

В. Ю. Стащенко,
аспірант, Національна академія державного управління
при Президентові України, м. Київ

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ РЕГІОНУ

V. Stachenko,
graduate student, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

CONCEPTUAL MODEL OF THE MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION STRATEGIC LAND MANAGEMENT IN THE REGION

Однією 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 підставі системного аналізу механізмів, інструментів та методів управління земельними ресурсами відповідно до положень концепції сталого розвитку запропоновано концептуальну модель механізмів забезпечення формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні.

У статті розкрито сутність складових представленої концептуальної моделі, а саме: організаційно-правових, інституціональних, фінансово-економічних та інноваційних механізмів, визначено набори конкретних методів, інструментів та підходів у рамках визначених механізмів, необхідних для формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні.

One of the most important and complex challenges that arise 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 management.

In the article on the basis of systematic analysis of the mechanisms, tools and land management practices in accordance with the concept of sustainable development of the conceptual model of mechanisms of formation and implementation of the strategic management of land resources at the regional level.

The article reveals the essence of the mechanisms provided by the components of the conceptual model, namely: organizational, legal, institutional, financial-economic and innovation. It defines a set of specific methods, tools and approaches within certain mechanisms necessary for the formation and implementation of the strategic management of land resources at the regional level.

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

Key words: conceptual model, land resources, mechanisms, strategic management, region, sustainable land use.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Україні дотепер не вдалося створити ефективну систему управління земельними ресурсами. Реформуван-

ня 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, а, відповідно, і проведення земельної реформи; перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність та користування вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічному закріпленню меж в значній мірі залежать від обсягів фінансування. Крім того, існуюче законодавство України у сфері регулювання земельних відносин ще не в повній мірі 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.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Над проблематикою стратегічного управління працювали такі зарубіжні науковці, як: 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. Ібатуллин, 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 землегосподарування.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

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.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Слід підкреслити, земельна реформа як процес цілеспрямованого й послідовного вдосконалювання 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 ресурсів 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 дозволяє зробити висновки 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 вико-

ристання 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.

На підставі системного аналізу й концептуалізації механізмів, інструментів та методів управління земельними ресурсами відповідно до положень концепції сталого розвитку в контексті формування стратегічного управління визначено інтегровану сукупність, систему механізмів державного управління, спрямованих на забезпечення збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу землі (рис. 1).

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, дозвільні, 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 інших правил та способів поведінки.

Дозвільні інструменти передбачають ідентифікацію параметрів екологічної безпеки у процесі підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень щодо земель, мінімізація екологічного ризику, запобігання і обмеження негативного впливу виробничо-господарсь-



Рис. 1. Концептуальна модель механізмів забезпечення формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами регіону

Розроблено автором.

кої діяльності на земельні ресурси регіону та стан довкілля.

Землевпорядні інструменти становить 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 використання 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 власникам (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 екологічнобезпечного 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, корпоративізації та капіталізації земель, застосування сучасних технічних і технологічних досягнень у сфері використання, охорони та відтворення земельних ресурсів [1, с. 34].

Застосування ландшафтного підходу у землевпорядкуванні на регіональному рівні дає можливість коректно оцінити потенціал земель і провести їх функціональне зонування, розмежував землі різного цільового призначення з врахуванням 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 корпоративізації та капіталізації земель, спрямований на підвищення інтенсивності використання землі при збереженні і відтворенні потенційної продуктивності ґрунтів, розвиток, зокрема, сільських територій. Корпоративізації земельних відносин сприяє еколого-безпечному і економічно ефективному господарському освоєнню територій, оптимізації схем землекористування тощо. Капіталізація земель як процес поступового нарощування вартості земельного капіталу у 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 врахуванням 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 візуалізація 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.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Однією з 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 напрямі 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:

- Ібатуллін Ш.І. Капіталізація земель приміських зон великих міст: теорія, методологія, практика: монографія / Ш.І. Ібатуллін. — К.: НАУ, 2007. — 260 с.
- Ландшафтное планирование: принципы, методы, европейский и российский опыт [Текст]. — 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/laws/show/257/94-вр>

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.

References:

- Ibatullin, Sh.I. (2007), Kapitalizatsiia zemel' prymis'kykh zon velykykh mist: teoriia, metodolohiia, praktyka [Capitalization land suburban areas of big cities: theory, methodology, practice], NAU, Kyiv, Ukraine.
- Landshaftnoe planirovanie: principy, metody, evropejskij i rossijskij opyt (2002), [Landscape planning: principles, methods, European and Russian experience], Institut geografii SO RAN, Irkutsk, Rossiia.
- Ibatullin, Sh.I. Stepenko, O.V. and Sakal', O.V. (2012), Mekhanizmy upravlinnia zemel'nyimi vidnosynamy v konteksti zabezpechennia staloho rozvytku [The mechanisms of land relations in the context of sustainable development], Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
- Stetsyshyn, P.O. Pyndus, V.V. ta Rekenenko, V.V. (2011), Osnovy orhanichnoho vyrobnytstva [Basics of organic production], Nova Knyha, Vinnytsia, Ukraine.
- The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "Pro ratyfikatsiiu Konventsii pro okhoronu biolohichnoho riznomanittia", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257/94-вр> (Accessed 28 January 2016).
- Stepenko, O. Sakal', O. and Tretiak, N. (2014), "Administration of Land Policy in Ukraine: mechanisms and areas of development", Ekonomist, vol. 8, pp. 39—43.
- Kovbasiuk, Yu.V. and Tertychka, V.V. (2013), Stratehichne upravlinnia [Strategic management], NADU, Kyiv, Ukraine.
- Stashenko, V.Yu. (2015), "Prerequisites of the implementation of the strategic land management in Ukraine", European Applied Sciences, vol. 3, pp. 112—114.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2016 р.