

УДК 332.3 : 631.111.2
JEL Classification: Q15, R52

Грещук Галина

к.е.н., доцент кафедри геодезії і геоінформатики
Львівський національний аграрний університет
м. Львів, Україна
E-mail: galunagr@ukr.net

РОЛЬ ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Анотація

Вступ. Планування в системі соціально-економічного розвитку країни дозволяє забезпечити низку організаційно-управлінських, регулюючих та контрольних функцій у процесі виробничо-господарської діяльності, оптимізації розподілу ресурсів у контексті реалізації визначених цілей, формуючи цілісність економічної категорії та засвідчуючи власну унікальність у структурі механізму регулювання економіки країни. Практика господарювання аграрних підприємств нашої країни протягом останніх років свідчить про хибність ігнорування, або ж лише часткового врахування інституту планування в реформуванні організаційно-економічних засад розвитку аграрного сектора економіки, що й спонукає до вивчення його ролі в системі управління землями сільськогосподарського призначення.

Методи. Дослідження виконано на основі аналізу даних нормативно-правової та статистичної бази, а також вивчення науково-теоретичного матеріалу у площині виявлення ролі процесу планування в системі управління землями сільськогосподарського призначення.

Результати. Досліджено роль планування в системі управління землями сільськогосподарського призначення. Визначено елементи взаємодії та виявлено низку розбіжностей у плануванні та прогнозуванні раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Запропоновано перелік землевпорядних робіт в системі управління землями сільськогосподарського призначення із їх реалізацією на трьох етапах: прогнозування, планування та проектування. Встановлено, що планування можна вважати інструментом реалізації земельної політики та розвитку землекористування в країні, а також узгодження державних та регіональних пріоритетів із суспільними інтересами при управлінні землями сільськогосподарського призначення та їх охороні, територіальної організації аграрного виробництва і природокористування.

Перспективи. Реалізація пропозицій стосовно дотримання принципів планування в управлінні землями сільськогосподарського призначення сформує підґрунтя для досягнення відповідного економічного ефекту завдяки збалансованому використанню земельних ресурсів, попередження їх вибуття із сільськогосподарського обігу, розвитку сільської інфраструктури, подолання організаційно-територіальних і земельно-правових обмежень, які продукують перепони на шляху до збільшення інвестиційних потоків та раціонального обігу земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: планування, управління, землі сільськогосподарського призначення, прогнозування, функції.

Вступ.

В процесі реформування планової економіки однією з найбільш гострих проблем ринкової економіки стала сфера використання сільськогосподарських земель, зниження відтворювального потенціалу яких в період трансформації земельних відносин розвитку виявилось непомірно велике. Послаблення державного впливу на процес планування сталого використання і відтворення земель сільськогосподарського призначення сприяло виникненню низки загроз та ризиків в системі землекористування, пов'язаних із високою розораністю, парцеляцією, нецільовим використанням земель тощо. З огляду на нові особливості земельних відносин в сільському господарстві і низку еколого-економічних проблем, функція планування в системі управління землями потребує суттєвого теоретико-методичного удосконалення для того, щоб стати основним інструментом формування сталого сільськогосподарського землекористування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Теоретико-методичні аспекти планування використання земельних ресурсів в Україні у своїх працях вивчали: Д. Бабміндра, Д. Добряк, В. Кірсанов, М. Лавейкін, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Сохнич, М. Ступень та інші. Питання розвитку землевпорядного забезпечення сільськогосподарських землекористувань досліджували: Т. Євсюков, М. Стецюк, Н. Стойко, А. Третяк, А. Шворак та ін. Поряд з тим, визнаючи беззаперечний внесок зазначених науковців у формування широкої палітри соціо-еколого-економічних напрацювань в сфері сільськогосподарського землекористування, відмітимо, що низка положень щодо визначення та обґрунтування інституту планування у системі раціонального управління землями сільськогосподарського призначення наразі потребують ґрунтовнішого та більш глибокого наповнення.

Мета.

Мета статті полягає у визначенні ролі планування в системі управління землями сільськогосподарського призначення та формулюванні пропозицій щодо його раціональної реалізації.

Методологія дослідження.

У ході дослідження застосовано діалектичний метод пізнання – для вивчення стану та розвитку процесу планування в системі управління землями сільськогосподарського призначення; монографічний – з метою опрацювання наукових робіт, нормативно-правової бази, статистичних відомостей; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення та формулювання висновків.

