

УДК: 631.152+005:332.33

DOI: 10.31359/2312-3427-2019-1-237

М.Ю. Ярута, аспірант¹

marina_yaruta@ukr.net

ORCID iD 0000-0001-8302-3838

Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

УДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

У статті розкрито негативні наслідки втрати регулятивної функції державою щодо управління земельними ресурсами. Сформовано механізм удосконалення управління земельними ресурсами з обґрунтованим застосуванням концепції стратегічного управління. Для підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення запропоновано технологічну модель стратегічного управління земельними ресурсами.

Ключові слова: *землеустрій, земельні ресурси, земельна реформа, управління земельними ресурсами, стратегічне управління.*

Постановка проблеми. Як на протязі тривалого часу, так і в сьогоденні, незважаючи на форму власності на землю, ефективність землеробства в аграрному виробництві безпосередньо залежить від організаційно-правових заходів, методологічного аспекту управління земельними ресурсами, що забезпечується виконанням регулятивної функції держави.

До 1991 р., до єдиного власника землі – держави Україна – спостерігалось відповідальне відношення органів влади щодо використання земельних ресурсів: працювала чітка система контролю та моніторингу використання і охорони земель, у т.ч. земель сільськогосподарського призначення.

¹ Науковий керівник – Гуторов О.І., доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування

За останні десять років на національному рівні відсутня єдина політична лінія земельної політики країни та технологічна модель стратегічного управління земельними ресурсами.

Не надано належного значення та перебуває в тіні головний інструмент, що слугує гарантом еколого-безпечного та економічно ефективного використання землі – Землеустрій. Жодні науково-дослідні та проектні інститути землеустрою національних та галузевих академій наук України не проводять системні наукові дослідження проблем землеустрою [1], бездіяльна система державного контролю за використанням та охороною земель, не існує ефективного механізму стимулювання землекористувачів за вжиття природоохоронних заходів та інноваційну діяльність.

Нечітке обґрунтування методологічних підходів до реалізації стратегічного управління у земельній сфері на національному, регіональному і місцевому рівнях спонукає до пошуку шляхів підвищення якості управління.

Аналіз останніх досліджень. Питаннями удосконалення управління земельними ресурсами займаються відомі науковці цієї галузі, а саме В.М. Будзьяк [2], Я.М. Гадзало [3], В.А. Голян [4], О.І. Гуторов [5, 6], О.О. Гуторова [7], А.Г. Мартин [8], Л.Я. Новаковський [9], П.Т. Саблук [10], А.Я. Сохнич [11], М.А. Хвесик [4], А. Шворак [12]. Трансформація економічної системи України, та її стрімка інтеграція у світову економіку спричинили посилення інтересу до стратегічного управління. У працях українських науковців О.В. Берданової [13], В.М. Вакуленка [13], В.Л. Диканя [14], Г.М. Киндрацької [15], В.В. Мамонової [16], В.В. Тертички [13], Ю.П. Шарова [16] та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління з визначеними в цілому рамками його застосування.

Формулювання цілей статті. Мета публікації полягає в систематизації та обґрунтуванні методологічних підходів до реалізації сутності стратегічного управління у сфері управління земельними ресурсами на національному, регіональному і місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне управління виникло в процесі еволюції корпоративного планування, як реакція на ускладнення управлінських завдань. Як наука та як система відповідно воно динамічно розвивається.

Поліпшуючи соціально-економічні умови сільським жителям, господарям земельних часток (паїв), що мають змогу розпоряджатися

лише недостатніми коштами від сплати оренди за їх землю, яких практично ізольовано від фактичного здійснення сільськогосподарського виробництва, стає можливим досягти вирішення невідкладних завдань управління.

Сучасний стан та особливості ефективного управління земельними ресурсами передбачають технологічне та законодавче забезпечення їхньої вартості і отримання додаткового прибутку [14].

За часи реформування земельної політики України, увага держави до управління земельними ресурсами поступово зменшується. Як наслідок – «земельна лихоманка», стихійне сільськогосподарське землекористування, розбалансовані економічні та політичні інтереси.

Очевидний спад виробництва, ріст собівартості продукції, деградація ґрунтів, процвітання криміналу і корупції у сфері управління земельних відносин, сумнівна реалізація земельної реформи – фактори ускладнення та руйнування життя сільського населення [15, с. 235], що й викликало гостру необхідність розробки наукового, економічного обґрунтування управління земельними ресурсами на основі створення сучасної моделі.

