

УДК 332.2.01(477)

Сакаль О.В.
*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник, докторант
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕГОСПОДАРСЬКИМИ СИСТЕМАМИ НА БАЗІ ПРИРОДНО-РЕСУРСНИХ КОМПЛЕКСІВ

METHODS OF MANAGEMENT OF LAND ECONOMIC SYSTEM BASED ON NATURAL-RESOURCE COMPLEXES

АНОТАЦІЯ

У статті представлено огляд методів управління земельними ресурсами, обґрунтовані провідними вітчизняними науковцями. Наведено методи охорони навколишнього природного середовища. Проаналізовано європейську практику методів агроекологічної політики, насамперед щодо управління фермерськими господарствами, за типами заходів. Запропоновано авторський підхід до систематизації методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів.

Ключові слова: управління, земельні ресурси, землегосподарські системи, функції управління, організаційні методи управління, адміністративні методи управління, економічні методи управління, соціально-психологічні методи управління.

АННОТАЦИЯ

В статье представлен обзор методов управления земельными ресурсами, обоснованных ведущими отечественными учеными. Приведены методы охраны окружающей природной среды. Проанализирована европейская практика методов агроэкологической политики, прежде всего относительно управления фермерскими хозяйствами, по типам мероприятий. Предложен авторский подход к систематизации методов управления землехозяйственными системами на базе природно-ресурсных комплексов.

Ключевые слова: управление, земельные ресурсы, землехозяйственные системы, функции управления, организационные методы управления, административные методы управления, экономические методы управления, социально-психологические методы управления.

ANNOTATION

Reviews of land management methods founded by leading national scientists are presented in this article. Methods of environmental protection are indicated. European practice of agri-environment measure, especially concerning management of farms, by type of activities is analyzed. Author's approach to the systematization land economic system management based on natural-resource complexes is proposed.

Keywords: management, land resources, land economic system, management functions, organizational methods of management, administrative methods of management, economic methods of management, socio-psychological methods of management.

Постановка проблеми. Управління господарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів – один із складних об'єктів регулювання, оскільки знаходиться на стику взаємодії природних і суспільних процесів. Ефективність системи управління вирішальною мірою визначається результативністю управлінських рішень: чи розв'язано часткове завдання або досягнуто встановленої мети (місії) регулювання в цілому. Спектр цілей і місія управління господарськими системами на базі природно-

ресурсних комплексів визначаються масштабом управлінського впливу – набором функцій управління, повноваженнями суб'єкта управління, станом природно-ресурсних комплексів і їх роллю у функціонуванні господарських систем. Управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів передбачає право суб'єкта господарювання на розпорядження земельними ресурсами, обов'язки щодо забезпечення їх раціонального використання і відтворення, збереження або відновлення стану навколишнього середовища, дотримання, а також захист прав та інтересів інших зацікавлених сторін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні не існує єдиного методологічного підходу щодо методів управління земельними ресурсами. Петраковська О.С. виділяє три основні групи методів управління земельними ресурсами [1]: планувальні, економічні та інституційні. Планувальні методи передбачають розроблення довгострокових та короткострокових програм соціально-економічного розвитку територій, містобудівної та землепорядної документації. Економічні методи забезпечують економічні умови для раціонального використання та охорони земель. Інституційні методи поєднують адміністративну і судову діяльність уповноважених органів. Третяк А.М. визначає соціальні, економічні, правові, землепорядні та організаційно-адміністративні методи управління земельними ресурсами [2], при цьому поділяючи їх на методи вивчення об'єктів управління, методи розроблення управлінських рішень і методи реалізації управлінських рішень [3]. Інші вчені поділяють методи управління земельними ресурсами на дві групи [4]: 1) методи прямого впливу (активні) – адміністративні, 2) методи опосередкованого впливу (пасивні) – економічні та соціально-психологічні. Трегуб М. і Трегуб Ю. пропонують використання економічних, планувальних, адміністративних, соціальних і екологічних методів для управління земельними ресурсами промислових міст [5, с. 55, 57]. Горлачук В.В. і Тарновська Р.В. відзначають, що в спеціальній і науковій літературі останнім часом найбільш виразно окреслились такі мето-