Результати. Управління землями сільськогосподарського призначення формує діяльність адміністративно-управлінського спрямування, що належить до функцій органів виконавчої влади, уповноважених забезпечувати дотримання збалансованого землекористування та охорони земельних ресурсів усіма суб'єктами, так чи інакше залученими до формування й реалізації земельних відносин, ґрунтуючись на розробленій прогностичній, плановій, передпроектній, проектній та іншій документації, а також діючому на різних рівнях управління нормативно-правовому забезпеченні. Формування організаційного забезпечення системи управління землями сільськогосподарського призначення передбачає дотримання низки взаємопов'язаних функцій, а саме: прогнозування, планування, організація, землевпорядне проектування, оперативне управління, облік, реєстрація, оподаткування, контроль та вирішення спорів у площині реалізації земельних відносин (рис. 1).

З огляду на функцію управління, яка розглядається в конкретний момент, керуючий вплив може бути у формі рекомендацій, прогнозів, планів, схем, проектів, розпоряджень, постанов тощо [6, с. 175].

Варто детальніше розглянути таку функцію управління землями сільськогосподарського призначення як планування використання й охорони земель. Планування призначене для здійснення управлінської діяльності в частині формування планів, які визначають ймовірний стан економічної системи в майбутньому, а також шляхи, способи та інструменти реалізації планів, вибору оптимального напрямку розвитку об'єкта управління у визначених часових рамках.

Планування передбачає прийняття планових рішень суб'єктами управління (відповідними органами або особами). Метою планування є формування чіткого плану (схеми), яка передбачає вибір складу, структури, порядку здійснення заходів, що дасть змогу сягнути встановленої мети шляхом виконання поставлених завдань, а також охоплює якісні та кількісні характеристики об'єкта управління в сучасний та розрахунковий періоди.

Наголосимо, що безсистемність перерозподілу земельних ресурсів виникає, передусім, через неналежне врахування саме функцій прогнозування та планування у системі управління землями сільськогосподарського призначення. Адже ці функції передбачають розроблення та

реалізацію планових заходів та документів, якими є державні програми, генеральні, обласні, районні схеми використання та охорони земель. Згідно чинних нормативно-технічних регламентів формування прогнозної, проектної й передпроектної документації входить до повноважень землевпорядних органів, що затверджується відповідними адміністративними органами. Це робить документи обов'язковими до виконання.



Рис. 1. Планування збалансованого землекористування в системі функцій управління землями сільськогосподарського призначення*

*Джерело: сформовано автором на основі [1; 4; 8].

Планування – це діяльність уповноважених виконавчих органів та органів місцевого самоврядування щодо формування й виконання перспективних програм землекористування та охорони земельних ресурсів з урахуванням особливостей регіону (екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних тощо) та прийняття на основі цих особливостей управлінських рішень. Процес планування включає такі функції: прогнозування, формування цілей, моделювання, програмування [7, с. 2–3].

Планування землекористування відбувається згідно з нормами глави 30 Земельного кодексу України [3] й входить до складу Генеральної схеми планування території, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р. У Генеральній схемі планування території України визначені пріоритети та концептуальні рішення в сфері планування землекористування на території країни в цілому, удосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку територій, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, національної екологічної мережі.

Генеральна схема групує території за видами й режимами їх пріоритетного використання: інтенсивна, переважно промислова, міська житлова й громадська забудова тощо, а також за рівнем виробничо-містобудівного освоєння: критичний, високий, середній, рівень переважно агропромислового виробництва й сільської забудови (зона сільського господарства); природно-

заповідні зони, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, які мають вагоме значення для збереження біорізноманіття (зони національної екологічної мережі); зони радіаційного забруднення (відчуження, безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю).

Головною задачею планування є визначення найбільш оптимальних напрямів розвитку об'єкта планування за різноманітними напрямками, ґрунтуючись на даних розробленого прогнозу розвитку досліджуваного явища, та в підсумку – формування наукової бази та належних умов для прийняття проектних рішень.

