

Віталій Сташенко
аспірант НАДУ при Президентіві України

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ РЕГІОНУ

Одними з найбільш важливих і складних завдань, що виникли в процесі реформування земельних відносин, є створення ефективної системи управління земельними ресурсами, що базується на методології стратегічного управління. Особливої уваги потребують дослідження механізмів формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні, що є важливою передумовою впровадження сталого збалансованого землегосподарювання. У статті обґрунтована система організаційно-правових, фінансово-економічних, інституціональних та інноваційних механізмів з конкретним набором інструментів для формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні. Визначено першочергові проблеми щодо володіння, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів регіону, вирішення яких можливе за рахунок запровадження визначеної системи механізмів, інструментів та підходів.

Ключові слова: земельні ресурси, механізми, стратегічне управління, регіон, стале землекористування.

Vitaliy Stashenko

MECHANISMS FOR ENSURING THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN THE REGION

One of the most important and complex challenges that have arisen in the process of land reform is the creation of an effective land administration system based on the methodology of strategic management.

Require special attention studies of the mechanisms of formation and implementation of the strategic management of land resources at the regional level, which is an important condition for the implementation of a balanced sustainable land use. The aim of the article is to study the system of modernized organizational, legal, institutional, financial, economic and innovative mechanisms that include specific sets of tools for the development and implementation of the strategic management of land resources at the regional level.

Organizational and legal mechanism for land management brings together a group of tools direct impact on the social relations of possession, disposal, use, protection and reproduction of land resources in the region. This group includes regulatory, supervisory, licensing, land management and spatial planning-tools. The main advantage of using such tools is a direct and meaningful impact on the subject of land relations, the status or activities.

Institutional mechanism of state land management brings together a group of instruments, including instruments institutionalization of the management structure, the formation of the Institute of restrictions and encumbrances, and the institutionalization of forms of land ownership.

Financial and economic mechanism of state land management determines the economic leverage and financial instruments of development of land relations on the regional level. It is used for the economic justification of specific measures aimed at the rational use and reproduction of land resource areas of the region. This mechanism comprises a group of instruments: economic incentives, guarantee economic, market, credit and mortgages, fiscal and budget.

The innovative mechanism of public land management based on the terms of the mandatory involvement in the process of land management the latest developments in science and technology, which are aimed not only at the high profitability and efficiency, but also take into account the principles of ecologically safe and efficient use of land resources of the regions. This mechanism combines these innovative forms (approaches) of land management in the context of a balanced spatial socio-economic development of regions: the landscape, ecosystem, cluster, corporatization and capitalization of land, the use of modern technical and technological achievements in the use, protection and reproduction of land resources (the exact agriculture, organic farming, biodynamic farming, etc.).

These mechanisms of state land management and development of land relations are integrated set. They are closely related, but retain their individual value. They aim to ensure a balanced and harmonious use, reproduction and protection of building land in the context of the implementation of the methodology of the strategic management of land resources in the region. The priority issues of possession, use, protection and reproduction of land resources in the region are identified. These issues can be solved through the introduction of the proposed system of mechanisms, tools and approaches.

Prospects for further research in this area relate to improving the theoretical and methodological foundations and the development of practical recommendations for the implementation of the proposed governance arrangements for strategic and operational objectives related to improving the efficiency of land use in the region.

Keywords: land resources, mechanisms, strategic management, region, sustainable land use

Віталій Сташенко

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА

Одной из наиболее важных и сложных задач, которые возникли в процессе реформирования земельных отношений, является создание эффективной системы управления земельными ресурсами, основанной на методологии стратегического управления. Особого внимания требуют исследования механизмов формирования и реализации

Сташенко В. Ю., 2015.

стратегического управления земельными ресурсами на региональном уровне, что является важным условием внедрения устойчивого сбалансированного землепользования. В статье обоснована система организационно-правовых, финансово-экономических, институциональных и инновационных механизмов с конкретным набором инструментов для формирования и реализации стратегического управления земельными ресурсами на региональном уровне. Определены первоочередные проблемы владения, пользования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов региона, решение которых возможно за счет внедрения предложенной системы механизмов, инструментов и подходов.