Це дасть змогу: 1) вирішити комплекс питань раціональної організації використання землі, незважаючи на форму власності та господарювання; 2) застосувати нові підходи і технології до розвитку реформованого агропромислового комплексу, у т.ч. геоінформаційні системи.

Органи державного управління використовують ідеї, методи, моделі стратегічного управління з метою зміцнення конкурентних позицій на ринку. Але, практика вказує на той факт, що не існує ідеального підходу.

Загальна концепція стратегічного управління охоплює такі істотні характерні особливості:

- поєднує теорії менеджменту;
- враховує умови, у яких функціонує об'єкт управління;
- інтерпретує стратегічну інформацію;
- прогнозує наслідки прийнятих рішень;
- застосовує певні інструменти і методи розвитку об'єкта управління;
- створює передумови для функціонування в стратегічному режимі.

Функції, що стратегічне управління виконує шляхом взаємопов'язаних дій природнім шляхом виливаються в конкретні результати. За рахунок того, що стратегічне управління зорієнтоване на перспективу, його цілком можна ототожнити за змістом з сучасним державним управлінням. З урахуванням цього алгоритм системи

стратегічного управління земельними ресурсами зводиться до наступного логічного ланцюга: **Концепція (очікувані результати) – Проблема (мета вирішення) – Проект (заплановані дії).**

За допомогою новітніх інформаційних технологій реально розробити план заходів поточного, а у майбутньому на перспективу управління родючістю ґрунтів; охорони і раціонального використання земель; нагляду за посівами сільгоспкультур; інвентаризації та моніторингу земельно-ресурсного потенціалу; визначити рівень впливу техногенного й радіоактивного забруднення територій [16].

Українське землекористування нове і майже не відпрацьоване. До цього часу не існує єдиної державної політики об'єднання, чи консолідації земельних часток (паїв) та фрагментації землі.

Екологіобезпечне сільськогосподарське землекористування поступово стає недосяжним: втрачено сівозміни, припинено роботи щодо боротьби з ерозією ґрунтів [17, с. 26].

Розробка відповідальними органами влади комплексу організаційних, правових, еколого-економічних та інших заходів створює можливість припинення процесів деградації ґрунтів, стійкої науково-обґрунтованої системи землекористування та зростання рівня ефективності використання та охорони земель.

Одним із основних шляхів, на нашу думку, є складання моделі управління земельними ресурсами, на основі якої можливо розробити програму розвитку земельних відносин на перспективу. Моделювання забезпечує цілісність підходу до вивчення предмета або явища, що, своєю чергою, дає можливість вибудувати систему цілісного управлінського впливу [18]. Проте державні органи не спромоглися розробити Державну програму здійснення земельної реформи, забезпечити комплексність робіт із землеустрою. Недостатньо до цих процесів залучаються наукові розробки вчених і фактично не враховується думка сільгоспвиробників. Усі спроби оптимізувати систему державного управління земельними ресурсами чи створити систему публічного управління за європейськими або світовими стандартами за роки незалежності України завершувалися, зазвичай, зміною назв центрального органу виконавчої влади з питань управління земельними ресурсами, зростанням кількості державних службовців у цих структурах, декларативною підтримкою паростків місцевого самоврядування і регіонального врядування тощо. Починаючи з перших років незалежності України, питанням охорони земель, особливо сільськогосподарського призначення, стало приділятися дедалі менше

уваги з боку держави, а сільськогосподарські товаровиробники майже припинили впроваджувати заходи з охорони ґрунтів. Щоб виправити таку ситуацію, потрібно на законодавчому рівні розробити механізм вилучення земель, які орендарями використовуються незадовільно [19].

Незважаючи на те, що в країні у сфері земельних відносин побудовано розгалужену систему інститутів землеустрою, які здійснюють науково-дослідні та проектні роботи в галузі землеустрою, охорони, оцінки та раціонального використання земель, проводять геодезичні роботи та надають консультаційні послуги у вирішенні земельних питань, що створені та функціонують у кожній області, проблеми еколого-економічного ефективного використання сільськогосподарської землі залишаються відкритими та невирішеними.