ди управління земельними ресурсами: адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Ці методи вони характеризують соціально спрямованістю, оскільки має місце вплив суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта (колектив людей) з метою досягнення поставлених управлінських цілей, відзначаючи, що для досягнення таких цілей даних методів недостатньо, оскільки вони не вирішують способів, прийомів та засобів впливу на стан земельних ресурсів [6, с. 43]. У дослідженні [6] також відзначено думку Гуцуляка Ю.Г. щодо виняткового соціального спрямування соціально-психологічних методів, тоді як адміністративні та економічні методи – це методи управління, а не методи менеджменту. Горлачуком В.В. і Тарновською Р.В. успішну реалізацію земельної політики, утвердження науки управління земельними ресурсами, подолання негативних явищ у землекористуванні, її стратегію запропоновано визначати такими методами: правові, технологічні, фінансово-економічного регулювання земельних відносин, інформаційно-консультативні, запровадження орендних відносин та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні дослідження сутності, форм, методів, механізмів та інструментів управління земельними ресурсами, землекористуванням, регулювання земельних відносин, відкритими залишаються питання методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів для ефективного узгодження суспільних і приватних інтересів, урахування властивості (роль) землі у забезпеченні суспільного добробуту у довгостроковій перспективі.

Мета статті полягає у систематизації методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи зміст управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів, слід відзначити такі властивості землі: 1) природний об'єкт – природна екологічна система, ландшафт; 2) компонент навколишньої середовища – природний ресурс, який використовується у господарській діяльності як засіб виробництва і предмет праці у сільському та лісовому господарстві; 3) земельні ділянки як об'єкт нерухомості; просторовий базис.

Сутність будь-якої теорії або цілеспрямованої діяльності, у тому числі господарського управління – менеджменту, проявляється у їх функціях, тобто сукупності завдань, які вони покликані вирішувати. За Файолем А., виділяють п'ять функцій управління [7, с. 12]: планування, організацію, координацію, мотивацію, контроль. Слід відзначити, що менеджмент тут розглядається не тільки як господарське управління, він має місце за умов вільного прийняття рішень господарюючим суб'єктом, який функціонує в умовах ринку й орієнтується на

його потреби, незалежно від мети діяльності – одержання прибутку чи неприбуткова діяльність [7, с. 8]. З точки зору такої управлінської діяльності, функції управління реалізуються за допомогою методів управління [7, с. 13–16]: організаційних, адміністративних, економічних і соціально-психологічних.

Застосування організаційних методів забезпечує створення умов функціонування організації, відтак, їх уважають первинними відносно інших зазначених. Організаційні методи забезпечують проектування організації, її просторово-часову орієнтацію, нормування діяльності тощо. Такі методи створюють базис функціонування і розвитку організації, являючись за своєю сутністю пасивними.

Адміністративні методи на відміну від організаційних є активними, оскільки безпосередньо (прямою дією) регламентують діяльність організації. Такі методи орієнтовані на реалізацію примусового виду діяльності для досягнення встановлених цілей або на створення можливостей для такого примусу. Застосування адміністративних методів може супроводжуватися стимулами або санкціями за результатами діяльності, зокрема, економічного характеру у вигляді премій або штрафів. Принципова особливість такої групи методів – суб'єктивізм, зумовлений відсутністю прямого зв'язку з конкретними позитивними або негативними результатами; безальтернативна орієнтованість на заданий результат.

Економічні управлінські методи здійснюють опосередкований вплив на об'єкт управління. Такі методи передбачають установлення бажаного результату діяльності організації, обмеження й загальні рамки, забезпечуючи пошук оптимальних управлінських рішень й усуваючи недоліки адміністративних методів.

Соціально-психологічні методи управління передбачають два напрями впливу на діяльність об'єкта управління і підвищення ефективності результатів такої діяльності. З одного боку, вони спрямовані на формування сприятливого морально-психологічного клімату в організації, з іншого – на розкриття потенціалу об'єкта управління для вирішення конкретного завдання.

Усі методи охорони навколишнього природного середовища дослідники систематизують у такі три групи [8]:

1. Нефінансові методи (уведення обов'язкових природоохоронних умов; зміна правових умов з урахуванням екологічного фактору; кооперація; непримусове спонукання природокористувачів до природосумісної діяльності; забезпечення премій природокористувачам, що застосовують природозберігаючі сировину і технології).

2. Методи, пов'язані з державними доходами (ліцензування природокористування; податки на забруднення навколишнього природного середовища).

3. Методи, пов'язані з державними витратами (природоохоронні цільові інвестиції; держбюджетне фінансування заходів, що мають непряме відношення до охорони навколишнього природного середовища; екологоспрямована політика зайнятості населення; безпосереднє стимулювання екологоспрямованої приватної господарської ініціативи; державна підтримка екологічних напрямків НДР; державне фінансування установ з охорони довкілля).