Ключевые слова: земельные ресурсы, механизмы, стратегическое управление, регион, устойчивое землепользование.

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✦ ПУкраїні дотепер не вдалося створити ефективну систему управління земельними ресурсами. Реформування земельних відносин в Україні здійснюється вже протягом понад двох десятиріч, проте кінцева мета реформ дотепер не визначена, а більшість найважливіших цілей земельної реформи, визначених законодавчо, так і не було досягнуто. Незважаючи на значний обсяг прийнятих законів та підзаконних актів у галузі реформування земельних відносин, органи, які уповноважені проводити земельну реформу мають певні труднощі, оскільки низка законодавчих актів суперечливі, що ускладнює їх реалізацію і, відповідно, і проведення земельної реформи; перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність та користування вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічного закріплення меж, значною мірою залежать від обсягів фінансування. Крім того, існуюче законодавство України у сфері регулювання земельних відносин ще не повністю орієнтоване на вирішення питань землекористування в умовах ринкових трансформаційних процесів.

Комплексне вирішення наявних проблем стає можливим у разі застосування методології стратегічного управління при формуванні та реалізації сучасної державної земельної політики, що передбачає зміну доктрини земельної політики; визначення стратегічних пріоритетів на державному рівні; запровадження модернізованих механізмів формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на різних рівнях управління.

✦ Над проблематикою стратегічного управління працювали такі зарубіжні науковці: М. Альберт, Б. Альстренд, І. Ансофф, С. Гошал, Дж. Куїнн, Д. Лемпел, М. Мескон, П. Мілгром, Г. Мінцберг, П. Пітер, С. Серто, Д. Хассі, Л. Шеховцева, Р. Фатхутдінов та інші. В їхніх працях головні акценти ставляться на необхідності стратегічного управління як такого з розкриттям його основних параметрів.

Трансформація економічної системи України, її інтеграція у світову економіку спричинили посилення інтересу до стратегічного управління. У працях українських науковців О. В. Берданової, В. М. Вакуленка, В. П. Диканя, Г. І. Киндрацької, В. В. Мамонової, В. В. Пастухової, Є. В. Попова, О. В. Ревенка, В. В. Тертички, Ю. П. Шарова, З. Є. Шершньової Л. С. Шеховцевої та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління з визначеними у цілому рамками його застосування.

У процесі дослідження використані наукові напрацювання з проблематики управління земельними ресурсами таких дослідників як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, Ю. Д. Гуцуляк, Ю. Ф. Дехтяренко, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, В. М. Заяць, Ш. І. Ібатуллін, А. Г. Мартин,

В. М. Месель-Веселяк, Л. Я. Новаковський, А. Я. Сохнич, В. М. Трегобчук, А. М. Третяк, М. М. Федоров, М. А. Хвесик та інших.

✦ Узагальнення наукових поглядів зазначених вище фахівців щодо ефективного управління використанням земельних ресурсів свідчить, що при достатньо широкому спектрі досліджень, зокрема з питань власності на землю, управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин в процесі становлення ринкової економіки в Україні, потребують особливої уваги дослідження механізмів формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні, що є важливою передумовою впровадження сталого збалансованого землегосподарювання.

✦ Метою статті є обґрунтування системи модернізованих організаційно-правових, фінансово-економічних, інституціональних та інноваційних механізмів з конкретним набором інструментів для формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні.

✦ Слід підкреслити, що земельна реформа як процес цілеспрямованого й послідовного вдосконалення системи управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин почала проводитись без попередньої підготовки. Були відсутні науково обґрунтована концепція й програма земельних перетворень, законодавча й нормативна база, не було системи державного управління земельною реформою, правового, економічного й організаційного механізмів управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин. Саме розробка зазначених вище механізмів є першочерговим завданням та основою подальших дій в напрямку збереження та відтворення земельних ресурсів України та її регіонів у контексті запровадження методології стратегічного управління.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні чітко не визначено місце та роль стратегічного управління. Враховуючи значення стратегічного управління, що сформувалося в процесі тривалого еволюційного розвитку корпоративного планування як реакцію на ускладнення управлінських завдань, успішність його застосування при вирішенні проблем на різних рівнях управління та сферах діяльності [8], необхідно на законодавчому рівні визначити необхідність та порядок застосування стратегічного управління та стратегічного планування в Україні.