Світовий досвід свідчить про вагоме значення планування в системі управління землями сільськогосподарського призначення. Саме планування використання земель та їх охорони являється найважливішою функцією управління в процесі становлення раціонального землекористування. Воно включає в себе інструменти земельної політики, розвитку збалансованого землекористування, механізми узгодження економічних інтересів на різних рівнях (державному, регіональному й локальному) в процесі управління землями та охорони земельних ресурсів [5, с. 71–73; 9, с. 211–212].

Тож, ґрунтуючись на наведених функціях управління землями сільськогосподарського призначення, можемо представити цикл регулювання процесу їх використання та охорони, що обов'язково має передбачати планування та прогнозування розвитку землекористування (рис. 2).

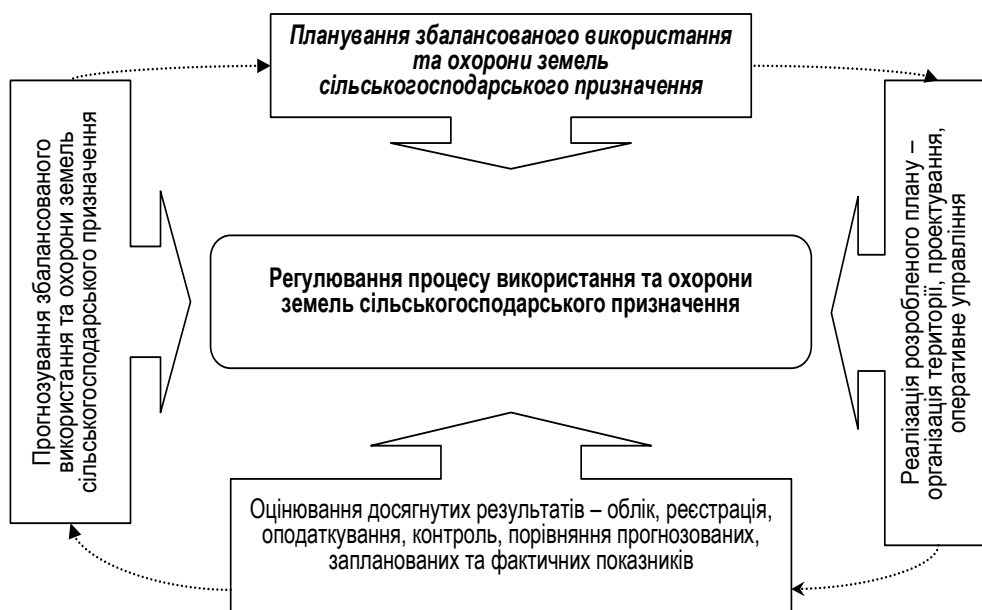


Рис. 2. Процес регулювання збалансованого використання та охорони земель сільськогосподарського призначення*

*Джерело: сформовано автором на основі [1; 7; 11].

У процесі управління сільськогосподарською діяльністю в частині землекористування та охорони земельних ресурсів передбачається наступний алгоритм прогнозування:

- встановлення меж планування;
- забезпечення уповноважених органів інструментами планування та інформаційною базою,

достатньою для складання плану;

– надання уповноваженим органам можливості розгляду альтернативних шляхів досягнення встановленої мети;

– доведення до відома уповноважених органів можливих наслідків розробки й реалізації плану (рис. 3).

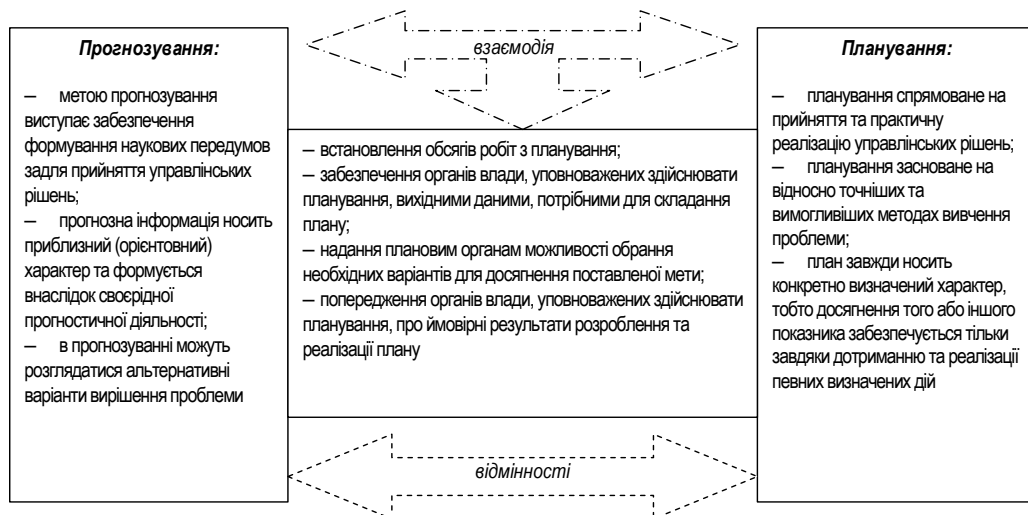


Рис. 3. Взаємозв'язки і відмінності у прогнозуванні та плануванні збалансованого використання земель сільськогосподарського призначення*

*Джерело: систематизовано автором на основі [1; 4; 10; 12].

Таким чином проявляється єдність планування та прогнозування, їх взаємодія. Проте, прогнозування та планування мають суттєві відмінності [1; 4; 10; 12]:

1. Прогнозна інформація має досить орієнтовний характер й виникає внаслідок специфічної прогностичної діяльності. Планування ж – це більш глибокий та точних розрахунків результатів майбутньої діяльності з використанням інших методів та інструментів.

2. Прогноз передбачає наявність альтернативних варіантів вирішення поставлених завдань. План неодмінно характеризується конкретними значеннями, коли певні дії призводять до певного результату.

3. Метою планування є формування та практичне здійснення управлінських рішень; метою прогнозування є забезпечення наявності наукового обґрунтування прийнятих управлінських рішень.

Планування землекористування та охорони земельних ресурсів здійснюється на усіх рівнях (загальнодержавному, регіональному та місцевому). Система землепорядної документації передбачає формування генеральних й регіональних схем землеустрою територій, а також – галузевих схем землеустрою, які разом з передплановими й передпроектними документами поєднують етапи планування та організації землекористування й охорони земельних ресурсів, що є базою для подальшої розробки проектів землеустрою [8, с. 34].

Згідно чинного земельного законодавства з-поміж головних завдань планування виокремлюють [2; 3; 10]:

- забезпечення балансування соціо-еколого-економічних інтересів суспільства;
- підвищення матеріального і культурного рівня життя людей і якнайповніше задоволення потреб суспільства;
- забезпечення збалансованого розвитку виробництва з урахуванням наявного природно-

ресурсного потенціалу.

