний потенціал і розрахунковий земельний потенціал.

ВИСНОВКИ

Таким чином, будемо розрізняти три види агроресурсного потенціалу: фактичний, ефективний (розрахунковий) та перспективний, або потенційний. Перший фіксується за фактом господарської діяльності, два інших визначаються розрахунковим шляхом. Порівняльна оцінка фактичного і ефективного земельного потенціалу буде характеризувати ефективність рослинницької галузі.

Основними пріоритетами завдань у сфері земельних відносин виступають: розробка місцевими органами влади плану заходів щодо подальшого розвитку земельних відносин на території регіону; встановлення меж районів; виконання робіт із землеустрою; ефективно інформаційне забезпечення громадськості про стан справ щодо сприяння індивідуальному житловому будівництву; комерційної реалізації земель, з метою забезпечення раціонального використання території регіону тощо.

Напрямів удосконалення системи управління земельними ресурсами населених пунктів є ефективно використання цих земель при їх оцінці в залежності від місця розташування, формування справедливого ціноутворення в послідовності: цінність — рента — вартість — ціна.

Необхідно відзначити, що нині існуючий стан використання земель населених пунктів не відповідає вимогам раціонального землекористування, а держава в процесі регулювання земельних відносин не в повній мірі застосовує правові, організаційні та економічні заходи на місцевому рівні.

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020": Указ Президента України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Овсянников Ю.А. Прогнозирование и планирование природопользования [Текст]: учеб. пособие / Ю.А. Овсянников, Я.Я. Яндыганов; Фе-дер. агентство по образованию, Урал. гос. экон. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2008. — 129 с.

3. Авраменко Т.П. Ресурсний потенціал земель сільськогосподарського призначення та раціональне його використання // Аграрна наука і освіта. — 2006. — Т. 7. — № 5—6. — С. 125—128.

4. Мельничук О.Ю. Сучасні тенденції розвитку земельних відносин в аграрному секторі економіки України / О.Ю. Мельничук // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування: зб. наук. пр. — Рівне: НУВГП, 2009. — Вип. 2 (46). — Ч. I. — С. 352—358.

5. Третьяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / За ред. проф. А.М. Третьяка. — Вінниця: Нова книга, 2006. — 360 с.

6. Гоголь Т.В. Формування системи державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням на сільських територіях / Т.В. Гоголь // Теорія та практика державного управління. — № 4 (35). — 2011. — С. 1—8.

References:

1. President of Ukraine (2015), Decree "On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine — 2020"", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 25 May 2017).

2. Ovsjannikov, Ju.A. and Jandyganov, Ja.Ja. (2008), Prognozirovanie i planirovanie prirodopol'zovanija [Planning and forecasting of nature], Ural. gos. jekon. unt, Ural, Russia.

3. Avramenko, T.P. (2006), "Resource potential of agricultural lands and rational its use", Ahrarna nauka i osvita, vol. 5—6, pp. 125—128.

4. Mel'nychuk, O. Yu. (2009), "Modern trends of development of land relations in the agricultural sector Ukraine", Visnyk Natsional'noho universytetu vodnoho hospodarstva ta pryrodokorystuvannia, vol. 2 (46), pp. 352—358.

5. Tretiak, A.M. and Dorosh, O.S. (2006), Upravlinnia zemel'nymy resursamy [Land Management], Nova knyha, Vinnytsia, Ukraine.

6. Hohol', T. V. (2011), "Formation of system state regulation of land relations and land use management in rural areas", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 4 (35), pp. 1—8.

Стаття надійшла до редакції 01.06.2017 р.