Аналізуючи землегосподарювання крупними агроформуваннями, можна з упевненістю стверджувати, що у переважній більшості господарств основним документом їх діяльності є бізнес-план, а питання охорони і раціонального використання земель відсувається на другий план або взагалі не беруться до уваги, і відсутні взагалі проекти землеустрою щодо організації використання земель. Відсутня взагалі документація стосовно встановлення меж у переважній більшості земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Проекти землеустрою як вирішальний інструмент еколого-економічного обґрунтування сівозмін і впорядкування та оптимізація земельних угідь повинні бути спрямовані на розвиток природних територій в агроландшафтах як продовження екологічної мережі на відповідній території шляхом збільшення площі екологостабілізуючих угідь.

Для досягнення ефективності землеустрою особливо цінних земель необхідно класифікувати та здійснити зонування земель різної якості, що робить можливим вилучення із сільськогосподарського обігу малопродуктивні землі. Крім того, такий крок дає заповнити їх вилучення освоєнням родючих, але раніше не раціонально використовуваних земель, що демонструє прямий вплив на підвищення врожайності та зростання прибутковості аграрних підприємств [20].

Сучасне суспільство повністю усвідомлює, що економічний розвиток країни залежить від можливості та зацікавленості громад займатися розвитком саме своєї території.

Повинна відбутись трансформація територіальних громад із об'єкта на суб'єкт управління для автономного формування своєї спроможності.

Українська територіальна адміністративна реформа охопила усі регіони – органи місцевого самоврядування демонструють стрімке об'єднання територіальних громад зі всією наділеною їм відповідальністю.

За даними Моніторингу Децентралізації, майже 900 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) вже створено в Україні, станом на 10 травня 2019 р. Це 25,7 % від загальної кількості населення і 38,5 % – від загальної площі України. Якщо порівнювати дані за 2015-2018 р. – найактивніше створювались ОТГ у 2016-му (299 ОТГ) і 2015-му (207 ОТГ), у 2018-му – лише 78 ОТГ. Однак, успіх адмінреформи можливий за рахунок відповідності змісту управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад їх інтересам.

Це стає поштовхом безумовної розробки і виконання цільових державних програм щодо інвентаризації, оцінки екологічного стану сільськогосподарських угідь та розробки проектів землеустрою для кожного, окремо взятого агроформування [21].

Досягнути раціонального використання сільськогосподарської землі, вирішити екологічні проблеми, підвищити добробут населення на місцевому рівні, забезпечити коштами місцевий бюджет можливо лише за рахунок оптимального вибору форми господарювання на місцях та удосконалення управління земельними ресурсами. З нашої точки зору, серед різноманіття організаційних форм, найбільш вдалою наразі є кооперація власників земельних часток (паїв).

За нинішніх тенденцій світового економічного розвитку в сучасних умовах господарювання кооперація – основна рушійна сила економічного прогресу, найбільш оптимальна форма організації виробничих відносин, що відзначається продуктивністю, ефективністю, конкурентоздатністю, що оперує принципом належності продукції до відповідних ринків незалежно від форм власності на землю і майно [22, с. 167].

Удосконалена державна земельна політика повинна включати:

1) узгодженість вжиття контролюючих заходів та усунути розбіжність функцій контролюючих органів;

2) удосконалення механізму здійснення, підвищення рівня та забезпечення ефективного державного контролю за раціональним використанням земель та її охороною;

3) зобов'язання користувачів та власників земельних ділянок до обов'язкового виготовлення проектів землеустрою та агротехнічних паспортів;

4) державні стимули та заохочення щодо відшкодування понесених витрат на оформлення відповідної документації;

5) має бути прийнята державна політика збереження існуючих агроформувань та фермерських господарств, створення сприятливих умов для розвитку сімейних ферм, які мають стати осередком зайнятості сільського населення та розвитку сільських територій.

Реальні земельні відносини повинні бути направлені на збереження українського села та розвиток сільських територій, обов'язково гарантувати та забезпечувати права власності на землю та екологізацію землекористувань [23].

План заходів згідно з рекомендаціями Європейської економічної комісії ООН з питань управління земельними ресурсами повинен мати такий вигляд:

- визначення на законодавчому рівні сутності землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися;

- комерційного використання системи управління земельними ресурсами відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та адміністративного управління, а також орієнтації системи управління земельними ресурсами на задоволення попиту споживачів;

- забезпечення прозорості діяльності системи управління земельними ресурсами, надійного, вільного, з низькими витратами доступу до земельної інформації всіх суб'єктів ринку [24].