Стале управління землекористуванням – це управління суспільними відносинами щодо земель методами і механізмами, котре 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 [9, с. 40, 43]. Організація сталого землекористування в Україні

має ґрунтуватися на використанні адміністративно-правового, фінансово-економічного, організаційного та соціально-психологічного механізмів. Визначальним методологічним підґрунтям управління земельними ресурсами є підхід до означення об'єкта управління [10, с. 180–181]. За процесним підходом об'єктом управління є процеси володіння, користування, розпорядження та інші складові (пучка) права власності, узагальнено – процеси землекористування. За об'єктним підходом – процеси управління спрямовані на зміну стану земельних ресурсів – їх кількісних і якісних параметрів. Обґрунтовуючи методологічні засади управління земельними ресурсами і землекористуванням, для визначення методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів інтегруємо зазначені положення об'єктного і процесного підходів до управління.

Таблиця 1

Характеристика заходів агроекологічної політики ЄС [11]

Тип заходів	«Широкі, але обмежені»	«Цільові та глибокі»
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> – можливість застосування на великій території; – простота в адмініструванні; – простота сприйняття і виконання фермерами; – придатні для управління територіями із значною часткою природних ландшафтів; – низька вартість у розрахунку на одиницю площі; – стимулює ведення сталого сільського господарства 	<ul style="list-style-type: none"> – адаптованість до місцевих умов; – чіткі цілі; – легша ідентифікація й оцінка результатів; – порівняно менший обсяг бюджетних асигнувань; – орієнтація на вирішення конкретних проблем (завдань)
Недоліки	<ul style="list-style-type: none"> – значний обсяг бюджетного фінансування; – труднощі в ідентифікації й оцінці результатів; – не вирішує конкретних екологічних проблем; – можлива неактуальність для конкретних завдань 	<ul style="list-style-type: none"> – незацікавленість місцевих фермерів; – потребує адміністративного супроводу; – не придатні до запровадження на великих територіях; – висока вартість у розрахунку на одиницю площі; – не сприяє вирішенню типових проблем (завдань)

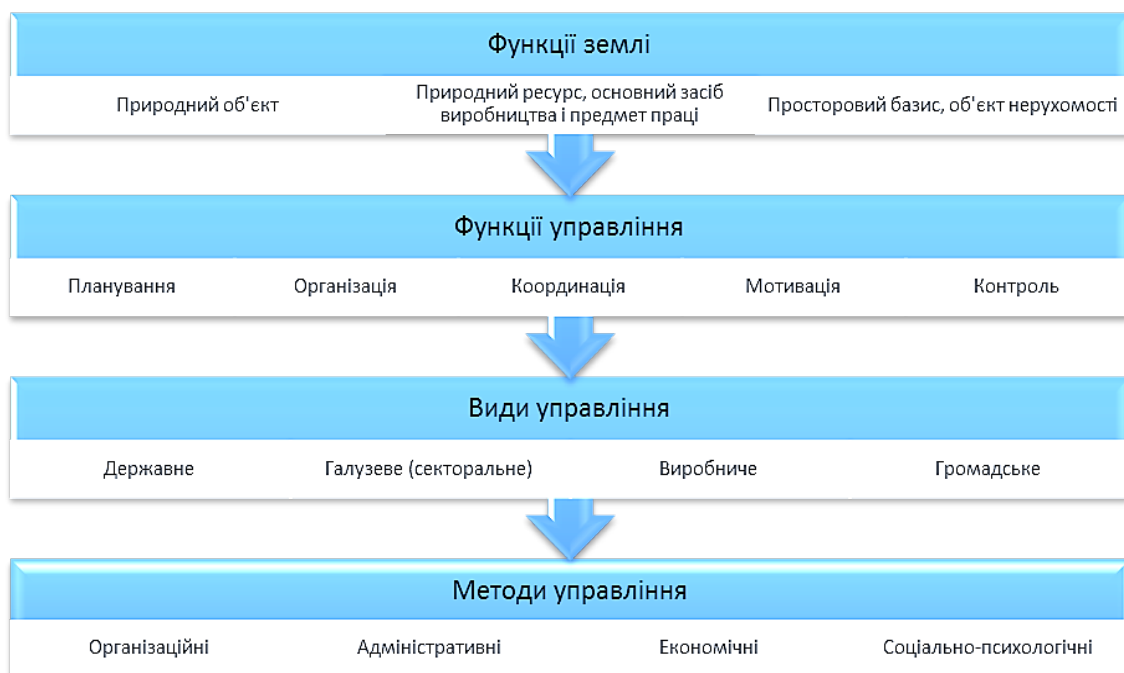


Рис. 1. Зміст управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів

В Європейському Союзі (ЄС) існує практика оцінки методів агроекологічної політики, насамперед щодо управління фермерськими господарствами, за типами заходів (табл. 1).