Формування стратегії управління земельними ресурсами на регіональному рівні повинно відбуватись відповідно до принципів та критеріїв сталого розвитку з метою збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу земельних ресур-

сів для досягнення паритету екологічних, економічних та соціальних вимог [6, с. 43].

Слід зазначити, що зорієнтованість стратегічного управління в майбутнє та вимоги до упередження негативних суспільних тенденцій дозволяють зробити висновок про змістовну тотожність державного і стратегічного управління. За змістом сучасне державне управління є стратегічним управлінням [7, с. 32]. Саме тому можливо стверджувати, що забезпечення сталого землекористування в Україні на всіх рівнях управління потребує наукового обґрунтування особливостей використання організаційно-правового, інституціонального, фінансово-економічного та інноваційного механізмів державного управління земельними ресурсами, що передбачає визначення й конкретизацію сукупності інструментів та методів регулювання суспільних відносин щодо збалансованого землекористування й охорони довкілля.

Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів регіону, до якої входять нормативні, контрольні, дозвольні, землевпорядні та планувально-просторові інструменти. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність.

Нормативні інструменти характеризуються як обов'язкові, забезпечують специфічний спосіб правового впливу на поведінку учасників земельних відносин щодо закріплення права власності на землю, його змісту та способів реалізації, забезпечення раціонального землекористування, охорони і відтворення земельних ресурсів, охорони навколишнього середовища, захисту екологічних прав та інтересів суспільства та суб'єктів господарювання. Вони включають екологічні та ресурсні закони та підзаконні нормативно-правові акти щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів.

Контрольні інструменти передбачають адміністративне регулювання і контроль використання земельних ресурсів та довкілля шляхом затвердження на регіональному рівні обов'язкових екологічних і технологічних стандартів, нормативів, інструкцій та інші правил та способів поведінки.

Дозвольні інструменти передбачають ідентифікацію параметрів екологічної безпеки у процесі підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень щодо земель, мінімізацію екологічного ризику, запобігання і обмеження негативного впливу виробничо-господарської діяльності на земельні ресурси регіону та стан довкілля.

Землевпорядні інструменти становлять сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на управління земельними ресурсами та забезпечення раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Планувально-просторові інструменти забезпечують регулювання використання територій шляхом створення та впровадження містобудівної документації, ухвалення та реалізації відповідних управлінських рішень. Вони включають: регіональні програми вико-

ристання та охорони земель; природно-сільськогосподарське районування; генеральні плани міст; схеми планування використання території сільських (селищних) рад; плани земельно-господарського устрою території населених пунктів; зонування земель у межах населених пунктів.

Таким чином, організаційно-правовий механізм державного управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин передбачає встановлення правових рамок взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів володіння, використання і відтворення земельних ресурсів.

Інституціональний механізм державного управління земельними ресурсами об'єднує групу інструментів, що включають інструменти інституалізації структури управління, формування інституту обмежень та обтяжень, інституалізації форм і прав власності на землю.

Інструменти інституалізації структури управління передбачають чітке визначення кола суб'єктів управління земельними ресурсами на регіональному та місцевому рівнях. Їх застосування спрямоване на вирішення таких завдань: формування структури управління; впорядкування структури управління в горизонтальному (різні функції управління) та вертикальному (різні рівні управління) напрямках; розмежування всіх рівнів управління; визначення кола суб'єктів управління на кожному з рівнів управління, формулювання функцій та порядку взаємодії між собою суб'єктів управління в процесі реалізації їх повноважень.

Інструменти формування інституту обмежень та обтяжень використання земельних ресурсів на регіональному рівні пов'язані з їх охороною та спрямовані на забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення.

Інструменти інституалізації форм та прав власності на землю забезпечують гарантування всіх складових правомочностей права власності та права користування землями власниками (користувачам).

Фінансово-економічний механізм державного управління земельними ресурсами визначає економічні важелі та фінансові інструменти забезпечення розбудови системи земельних відносин на регіональному рівні з метою економічного обґрунтування конкретних заходів, спрямованих на раціональне використання та відтворення землересурсної сфери регіону. Цей механізм об'єднує групу таких інструментів: економічного стимулювання, економічного гарантування, ринкові, кредитно-іпотечні, фіскально-бюджетні.

