

# ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

## PRECONDITIONS OF FORMING THE STRATEGIC MODEL OF LAND MANAGEMENT IN UKRAINE



**Шаміль ІБАТУЛЛІН,**  
доктор економічних наук,  
ДУ «Інститут економіки  
природокористування та сталого  
розвитку НАН України», Київ

**Shamil' IBATULLIN,**  
Doctor of Economics,  
Public Institution «Institute  
of Environmental Economics  
and Sustainable Development  
of the National Academy of Sciences  
of Ukraine», Kyiv

**Оксана САКАЛЬ,**  
кандидат економічних наук,  
ДУ «Інститут економіки  
природокористування та сталого  
розвитку НАН України», Київ

**Oksana SAKAL',**  
PhD in Economics,  
Public Institution «Institute  
of Environmental Economics  
and Sustainable Development  
of the National Academy of Sciences  
of Ukraine», Kyiv



**Вікторія БОКОЧ,**  
кандидат сільськогосподарських наук,  
ДУ «Інститут економіки  
природокористування та сталого розвитку  
НАН України», Київ



**Victoriya BOKOCH,**  
PhD in Agriculture,  
Public Institution «Institute of Environmental  
Economics and Sustainable Development of the  
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Досліджуючи сутність, структуру та зміст землекористування та суспільні відносини щодо земельних ресурсів в Україні, зазначимо, що земельна політика перебуває на етапі становлення та не відповідає повною мірою європейським і світовим критеріям належного управління земельними ресурсами. Однак при цьому не слід уніфікувати природно-географічні та соціально-економічні умови землекористування в Україні та в зарубіжних країнах. Однак критерії та індикатори сталого розвитку, зокрема системи індикаторів Організації економічного співробітництва та розвитку, системи, розроблені Комісією Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку, узагальнено дозволяють дійти такого висновку.

Проблематика регулювання використання земель, зокрема теоретико-методологічні та прикладні еколого-економічні аспекти інституціонального забезпечення землекористування, земельної політики, землеустрою, оцінки земель, земельного кадастру, земельного та природоохоронного права, досліджуються провідними вітчизняними вченими. На сьогодні, незважаючи на вагомий науковий внесок, в Україні відсутня загальнодержавна стратегія землекористування, яка враховувала б роль і значення земельно-ресурсного потенціалу у вирішенні екологічних, економічних та соціальних проблем країни.

Земельна політика визначає напрями використання й охорони земель для досягнення соціально-економічних та екологічних цілей розвитку, забезпечуючи при цьому максимізацію ефективності землегосподарування із безпекою природного середовища, загального добробуту суспільства в коротко- і довгостроковій перспективі.

У зв'язку з цим необхідною передумовою (компонентою) сталого розвитку

України повинна бути єдина багаторівнева та багатокритеріальна стратегія землекористування, спрямована на суттєве покращення еколого-економічного та соціального статусу країни, регіону, окремого суб'єкта господарювання в коротко- та довгостроковій перспективі. Така стратегія має формуватися як система дорожніх карт, стратегій, програм та планів як природно-ресурсного та природоохоронного, так і загальногосподарського змісту. Метою стратегії управління в довгостроковій перспективі є максимізація суспільного добробуту шляхом оптимального використання потенціалу продуктивності земельних ресурсів. Під оптимальністю управлінських заходів тут розуміємо дотримання засад сталого розвитку.

У короткостроковій перспективі цілі стратегії управління зумовлюються в першу чергу поточним станом об'єкта управління. За умови задовільної

характеристики (якісні параметри) управління орієнтоване на охорону земельних ресурсів та їх ефективне використання. При цьому ефективне використання земельних ресурсів означає найкращу з можливих альтернатив землекористування відповідно до цільового призначення земельної ділянки та її індивідуальних характеристик. У протилежному випадку постає завдання збереження (зокрема, шляхом консервації) земель та відтворення потенціалу продуктивності. За будь-яких умов необхідним є визначення оптимального цільового призначення земельної ділянки.

Формування стратегічної моделі управління земельними ресурсами ґрунтується на загальних та спеціальних принципах (див. рис.).