Особливістю правового регулювання використання сільгоспземель повинен стати, не лише задоволення інтересів усіх учасників земельних відносин, а й спеціальний порядок використання земельно-ресурсного потенціалу.

Висновки. Українське суспільство сьогодення невідкладно потребує нової сучасної ідеології державної земельної політики, нових підходів в управлінні земельними ресурсами, концептуально орієнтованих на застосування стратегічного управління. Сама система управління повинна стати публічною, головна роль якої відводитиметься землям сільськогосподарського призначення, як провідного фактору збереження села, його жителів, та продовольчої безпеки країни в цілому. Удосконалення управління земельними ресурсами повинно відбутись з урахуванням найкращих європейських та світових стандартів. Безупинна праця повинна бути направлена на систематичне підвищення ефективності

землекористування та рентабельності аграрного сектору через удосконалення системи управління галуззю і земельними ресурсами зокрема. Активізувати роботу в даному напрямку можливо за умови використання ГІС-технологій у практиці управління земельними ресурсами та сучасних ринкових інструментів розвитку земельних відносин.

Для підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення запропоновано технологічну модель стратегічного управління земельними ресурсами, сутність якої зводиться до відображення алгоритму системи стратегічного управління земельними ресурсами у формі логічного ланцюга: **Концепція (очікувані результати) – Проблема (мета вирішення) – Проект (заплановані дії).**

У найближчій перспективі особливу увагу слід звернути на формування в Україні єдиної парадигми розвитку земельних відносин та стратегії управління, регулювання земельними ресурсами і відносинами.

Бібліографічний список.

1. Мартин А.Г. Землеустрій в Україні: сьогодення та майбутнє. *Землевпорядний вісник*. – 2016. – № 8. – С. 10–13.
2. Добряк Д.С., Будзяк В.М, Будзяк О.С. Ефективність екологобезпечного користування землями України в ринкових умовах. *Економіка України*, 2013. – С. 83–94.
3. Гадзало Я.М. Про порядок формування тематики наукових досліджень НААН та першочергові завдання аграрної науки на перспективу. *Економіка АПК*. – 2016. – № 5. – С. 5-9.
4. Хвесик М.А., Голян В.А., Крисак А.І. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні: монографія. – К.: Кондор, 2014. – С. 342-249.
5. Гуторов О.І. Методологія та методи дослідження ринкових земельних відносин. *Вісник ХНАУ. Серія «Економічні науки»*. – Харків. – 2016. – № 2. – С. 105-114.
6. Гуторов О.І., Череда Т.Є. Управління земельними ресурсами: лекція. Харк. нац. аграр. ун-т. ім. В.В. Докучаєва. – Харків. – 2013. – 57 с.
7. Гуторова О.О., Гуторов О.І. Особливості, проблеми та напрями удосконалення управління сільськими територіями. *Вісник ХНАУ. Серія «Економічні науки»*. – Харків, 2017. – № 3. – С. 27-37.
8. Мартин А.Г., Євсюков Т.О. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України. *РВПС України*

НАН України: матеріали міжнародної наукової конференції. м. Київ, 2011. – С. 289-292.

9. Новаковський Л.Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні. *Економіка АПК.* – С. 21-23.

10. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. *Економіка АПК.* – С. 4-12.

11. Сохнич А.Я. Наукові основи державного обліку якості земель та їх оцінки: методичні рекомендації. Львів: Українські технології.

12. Шворак А.І. Способи та методи консолідації земель сільського сподарського призначення. *Економіст,* С. 44-48.

13. Берданова О.В., Вакуленко В.М., Тертичка В.В. Стратегічне планування. Навчальний посібник. Л.: ЗУКЦ, 2008. 138 с.

14. Дикань В.Л., Зубенко В.О., Токмакова І.В., Маковоз О.В., Шраменко О.В. Стратегічне управління: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2013. 272 с.

15. Кіндрацьк Л.М. Бухгалтерський облік у банках України: підручник. К.: КНЕУ, 2001. 636 с.