Інструменти економічного стимулювання ефективного використання земельних ресурсів включають систему заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію регіональної земельної політики, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й ефективного землекористування.

Інструменти економічного гарантування (екологічні фонди, екологічне страхування, компенсаційні платежі) спрямовані на акумуляцію та розподіл коштів на випадок виникнення екологічного дисбалансу внаслідок негативної дії природних та антропогенних чинників.

Ринкові інструменти управління земельними ресурсами регіону включають розвиток інституту оцінки

земельної власності; запровадження прозорих та відкритих процедур продажу прав власності та користування земельними ділянками на земельних торгах; використання екологічного маркетингу, спрямованого на зменшення деструктивного впливу господарської діяльності на навколишнє середовище; формування іпотечної системи кредитування під заставу прав власності та користування земельними ділянками; забезпечення платності використання та володіння землею; запровадження екологічного оподаткування, спрямованого на стимулювання охорони довкілля, впровадження безвідходних технологій, утилізацію відходів тощо.

Інноваційний механізм державного управління земельними ресурсами базується на умовах обов'язкового залучення в процес землегосподарювання останніх досліджень та розробок науки і техніки, які спрямовані не тільки на високу прибутковість та ефективність, але і враховують принципи екологобезпечного та раціонального використання земельних ресурсів регіонів. Даний механізм об'єднує такі інноваційні форми (підходи) управління земельними ресурсами в контексті збалансованого просторового соціально-економічного розвитку регіонів: ландшафтний, екосистемний, кластерний, корпоратизації та капіталізації земель, застосування сучасних технічних і технологічних досягнень у сфері використання, охорони та відтворення земельних ресурсів [1, с. 34].

Застосування ландшафтного підходу в землевпорядкуванні на регіональному рівні дає можливість коректно оцінити потенціал земель і провести їх функціональне зонування, розмежувавши землі різного цільового призначення з урахуванням оцінки якості, чутливості до антропогенного навантаження, сучасного використання і визначення цільових функцій майбутнього використання [2].

Екосистемний підхід ґрунтується на визначених у Конвенції про біологічне різноманіття (1992 р.) принципах та керівних вказівках щодо сталого користування, збереження, справедливого та рівного розподілу всіх вигод від використання генетичних ресурсів [5].

Підхід, що ґрунтується на врахуванні процесів корпоратизації та капіталізації земель, спрямований на підвищення інтенсивності використання землі при збереженні й відтворенні потенційної продуктивності ґрунтів, розвиток, зокрема, сільських територій. Корпоратизація земельних відносин сприяє еколого-безпечному і економічно ефективному господарському освоєнню територій, оптимізації схем землекористування тощо. Капіталізація земель як процес поступового нарощування вартості земельного капіталу в результаті дії об'єктивних закономірностей просторового розвитку та цілеспрямованої діяльності органів влади і місцевого самоврядування щодо її зростання віддзеркалює сукупність соціально-економічних, організаційних, інституційних, адміністративно-політичних процесів, які відбуваються на регіональному рівні [1].

Кластерний підхід до управління земельними ресурсами регіону забезпечує задоволення потреб бізнесу в обмежених ресурсах землі, сталий територіальний розвиток, зокрема, сільських та гірських місцевостей як найбільш вразливих, з урахуванням природоохоронних аспектів.

Підхід, заснований на застосуванні новітніх технічних і технологічних досягнень у сфері використання,

охорони і відтворення земельних ресурсів регіону, передбачає використання ресурсозберігаючих технологій, зокрема точного землеробства, органічного землеробства, біоінтенсивного міні-землеробства, біодинамічного землеробства, маловитратного сталого землеробства та інших сучасних технологій [4]. Застосування в процесі управління земельними ресурсами сучасних геоінформаційних систем забезпечує економіко-просторове моделювання, прогнозування та візуалізацію процесів використання, охорони й відтворення земельних ресурсів, небажаних природних процесів та антропогенного впливу, що створює передумови оптимізації управлінських рішень у сфері земельних відносин на всіх рівнях управління.