Земельна політика насамперед визначає розподіл земельних ресурсів, прав їх використання з метою максимальної економічної, екологічної, соціальної ефективності, добробуту суспільства як у коротко-

*Розкрито перспективні напрями вдосконалення системи управління земельними ресурсами в Україні в новітніх соціально-економічних умовах господарювання за результатами SWOT-аналізу екологічних, економічних та соціальних аспектів землекористування. Запропоновано принципи формування стратегічної моделі управління земельними ресурсами. Доведено, що необхідною передумовою сталого розвитку України повинна бути єдина багаторівнева стратегія землекористування, спрямована на покращення еколого-економічного та соціального статусу країни, регіону, окремого суб'єкта господарювання в коротко- та довгостроковій перспективі.*

*Perspective directions of improving land management in Ukraine in modern social and economic conditions based on the results of SWOT-analysis of environmental, economic and social aspects of land use are examined. The paper presents explanations principles of strategic models of land management. The precondition for sustainable development of Ukraine should be a single multilevel strategy of land administration aimed at improving the environmental, economic and social status of the country, region, a separate business entity in short and long term perspective.*

Рис. 1. Принципи формування стратегічної моделі управління земельними ресурсами

ЗАГАЛЬНІ	системності і комплексності
	науковості
	ефективності
	публічності
	економічного стимулювання
	соціальної та екологічної відповідальності
	багатоманітні форми і методи управління
	професіоналізму в управлінні
СПЕЦІАЛЬНІ	об'єктного підходу до управління
	процесного підходу до управління
	найкращого з можливих (альтернативних) видів використання
	компенсаторності
	функціональної доцільності
	програмно-цільового бюджетування
	міжсекторального (міжгалузевого) узгодження

так і в довгостроковій перспективі. У багатьох країнах за різні аспекти земельної політики відповідають різні відомства. Однак можна визначити такі загальні риси земельної політики [1, с. 21]:

□ управління земельними ресурсами здійснюється в рамках національної земельної політики, яка повинна бути зрозумілою і послідовною;

□ реалізація земельної політики вимагає мультидисциплінарного підходу і дієвої законодавчої бази, в рамках якої здійснюється управління земельними ресурсами;

□ вирішальним фактором успіху політики є координація діяльності всіх інституцій, залучених у земельну політику.

«Добровільні керівні принципи відповідального управління володінням і користуванням земельними, рибними і лісовими ресурсами» розроблено у 2009-2010 роках за участі представників більш ніж 130 країн світу. Остаточний варіант Керівних принципів був підготовлений у процесі міжурядових переговорів у 2011-2012, а в травні 2012 року документ був офіційно прийнятий FAO ООН<sup>1</sup>. На думку експертів Державного агентства земельних ресурсів України, національна модель управління земельними ресурсами має соціальну спрямованість, яка є основною вимогою принципів FAO, однак існує необхідність формування економічних механізмів та правових засад реалізації громадських, приватних і державних інтересів

Таблиця. SWOT-аналіз управління земельними ресурсами

Сильні сторони	Слабкі сторони
<p><b>Економічні фактори:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ наявність у земельному фонді України високого біопродуктивного потенціалу ґрунтів;</li> <li>□ запровадження принципів сталого землекористування;</li> <li>□ землеустрій та моніторинг ринку земельних ділянок. Застосування землевпорядних дій, ГІС-технологій та моделювання в управлінні земельними ресурсами;</li> <li>□ запровадження ринку землі;</li> <li>□ планування і контроль використання земель;</li> <li>□ використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин.</li> </ul> <p><b>Екологічні фактори:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ наявність екологічних норм і нормативів;</li> <li>□ здійснення природоохоронних заходів (будівництво та реконструкція протиерозійних гідротехнічних споруд, консервація земель, створення позахисних лісових смуг та ін.).</li> </ul> <p><b>Соціальні фактори:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ соціальне нормування, регламентування розмірів приватної власності на землю;</li> <li>□ виявлення й узгодження інтересів і цілей різних колективів, груп та індивідумів.</li> </ul>	<p><b>Економічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ недосконалий механізм регулювання земельних відносин та землекористування;</li> <li>□ неоптимальність розмежування земель;</li> <li>□ недосконалість механізму розподілу та освоєння надходжень від плати за землю;</li> <li>□ відсутність ефективного механізму стимулювання проведення природоохоронних заходів та інноваційної діяльності суб'єктами землекористування;</li> <li>□ невідповідність оцінки земель, зокрема сільськогосподарського призначення їх цінності;</li> <li>□ проблема визначення раціональних масштабів державного втручання в процес розподілу, використання й відновлення земельних ресурсів;</li> <li>□ відсутність професійної освіти та досвіду в суб'єктів господарювання, нівелювання функції планування в системі управління природними ресурсами;</li> <li>□ незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності;</li> <li>□ неузгодженість системи обліку земель міжнародним стандартам та чинному законодавству.</li> </ul> <p><b>Екологічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ відсутність стимулюючого впливу системи екологічних стандартів;</li> <li>□ низька екологічна ефективність управлінських дій щодо стимулювання вкладення інвестицій в охорону й організацію раціонального використання земель;</li> <li>□ посилення виснажливого використання сільськогосподарських угідь, розвиток процесів деградації, скорочення обсягів меліорації та площ продуктивних земель.</li> </ul> <p><b>Соціальні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ низька купівельна спроможність населення;</li> <li>□ недостатньо розвинена соціальна інфраструктура.</li> </ul>
Можливості	Загрози
<p><b>Економічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ розроблення та впровадження механізму економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;</li> <li>□ підвищення продуктивності та економічної ефективності використання сільськогосподарських угідь;</li> <li>□ залучення міжнародних фондів та інвестицій у процес удосконалення системи сталого використання та відтворення земельних ресурсів;</li> <li>□ формування та функціонування земельного банку.</li> </ul> <p><b>Екологічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ контроль за виконанням ґрунтозахисних, меліоративних заходів зі збереженням родючості ґрунтів у системі агроекологічного моніторингу;</li> <li>□ встановлення науково обґрунтованих пріоритетів функціонального використання й збереження біорізноманіття, охорони земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;</li> <li>□ удосконалення структури земельного фонду, збільшення площі екологічностабілізуючих угідь;</li> <li>□ налагодження та покращення співпраці з міжнародними екологічними фондами;</li> <li>□ запровадження екологічного страхування.</li> </ul> <p><b>Соціальні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ створення ефективної інфраструктури ринку сільськогосподарської продукції та соціального забезпечення населення сільських територій;</li> <li>□ стимулювання впровадження інвестиційних проектів, що забезпечують розв'язання соціальних проблем; збільшення числа робочих місць;</li> <li>□ залучення громадськості до процесу забезпечення раціонального й ефективного використання земель;</li> <li>□ моніторинг та побудова моделей майбутнього стану для виявлення тенденцій і перспектив соціального розвитку.</li> </ul>	<p><b>Економічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ недотримання землекористувачами еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;</li> <li>□ короткостроковість договорів оренди земельних ділянок;</li> <li>□ перерозподіл земель сільськогосподарського призначення між різними суб'єктами господарювання неринковим способом.</li> </ul> <p><b>Екологічні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ функціонально незбалансована структура агроландшафтів, зокрема земель, агроекосистем сільськогосподарських культур, що спричиняє порушення їх біологічної рівноваги, стабільності агросфери;</li> <li>□ зниження родючості ґрунтів внаслідок нерациональної господарської діяльності та негативних природних процесів;</li> <li>□ зростання еродованості земель;</li> <li>□ порушення екологічної рівноваги у співвідношенні основних видів угідь.</li> </ul> <p><b>Соціальні фактори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ високий рівень корумпованості та правовий нігілізм населення.</li> </ul>

у процесі налагодження обігу сільськогосподарських земель [2]. Узгаляючи рекомендації Європейської економічної комісії ООН та ФАО [1; 2], можна виділити такі стратегічні напрями вдосконалення управління земельними ресурсами:

1. Земля як основа сталого розвитку.
2. Кадастр і реєстри земель.
3. Управління земельними ресурсами та земельна політика.
4. Землевпорядкування.
5. Вигоди від ефективної системи управління земельними ресурсами.
6. Інституційні аспекти управління земельними ресурсами.
7. Вартість і оцінка земель.
8. Оподаткування земель.
9. Ринки землі.

Стале управління землекористуванням – управління суспільними відносинами щодо земель методами й механізмами, що підтримує їх біорізноманіття, продуктивність, відновлювальні властивості та потенціал виконання сьогодні й у майбутньому відповідних екологічних, економічних і соціальних функцій на місцевому, національному та глобальному рівнях.

Формуванню стратегічної моделі управління земельними ресурсами в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку України має передувати аналіз перспектив і потенціальних небезпек в економічній, екологічній та соціальній сферах суспільних відносин щодо земель. Інформативним для такого дослідження вважаємо інструментарій SWOT-аналізу (див. **табл.**). На основі проведеного SWOT-аналізу екологічних, економічних та соціальних аспектів управління земельними ресурсами на сьогодні в Україні можна констатувати наявність ряду стримуючих факторів, що суперечать реалізації ефективної стратегічної моделі управління:

1. Відсутність усвідомлення суб'єктами, що приймають управлінські рішення, тісних зв'язків між сучасними глобальними й локальними еколого-економічними та соціальними проблемами є значною перешкодою реалізації принципів сталого розвитку, що підтверджується відсутністю базових стратегій (планів, програм) та неможливістю оцінити їх практичну реалізацію чи зміст.

2. Методи оцінки природних ресурсів, зокрема, земель, які застосовуються сьогодні в Україні відповідно до законодавства, не відображають їх реальної вартості. Оцінка земель, якою керуються і яка застосовується щодо державного регулювання земельних відносин (платність спеціального використання, відшкодування втрат, санкції, ринок прав), не має відповідного стимулюючого впливу на землекористувачів та не забезпечує в достатній мірі реалізації своєї фіскальної функції.

3. Ризики, що можуть виникати у процесі землекористування, становлять загрозу економічним інтересам, продовольчій, екологічній та національній безпеці України в цілому. У процесі прийняття управлінських рішень слід враховувати фактор невизначеності щодо меж стійкості екологічних систем земель, їх асиміляційний потенціал, а також динаміку й наслідки зміни якісних характеристик під впливом антропогенного навантаження.

4. Необхідність забезпечення належного обліку екологічних наслідків управлінських рішень, які можуть спричинити несприятливий вплив на стан земельних ресурсів. Вирішення такої проблеми сприятиме реалізації принципу «забруднювач платить» – забезпечення відшкодування витрат, необхідних для попередження негативних наслідків землекористування або їх ліквідації та нейтралізації (інтерналізація негативних еколого-економічних ефектів).

#### ВИСНОВКИ

З метою вдосконалення системи управління земельними ресурсами насамперед необхідно й надалі розвивати інституціональну базу регулювання землекористування в Україні. Пріоритетними напрямками земельної політики щодо управління земельними ресурсами в новітніх ринкових умовах господарювання є, зокрема: планування землекористування, формування та функціонування дієвих кадастрів та реєстрів земель, розподіл управлінських повноважень, міжвідомча (міжсекторальна) координація та державно-приватне партнерство. Формування стратегії управління землекористуванням має відбуватись відповідно до принципів та критеріїв з метою збалансованого використання потенціалу земельних ресурсів, їх відтворення та охорони для досягнення паритету екологічних, економічних та соціальних аспектів сталого розвитку. Орієнтиром у визначенні напрямів удосконалення інституціонального середовища системи управління земельними ресурсами мають слугувати результати SWOT-аналізу екологічних, економічних та соціальних аспектів землекористування, а також рекомендації профільних міжнародних організацій і норми ратифікованих Україною міжнародних угод щодо навколишнього середовища.

#### ПОЯСНЕННЯ

<sup>1</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) – Продовольча та сільськогосподарська організація Організації Об'єднаних Націй.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Управление земельными ресурсами в Европе: тенденции развития и основные принципы / Рабочая группа по управлению земельными ресурсами (Комитет по населенным пунктам, ЕЭК ООН). – Нью-Йорк–Женева, 2005. – 146 с.

2. Кубай Т. Эксперт ФАО о землепользовании в Украине / Т. Кубай // ИК Инфоиндустрия. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.agroxxi.ru/sng/infoindustria/stati-ukraine/yekspert-fao-o-zemlepolzovanii-v-ukraine.html>.

## UKRAINIAN JOURNAL «ЕКОНОМІСТ»

Український журнал  
«ЕКОНОМІСТ»  
з 2011 року  
представлений  
у міжнародній економічній  
наукометричній  
базі RePEc.

У зв'язку  
з розширенням  
розміщення публікацій  
в RePEc з 2013 року  
змінюються вимоги  
до змісту статей.  
Уважно слідкуйте  
за інформацією в наступних  
номерах журналу і на сайті  
<http://ua-ekonomist.com>