16. Шаров Ю.П., Вакуленко В.М., Мамонова В.В. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

17. Сохнич А.Я. Розробка фінансового інструментарію стабільності вартості земельних ресурсів. *Збалансоване природокористування.* – 2017. – № 3. – С. 92–96.

18. Лазарева О.В. Теоретико-методологічні засади стратегії розвитку сільськогосподарського землекористування в регіоні: теорія, методологія, практика: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – 304 с.

19. Богіра М.С. Застосування геоінформаційних систем і технологій для організації раціонального використання та охорони земель. Екологічні, технологічні та соціально-економічні аспекти ефективного використання матеріально-технічної бази АПК: матеріали Міжнародного науково-практичного форуму (Львів, 17–18 вересня 2008 р.). Львів: Львів. нац. агро-університет, 2008. – С. 471–474.

20. Довідник із землеустрою: 4-те вид., перероб. і доп. К.: Аграр. наук, 2015. – 492 с.

21. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: 2-ге вид., переробл. і допов. К.: КНЕУ, 2004. – 699 с.

22. Богіра М.С. Вплив ринкової економіки на раціональне використання земель. *Збалансоване природокористування*. – 2017. – № 1. – С. 88–91.

23. Stupen M. Development of land planning of especially valuable lands in agriculture. MOTROL. Commission of Motorization and Energetics in Agriculture. – 2017. – Vol. 19. – No. 1. – P. 49–54.

24. Богіра М.С. Особливості створення агроформувань у ринкових умовах. *Економіст*. – 2016. – № 1. – С. 29–30.

25. Новак А.Я. Як підняти українську економіку: монографія. Вид. 5-те, доп. К.: ТОВ «Інпрес», 2015. – 432 с.

26. Богіра М.С. Шляхи збереження українського села в умовах «холдинізації» сільськогосподарського виробництва. *Вісник Львівського національного аграрного університету: економіка АПК*, 2017. – № 24 (2). – С. 109–114.

27. Постанова КМУ від 7 червня 2017 р. № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними». *Урядовий кур'єр*. – № 112. – 2017. – 17 червня.

Яруга М.Ю. Совершенствование современной сельскохозяйственной управления и методология стратегического управления земельными ресурсами. В статье раскрыто негативные последствия потери регулятивной функции государством по управлению земельными ресурсами. Сформирован механизм совершенствования управления земельными ресурсами с обоснованным применением концепции стратегического управления. Для повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения предложена технологическая модель стратегического управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: землеустройство, земельные ресурсы, земельная реформа, управление земельными ресурсами, стратегическое управление.

M.Yu. Yaruta. Improvement of modern agricultural management and methodology of land resources strategic management. The negative consequences of the state regulatory function loss as for the management of the land resources have been revealed in the article. It has been established that during reforming the land policy of Ukraine, the state's attention to the land resources management is gradually decreasing. As a result there are a “land fever”, spontaneous agricultural land use, and misbalanced economic and

political interests. It has been proved that the functions performed by the strategic management through the natural interrelated actions give concrete results. The mechanism for improving the land resources management with the well-grounded usage of the strategic management concept has been formed. The technological model of the land resources strategic management in order to increase the efficiency of the agricultural lands use has been proposed. The essence of this model is to reflect the algorithm of the land resources strategic management system in the form of the following logical chain: the Concept (the expected results) – the Problem (the purpose of decision) – the Project (the planned actions). The state of carrying out the administrative reform in Ukraine on May 10 2019 has been investigated. About 900 amalgamated territorial communities have already been created in Ukraine. They constitute 25,7% of the total population and 38,5% of the total territory of Ukraine. If to compare the data of 2015-2018 one can see that the most active creation of the amalgamated territorial communities was in 2016 (299 amalgamated territorial communities) and in 2015 (207 amalgamated territorial communities); in 2018 only 78 amalgamated territorial communities were created (according to the data of Decentralization Monitoring). The real land relations should be aimed at preserving the Ukrainian countryside and developing the rural areas; they should also guarantee and provide the rights to land ownership and the environmental position of the land use. It has been proved that the peculiarities of the legal regulation of the agricultural land use should not only satisfy the interests of all participants in the land relations, but also become a special procedure for the use of the land and resource potential.

Key words: land organization, land resources, land reform, land resources management, strategic management.

Стаття надійшла до редакції: 18.01.2019 р.