Визначені механізми державного управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин являють собою інтегровану сукупність, систему, вони тісно взаємопов'язані, проте зберігають своє індивідуальне значення та спрямовані на забезпечення збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу землі в контексті запровадження методології стратегічного управління земельними ресурсами регіону. Запровадження запропонованих механізмів дозволить вирішити важливі стратегічні та оперативні завдання щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель в Україні, зокрема:

- підготовку до впровадження відкритого і прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення, в тому числі пілотне впровадження різних моделей економічного обороту земель сільськогосподарського призначення в окремих місцевостях на основі державно-правового експерименту;
- забезпечення розвитку іпотеки під заставу права власності земельними ділянками та права власності й права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) та для забудови (суперфіцій);
- запровадження поряд з земельними торгами у традиційній формі електронних земельних торгів;
- упровадження ринкових методів оцінки земельних ділянок (масова оцінка земель) для цілей оподаткування;
- законодавче врегулювання та передача у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності;
- удосконалення процедури передачі ділянок невикористаної спадщини до комунальної власності;
- вирішення проблеми земель із нечітким правовим режимом: польові дороги, колективна власність, невитребувані паї, медіація земельних спорів тощо;
- відпрацювання методів консолідації та недопущення подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- стимулювання сталого землекористування для боротьби із деградацією землі, зокрема розвиток системи забезпечення родючості ґрунтів,

стимулювання запровадження сучасних технологій землеробства;

- реабілітацію та повернення до господарського обігу земель, що зазнали радіаційного забруднення внаслідок аварії на чорнобильській ЧАЕС, а також на територіях, звільнених внаслідок проведення антитерористичної операції;
- удосконалення та розвиток системи кадастру та реєстрації речових прав на нерухоме майно (землю і земельні поліпшення);
- раціоналізацію інституційної структури органів державного управління у галузі земельних відносин, кадастру та реєстрації прав в контексті децентралізації влади; забезпечення міжвідомчого співробітництва, превалювання суспільних інтересів над відомчими;
- запровадження системи моніторингу земельних відносин та аналізу ринку земель і забезпечення повної публічності відповідної інформації;
- підвищення рівня активності суспільства у прийнятті рішень щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів.

✎ Одним із найбільш важливих і складних завдань, які виникли в процесі реформування земельних відносин, є створення ефективної системи управління земельними ресурсами, що базується на методології стратегічного управління.

Формування та реалізація стратегії управління землекористуванням на регіональному рівні потребує застосування визначеної в результаті дослідження системи організаційно-правових, фінансово-економічних, інституціональних та інноваційних механізмів з конкретним набором інструментів, використання яких спрямовано на забезпечення збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу землі.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку стосуються удосконалення теоретико-методологічних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо запровадження запропонованих механізмів державного управління для вирішення стратегічних та оперативних завдань щодо володіння, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів регіону.

Література.

1. Ібатуллін Ш. І. Капіталізація земель приміських зон великих міст: теорія, методологія, практика [Монографія] / Ш. І. Ібатуллін. – К. : НАУ, 2007. – 260 с.
2. Ландшафтное планирование: принципы, методы, европейский и российский опыт. – Иркутск : Изд-во Института географии СО РАН, 2002. – 141 с.
3. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / [Ібатуллін Ш. І., Степенко О. В., Сакаль О. В. та ін.]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
4. Основи органічного виробництва : навч. посіб. / [Стецишин П. О., Пиндус В. В., Рекуненко В. В. та ін.] – Вид. 2-ге, змін. і допов. – Вінниця : Нова Книга, 2011. – 552 с.
5. Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття [Електронний ресурс] : Закон України від 29 лист. 1994 р. № 57/94. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Степенко О. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку / О. Степенко, О. Сакаль, Н. Третяк // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 39-43.

7. Стратегічне управління : конспект лекцій для дистанційного навчання / Ю. В. Ковбасюк, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2013. – 140 с.

8. Stashenko Vytaliy Yuryevich. Prerequisites of the implementation of the strategic land management in Ukraine // European Applied Sciences, March, 2015, 3 – p. 112–114.