Виділяють два типи заходів [11, с. 92–93]: 1) «широкі, але обмежені», які визначають основні зобов'язання та які поширюються на значну територію; 2) «цільові та глибокі», які визначають зобов'язання, що застосовують-

ся лише у спеціальній зоні або на визначеній території. Очевидно, що екологічні вигоди від кожного типу заходів будуть відрізнятися. При виборі відповідного типу заходів завжди максимізуються переваги, а недоліки зводяться до мінімуму. Тобто для вирішення конкретних локальних проблем суб'єкт управління застосовує «цільові та глибокі» заходи. При цьому існує низький рівень впливу господарських систем

Таблиця 2

Характеристика методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів

Критерій порівняння	Методи			
	Організаційні	Адміністративні	Економічні	Соціально-психологічні
1. Базис застосування методів	Примус	Примус	Стимулювання / стягнення	Стимул
2. Спосіб впливу	Прямий пасивний вплив	Прямий активний вплив	Опосередкований вплив, адаптований до стану природно-ресурсних комплексів	Опосередкований пасивний вплив, адаптований до соціально-економічних умов
3. Набір функцій суб'єкта управління	Максимальний	Максимальний	Обмежений	Обмежений
4. Вид управління	Виробниче, галузеве (секторальне), державне управління	Державне управління	Виробниче, галузеве (секторальне), державне управління	Громадські обговорення й експертиза
5. Фіскальний зміст методів	Нефіскальні	Нефіскальні	Фіскальні, пов'язані з доходами і видатками господарської системи	Нефіскальні
6. Масштаб застосування методів (рівень управління)	Мезо- і мікрорівні	Макро- і мезорівні	Усі рівні	Мікрорівень
7. Пріоритетність методу залежно від якісної оцінки стану природно-ресурсних комплексів	Застосовується за будь-якого стану	Пріоритетний в умовах незадовільного стану природно-ресурсних комплексів	Пріоритетний в умовах задовільного та відмінного стану природно-ресурсних комплексів	Пріоритетний в умовах задовільного та відмінного стану природно-ресурсних комплексів

Таблиця 3

Система методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів

Методи управління	Інструменти управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів
1. Організаційні	<ul style="list-style-type: none"> – Державний земельний кадастр; – землеустрій; планування використання земель і забудова територій; природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель; – класифікація видів цільового призначення земель; – обмеження у використанні земельних ділянок, обтяження прав на земельну ділянку; – стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; – державний контроль використання та охорони земель; – агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення; – екологічна експертиза; – маркетинг органічного виробництва; – державна експертиза землепорядної документації; – перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; – перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку; – консервація земель; – загальнодержавна та регіональні програми використання та охорони земель
2. Адміністративні	
2.1. Національне законодавство	<ul style="list-style-type: none"> – Конституція України; Земельний кодекс України; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»; – інші закони і нормативно-правові акти у галузі земельних відносин
2.2. Міжнародні угоди України	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Міжнародні конвенції, угоди і протоколи у сфері охорони навколишнього природного середовища

Продовження таблиці 3

3. Економічні	
3.1. Фіскальні, пов'язані з доходами землегосподарської системи	<ul style="list-style-type: none"> – ліцензування, сертифікація діяльності, продукції (товарів, послуг); – відшкодування збитків, заподіяних унаслідок: <ul style="list-style-type: none"> а) вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом; б) тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; в) установлення обмежень щодо використання земельних ділянок; г) погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; ґ) приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; д) неохорони доходу за час тимчасового невикористання земельної ділянки; – економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель: <ul style="list-style-type: none"> а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсація з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів унаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини; – плата за землю (земельний податок та/або орендна плата); – земельний сервітут; – емфітевзис, суперфіцій
3.2. Фіскальні, пов'язані з видатками землегосподарської системи	<ul style="list-style-type: none"> – викуп земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності; – фінансування заходів з докорінного поліпшення земель науково-дослідних господарств; – землеохоронні цільові інвестиції; – інвестиційні проекти, які мають опосередкований вплив на земельні ресурси і землекористування; – іпотека; – фінансування науково-дослідних робіт; – державне фінансування діяльності установ і організацій з питань охорони навколишнього середовища, у тому числі земельних ресурсів
4. Соціально-психологічні	<ul style="list-style-type: none"> – участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (громадське обговорення); – добросусідство; – відомча методична допомога й рекомендації органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, власникам землі, землекористувачам із питань використання й охорони земель; – реклама органічного виробництва і продукції; маркування; – відомчі заохочувальні відзнаки