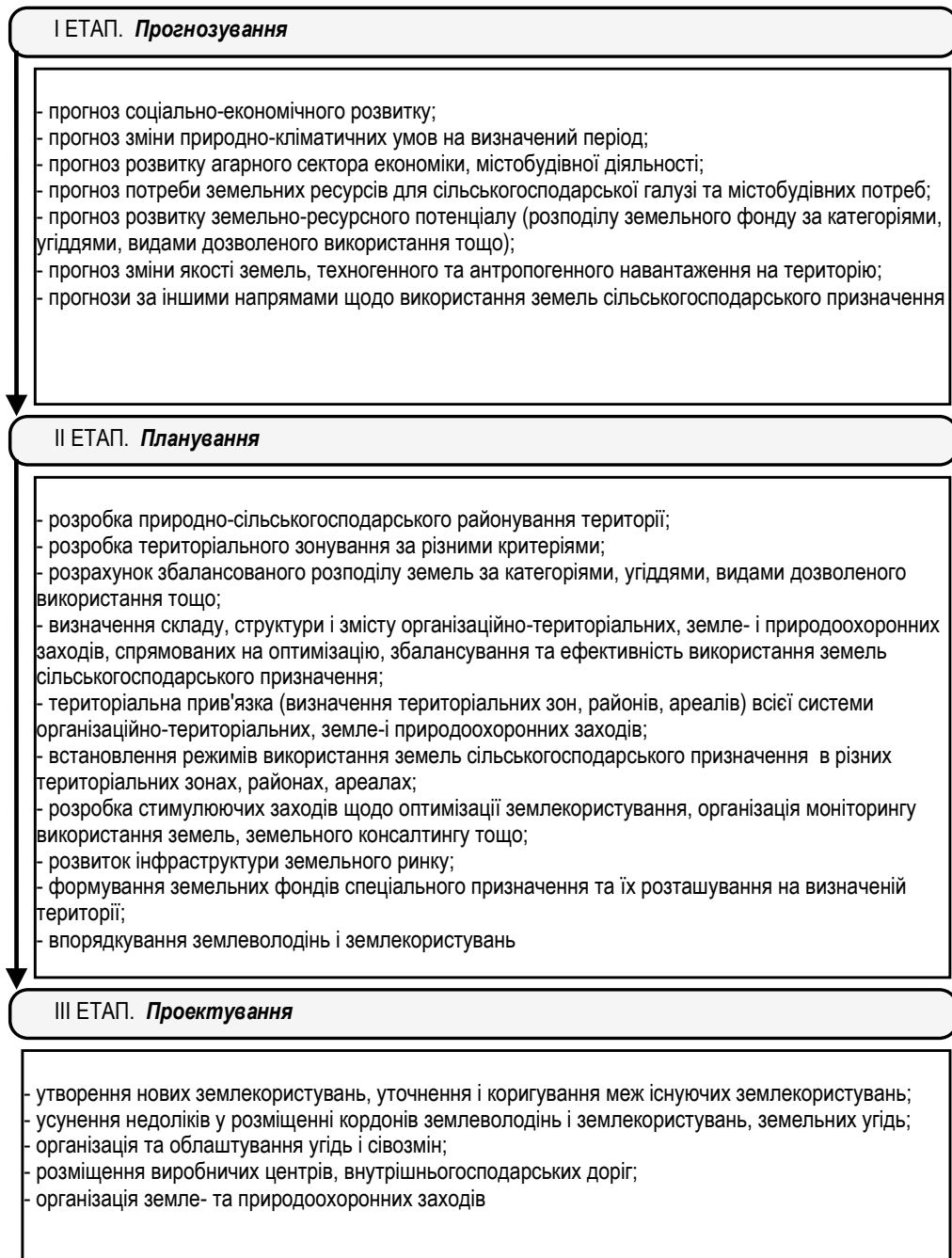


Рис. 4. Землепорядні роботи з планування використання земель в системі управління землями сільськогосподарського призначення*

*Джерело: сформовано автором.

Приміром, законодавчо відображені види робіт з планування використання земель вочевидь є недостатніми для розроблення аргументованих планово-проектних пропозицій із землеустрою та потребують доповнення щею локальнішими заходами, які б деталізували та уточнювали загальне формулювання щодо розробки пропозицій із раціонального використання земель та їх охорони (рис. 4).

В їх основі знаходяться такі землевпорядні заходи: збалансований розподіл земель за категоріями, угіддями, видами землекористування; визначення режимів землекористування з огляду на територіальні зони; забезпечення спеціалізованих земельних фондів й розміщення їх на території регіону; регулювання інструментів землеволодіння й землекористування тощо.

Сучасні економічні відносини характеризуються різноманіттям форм власності й методів господарювання, що потребує використання широкого асортименту організаційно-територіальних заходів в сфері оптимізації сільськогосподарського землекористування. Водночас із використанням традиційних, перевірених часом заходів сучасне землекористування потребує впровадження нових елементів в сфері забезпечення раціоналізації землекористування й економічного розвитку суб'єктів господарювання усіх форм власності, які б передбачали більш розвинену й краще організовану систему моніторингу землекористування, земельного консалтингу тощо.

Отже, з урахуванням складу й структури визначених завдань в процесі планування землекористування, їх наукове обґрунтування може бути реалізовано шляхом попереднього прогнозування за такими напрямками: прогнозування соціально-економічного розвитку регіону; прогнозування зміни природно-кліматичних умов регіону; прогнозування темпів розвитку дотичних галузей економіки, інфраструктури, зростання потреби у земельних ресурсах; прогнозування розвитку земельно-ресурсного потенціалу регіону; прогнозування динаміки якісних характеристик земель, впливу техногенного та антропогенного навантаження на регіон тощо.

Окрім цього, матеріали й висновки схем землеустрою територій різного рівня мають стати невід'ємним компонентом наступного, більш конкретного й локального проектування, яке здійснюється з метою визначення відповідних показників й параметрів землекористування та сільськогосподарського виробництва, створення проектів міжгосподарського та внутрішньогосподарського землеустрою, робочих проектів землеустрою окремих ділянок в сфері використання та охорони земель.

Таким чином, в процесі триваючого формування системи державного управління землями сільськогосподарського призначення в Україні лишаються невисвітленими на достатньому рівні повноваження та завдання міністерств і відомств в сфері землекористування, наявні суттєві протиріччя в організації діяльності держструктур в сфері планування національної земельної політики, що ускладнює увесь процес планування в чинній системі управління землями території.

Тому й досі відсутність чіткої міжвідомчої взаємодії гальмує процес підготовки й реалізації заходів, спрямованих на удосконалення методів землекористування з урахуванням землеустрою, формування державних та регіональних комплексних програм, стратегій і концепцій розвитку раціонального й ефективного землекористування. Як наслідок, неспроможність суб'єктів господарювання ефективно використовувати наявні в господарському обороті земельні ресурси й вирішити сучасні проблеми земельних відносин.

Висновки і перспективи.

Держава в процесі планування раціонального землекористування повинна забезпечити належний контроль за рівнем розвитку продуктивних сил й регулювати виробничі відносини між суб'єктами господарювання з метою забезпечення оптимальних організаційно-економічних й регіональних умов землеволодіння та землекористування.

Реалізація пропозицій стосовно дотримання принципів планування в управлінні землями сільськогосподарського призначення сформує підґрунтя для досягнення відповідного економічного ефекту завдяки збалансованому використанню земельних ресурсів, попередження їх вибуття із

сільськогосподарського обігу, розвитку сільської інфраструктури, подолання організаційно-територіальних і земельно-правових обмежень, які продукують перепони на шляху до збільшення інвестиційних потоків та раціонального обігу земель сільськогосподарського призначення. Виходячи із наведених концептуальних аспектів, планування збалансованого використання земель сільськогосподарського призначення зможе стати інструментом для координації і взаємоузгодження інтересів держави, регіону та територіальних громад в сфері управління земельними ресурсами, а також для визначення земельно-ресурсних можливостей і резервів та обґрунтування їх використання в регіональній економіці.

Список використаних джерел

1. Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування: [монографія]. Херсон: Гринь Д.С., 2012. 434 с.
2. Закон України «Про землеустрій». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>. (дата звернення : 20.04.2018).
3. Земельний кодекс України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення : 20.04.2018).
4. Иванов Н.И. Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в субъектах Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа): [монография]. Москва: ГУЗ, 2013. 265 с.
5. Кирсанов В.А. Прогнозирование использования земельных ресурсов. Х. 1984. 184 с.
6. Ковалів О.І. Державний землеустрій як основний інструмент здійснення земельної та аграрної реформ. Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві : зб. матеріалів дванадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників, 25–26 лютого 2010 р. – К.: ННЦІАЕ, 2010.. 173–178.
7. Ковтун О.М. Планування використання і охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. №3 С. 1–5.
8. Мартин А.Г. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ. *Землепорядний вісник*. 2008. № 2. С. 30–36.
9. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки : [монографія]. Львів: НВФ «Українські технології», 2002. 252 с.
10. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. URL :: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF/page>
11. Чудовська В.А. Розвиток системи планування раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення. *Збалансоване природокористування*. 2016. № 4. 177–182.
12. Шкуратов А.И. Эколого-экономические проблемы сельскохозяйственного землепользования в процессе реформирования земельных отношений в Украине. Проблемы экономики: сборник научных трудов. Минск: Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2013. №1 (16). С. 247–257.

Статтю отримано: 20.04.2018 / Рецензування 25.05.2018 / Прийнято до друку: 06.06.2018

Halyna Hreshchuk

PhD (in Economics), Associate Professor
Department of Geodesy and Geoinformatics
Lviv National Agrarian University
Lviv, Ukraine
E-mail: galunagr@ukr.net

PLANNING ROLE IN THE AGRICULTURAL PROPERTIES MANAGEMENT

Abstract

Introduction. The planning in the system of social and economic development of the country allows to provide a number of organizational, managerial, regulatory and controlling functions in the process of production and economic activity, optimization of the allocation of resources in the context of the realization of certain goals, forming the integrity of the economic category and certifying its own uniqueness in the structure of the mechanism of regulation of the country's economy. The practice of managing the agrarian enterprises of our country suggests a false ignoring in recent years, or only a partial incorporation of the planning institute in the reformation of the organizational and economic principles of the agrarian sector, which induces to study its role in the agricultural land management system.

Methods. The research has been carried out on the basis of the analysis of the data of the regulatory, legal and statistical base, as well as the study of scientific and theoretical material in the area of identifying the role of the planning process in the agricultural land management system.

Results. The role of planning in the agricultural land management system has been investigated. The elements of interaction have been determined and a number of differences in the planning and forecasting of rational use of agricultural land have been identified. The list of land management works in the agricultural land management system with their implementation in three stages has been proposed: forecasting, planning and designing. It has been revealed that planning can be considered as an instrument for realization of land policy and development of land use in the country, as well as the coordination of state and regional priorities with public interests in the management of agricultural land and their protection, the territorial organization of agrarian production and use of natural resources.

Discussion. The implementation of proposals for adherence to the principles of planning in the management of agricultural land would form the basis for achieving the corresponding economic effect through balanced use of land resources, prevention of their abandonment from agricultural circulation, development of rural infrastructure, overcoming organizational and territorial, land and legal constraints that produce barriers to increasing investment flows and the rational management of agricultural land.

Keywords: planning, management, agricultural land, forecasting, functions.

References

1. Dorosh, O.S. (2012). *Teoretyko-metodolohichni zasady terytorial'noho planuvannia zemlekorystuvannia* [Theoretical and methodological principles of territorial planning of land use]. Kherson, Ukraine: Hrin D.S.
2. Zakon Ukrainy «Pro zemleustrii». zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy. zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Ivanov, N.I. (2013). *Planirovanie racionalnogo ispolzovaniia zemel selskokochozajstvennogo naznacheniia i ih ohrany v subektah Rossijskoj Federacii (na primere Centralnogo federalnogo okruga)* [Planning of rational use of agricultural land and their protection in the subjects of the Russian Federation (on the example of the Central Federal District)]. Moskva, Russia: GUZ..
5. Kirsanov, V.A. (1984). *Prognozirovanie ispolzovaniia zemelnykh resursov* [Forecasting the use of land resources]. Kharkiv, Ukraine.
6. Kovaliv, O.I. (2010). *Derzhavnyi zemleustrii yak osnovnyi instrument zdiisnennia zemelnoi ta ahrarnoi reform* [State land management as the main instrument of land and agrarian reform]. *Orhanizatsijno-ekonomichni transformatsii v ahrarnomu vyrobnytstvi: Vseukrainskyj konhres vchenykh ekonomistiv-ahrarykiv*. Kyiv: NNTsIAE, 173–178.
7. Kovtun, O.M. (2010). *Planuvannia vykorystannia i okhorony zemel yak funktsiia derzhavnoho upravlinnia u sferi zemelnykh vidnosyn* [Planning the use and protection of land as a function of public administration in the field of land relations]. *Chasopys Akademii advokatury Ukrainy* [Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine], 3, 1–5.
8. Martyn, A.H. (2008). *Upravlinnia zemelnymy resursamy: priorityetni zavdannia na suchasnomu etapi reform* [Land Management: Priority Challenges at the Current Stage of Reforms]. *Zemlevporiadnyj visnyk* [Land Management Journal], 2, 30–36.
9. Sokhnych, A.Ya. (2002). *Problemy vykorystannia i okhorony zemel' v umovakh rynkovoï ekonomiky* [Problems of using and protecting land in a market economy]. Lviv, Ukraine: NVF «Ukrains'ki tekhnolohii».
10. *Stratehiia udoskonalennia mekhanizmu upravlinnia v sferi vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti ta rozporiadzhennia nymy*. zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF/page>.
11. Chudovska, V.A. (2016). *Rozvytok systemy planuvannia ratsionalnogo vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia* [Development of the system of planning of rational use and protection of agricultural land]. *Zbalansovane pryrodokorystuvannia* [Balanced nature management], 4, 177–182.

12. Shkuratov, A.I. (2013). Ekologo-ekonomicheskiye problemy selskokhozyaystvennogo zemlepol'zovaniya v protsesse reformirovaniya zemel'nykh otnosheniy v Ukraine [Ecological and economic problems of agricultural land use in the process of land reform in Ukraine]. *Problemy ekonomiki* [Problems of economics], 1 (16), 247–257.

Received: 04.20.2018 / Review 05.25.2017 / Accepted 06.06.2018