на навколишнє середовище, і їх діяльність жорстко не регламентується. Метод управління, що ґрунтується на «широких, але обмежених» заходах, набуває поширення у випадку обмежених фінансових ресурсів господарських систем для вирішення спільної проблеми (завдання).

Методи управління землегосподарськими системами групуємо за масштабом їх впливу: на мікрорівні – регулювання діяльності окремих землевласників і землекористувачів – фізичних і юридичних осіб; на мезорівні – регулювання діяльності групи землевласників і землекористувачів або певного територіального утворення; на макрорівні – регулювання землекористування у масштабі країни чи транскордонного утворення.

Систематизацію методів управління землегосподарськими системами пропонуємо здійснювати також за способом впливу на об'єкт управління – пряме (встановлення норм, рамок – «правил гри») або опосередковане регулювання (створення умов для бажаного способу чи результату функціонування господарських систем).

Ураховуючи наведені класифікації, зміст і порівняльна характеристика методів управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів представлена на рис. 1, табл. 2.

Методи управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів диференціюємо залежно від функцій землі та функцій управління, а також повноважень суб'єктів управління, що відображається набором інструментів управління (табл. 3).

Висновки. Розвиток землегосподарських систем України на базі природно-ресурсних комплексів та забезпечення екологічно збалансованого природокористування доцільно здійснювати шляхом запровадження системи методів управління, яка поєднує інструменти організаційного, адміністративного (національне законодавство і міжнародні угоди України), економічного (фіскальні, пов'язані з видатками і доходами землегосподарської системи) та соціально-психологічного впливу на функціонування таких

господарських систем. Пріоритетність методу та інструментів управління визначається видом управління – виробниче, галузеве (секторальне), державне управління. Базовим принципом управління є положення Конституції України щодо землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, а також те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Така система методів має бути динамічною: поєднання методів прямого й опосередкованого впливу на господарську систему обумовлюється станом природно-ресурсних комплексів і соціально-економічними умовами на відповідному рівні управління.

Перспективами подальших досліджень у цьому контексті є обґрунтування еколого-економічного інструментарію управління землегосподарськими системами на базі природно-ресурсних комплексів, виходячи із засад соціально-економічної політики держави на найближчий період у частині виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

- Петраковська О.С. Методи управління земельними ресурсами / О.С. Петраковська // Містобудування та терит. планування. – 2005. – Вип. 20. – С. 261–267.
- Третяк А.М. Землепорядне проектування: [навч. посіб.] / А.М. Третяк. – К.: Вища освіта, 2006. – 528 с.
- Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця: Нова книга, 2006. – 360 с.
- Управління земельними ресурсами: [підручник] / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, І.М. Песчанська, А.Я. Сохнич [та ін.]; за ред. д.е.н., проф. В.В. Горлачука; 2-ге вид., випр. і перероб. – Львів: Магнолія, 2006. – 443 с.
- Трегуб М. Обґрунтування методів управління земельними ресурсами промислових міст / М. Трегуб, Ю. Трегуб // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. – 2014. – Вип. II(28). – С. 54–57.
- Горлачук В.В. Управління земельними ресурсами: теорія і методологія / В.В. Горлачук, Р.В. Тарновська // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Економіка». – 2006. – Т. 40. – Вип. 27. – С. 39–45.
- Веснин В.Р. Основы менеджмента: [учебник] / В.Р. Веснин. – М.: Триада, Лтд, 1997. – 384 с.
- Екологія и экономика природопользования: [учебник для вузов] / Под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина; 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Единство, 2003. – 519 с.
- Степенко О.В. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку / О.В. Степенко, О.В. Сакаль, Н.А. Третяк // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 39–43.
- Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання: [монографія] / За заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 304 с.
- Evaluation Of Agri-environment Programmes / DGVI commission working document VI/7655/98. State Of Application Of Regulation (EEC) NO. 2078/92. – 150 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf.