

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-115>

УДК 332.2.021

Смирнова С.М., Хапун О.С.

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

ПРИНЦИПОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМИ ЗЕМЛЯМИ

Анотація. Стаття присвячена актуальному питанню організації управління сільськогосподарськими землями в Україні. Запропоновано теоретико-принципові засади збалансованого управління сільськогосподарським землекористуванням, які спрямовані на забезпечення ресурсно-екологічної безпеки земельних ресурсів та відображають тенденції законодавчо-інституціонального розвитку земельних відносин. Сформовано класифікацію рівноважних принципів за уніфікованими категоріями (конституційні, економічні, інформативні, консалтингові, економічні), цінність яких полягає у стимулюванні інституціональних ініціатив та просуванні збалансованого розвитку земельних відносин. Наголошено на пріоритеті відтворення потенціалу сільськогосподарських земель, дотриманні екологічних стандартів їх якості та раціональному використанні земельних ресурсів.

Ключові слова: принципи управління, землекористування, сільськогосподарські землі, земельні ресурси, збалансований розвиток.

Smyrnova Svitlana, Khapun Olena
Petro Mohyla Black Sea National University

PRINCIPLES OF AGRICULTURAL EARTH MANAGEMENT

Summary. The article is devoted to the actual issue of organization of agricultural land management in Ukraine, which requires balanced use in order to prevent the development of negative trends. The basic principles of management of agricultural land use are proposed. They are reflected the trends of legislative and institutional development of land relations and are aimed at ensuring the resource and ecological safety of land resources and serve as an indicator of changes in land use. The classification of equilibrium principles has been formed according to unified categories, the value of which is to stimulate institutional initiatives and promote balanced development of land relations. Thus, the constitutional principles are enshrined in the land legislation and express the essence of the land reform, the main directions of regulation of land relations. Economic principles are aimed at the purposeful use of land, binding and competitiveness of land use, the development of market relations, the efficiency of land use. Attention is focused on the need to implement a landscape cluster approach, which allows, on the one hand, to combine typical agricultural farms in a given area, on the other hand, to take into account the landscape approach to zoning of lands according to their intended purpose. The principle of information is focused on the objective assessment of the state of land resources, promotes the optimization of sources of information sets and the development of managerial decisions on optimization of settlement land use. The consulting principles in agricultural land use serve as an instrument for implementing innovative processes and aim at advising business entities on managing land ownership risks, strategies for land use, and providing information services on land legislation. Environmental principles are conditioned by the development of degradation processes, reduced fertility of land resources and pollution of soil cover. That is why the following principles become acute: ecology of agriculture, provision of ecological balance of land use, priority of ecology over economy in land use, etc. The priority of the reproduction of agricultural land potential has been emphasized, the need to adhere to environmental standards of their quality and rational use of land resources.

Keywords: management principles, land use, agricultural land, land resources, sustainable development.

Постановка проблеми. У світоглядно-інтеграційним просторовим утворенням, яке володіє природним потенціалом задовольняти сільськогосподарські потреби людства. З огляду на господарське використання, земельні ресурси потребують збалансованого, бережливого використання з метою попередження розвитку негативних тенденцій.

Наукові принципи управління сільськогосподарськими землями (далі – СЗ) на сьогоднішній день є історичною категорією, яка вже майже 40-50 рр. розвивається поспіль з трансформацією земельних відносин. Принципові аспекти, в значній мірі, відбивають економічні етапи розвитку суспільства та виступають індикатором зрушень у сфері землекористування. Тому одні принципи є постулатами та віддзеркалюють законодавчу сферу, інші втрачають свою сутність через зміну багатокладної економіки. Отже, активація уваги на розвиток принципових засад управління

землекористуванням СЗ є надзвичайно важливим, оскільки вони покладені в основу регулювання раціонального землекористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципове забезпечення управління СЗ в Україні розвивається на науковій основі. Наукові праці багатьох вчених покликані розглядати багатоаспектні складні питання, фокусуючи свою увагу на принципових пріоритетах управління сільськогосподарським землекористуванням. Так, Лебеденко О.В. проаналізувала принципи раціонального використання земельних ресурсів, класифікувавши їх на організаційні, соціальні, економічного та екологічні [1]. Горлачук В.В. пропонує вирішувати еколого-економічні проблеми раціонального землекористування Західної України, акцентуючи увагу на принципах організації території за типами та видами ландшафтів, їх зональних та азональних особливостей, охорони ландшафтного розмаїття та обмеження господарського навантаження тощо [2].

Котикова О.І. розкриває теоретичні засади формування інноваційної моделі сільськогосподарського землекористування та висуває наступні принципи: наукової обґрунтованості землекористування, екологічності науково-технічного прогресу в землекористуванні, стійкості землекористування, утилітаризму [3]. В'юн В.Г. аналізує закономірності та наукові принципи розвитку раціонального землекористування [4].

Формулювання цілей статті. Актуальним залишається питання управління сільськогосподарськими землями, що суттєво відрізняються від інших виробничих секторів економіки, внаслідок забезпечення продовольчих потреб суспільства. Сучасні адаптації аграрного сектору економіки до глобальних викликів зумовлюють формування невирішених питань у правовій, екологічній, землеоціночній сферах землекористування. Саме тому існує нагальна потреба виокремити принципові засади регулювання земельних відносин на засадах стратегічно-орієнтованого управління земельними ресурсами.

Мета статті полягає в узагальненні принципових засад управління СЗ в умовах соціально-економічного становлення та земельного реформування аграрного сектору економіки. Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати такі завдання: 1) аналіз керівних принципів управління раціональним використанням сільськогосподарськими ресурсами; 2) узагальнити класифікаційні категорії щодо логістики уніфікації принципів за різною спрямованістю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під «принципами управління» розуміють виважені, науково обґрунтовані правила та норми поведінки суб'єктів управління, які виступають керівними постулатами задля забезпечення розвитку земельних відносин. Отже, принципи управління землекористуванням сільських територій реалізуються шляхом відтворення основних положень у земельному законодавстві. Вони пронизують його систему, забезпечують розвиток конкурентноспроможного землекористування, вдосконалюють систему земельних відносин.

Під *принципами управління землекористуванням сільських територій* розуміють керівні засади, які закріплені у земельному законодавстві та виражають сутність земельної реформи й основні напрями регулювання земельних відносин, пов'язаних з раціональним використанням та охороною земель [5, с. 143].

В системі управління земельними ресурсами у певній мірі описані принципи раціонального використання і охорони земель. Ці принципи справили позитивний вплив на формування світогляду щодо використання землі та її екологізації. Але для умов ринку і економіки цих принципів стає явно недостатньо. Вважаємо за доцільне виділення пріоритетних принципів управління сільськогосподарськими землями:

І. Конституційні принципи, що закріплені на законодавчому рівні:

Принцип Національних інтересів підкреслює абсолютну власність на землю держави, як суб'єкта господарювання, в супереч визнання і закріплення на найвищому законодавчому рівні права приватної власності на землю. Цей принцип роз'яснює, що господарська діяльність

на землі повинна здійснюватись без шкоди національним інтересам держави.

Принцип пріоритетності правового режиму земель сільськогосподарського призначення закріплений у земельному законодавстві та виступає пріоритетом правового регулювання земель сільськогосподарського призначення. У відповідності до ст. 23 ЗК України, землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Для несільськогосподарських потреб мають надаватися землі, непридатні для ведення сільського господарства, або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Принцип рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Цей принцип засновується на рівноправності форм власності і господарювання на землі. В ньому відтворені положення статей 13, 14 Конституції України, в силу яких усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом [6, с. 66].

Принцип використання землі як територіальної бази, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Розуміння цього принципу спрямоване на раціональність використання землі, що пов'язується із виробництвом та є і «...операційною базою для системи розселення, розміщення галузей народного господарства та шляхів сполучення, і є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб» [7, с. 127].

Принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель є суттєво-важливим у системі управління землекористуванням, але зміст даного принципу Земельний Кодекс не розкриває. У сучасні інтерпретації цього принципу раціональне землекористування розуміють, як науково обґрунтовану доцільність використання земель на засадах їх екології та охорони.

Принцип забезпечення гарантій прав на землю має конституційну основу та забезпечує триєдність гарантій захисту прав на землю; гарантій, пов'язаних з відшкодуванням збитків власникам землі та землекористувачам; гарантій, пов'язаних з розв'язанням земельних спорів.

Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки закріплений статтею 16 Конституції України та має забезпечити захищеність права громадян на безпечно довкілля, життя і здоров'я, забезпечити регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і попередження погіршення стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я людей.

II. Економічні принципи:

Принцип цільового використання земель – це встановлені законодавством порядок, умови, межа експлуатації земель для конкретних цілей з урахуванням категорій земель щодо їх особливого правового режиму.

Принцип обов'язковості землекористування полягає у охороні земель від безгосподарського використання, встановлює пріоритетом необхід-

ність доцільного використання агроландшафтів за цільовим призначенням на високому економічному, екологічному і соціальному рівнях.

Принцип ринкових відносин є важливою умовою ефективного господарювання на землі, важливою умовою раціонального землекористування, полягає в тому, що раціональне використання землі не може знаходити своє відображення поза земельним ринком, поза системою іпотеки, кредитів, аукціонів тощо. Ринок – це механізм досягнення поставленої мети.

Принцип економічного регулювання ефективного використання землі реалізується відповідно до Закону України від 3 липня 1992 р. «Про плату за землю» (в редакції Закону від 19 вересня 1996 р.) [8], використання землі у нашій країні є платним. Плата за землю стягується у вигляді земельного податку або орендної плати, розмір яких визначається залежно від грошової оцінки землі. Також цей принцип спрямований на стимулювання економічного механізму ефективного використання землі.

Принцип конкурентоспроможності землекористування визначається шляхом співставлення відповідних показників його розвитку до середньозваженого балу бонітету ґрунту. За результатами таких вирахувань визначаються показники розвитку землекористування у розрахунку на один бал бонітету, що свідчать про ступінь їх конкурентоспроможності у загальному списку оцінюваних землекористувань.

Принцип ландшафтно-кластерного підходу до організації сільськогосподарської території зумовлений з одного боку, створенням кластерної стратегії на засадах розвитку «територіально-просторового економіко-екологічного кластеру (ТПЕЕК) – це виокремлена сукупність господарських одиниць території, що мають спільні ознаки та проблеми економічного розвитку...», а, з іншого – додержуються ландшафтного підходу до зонування земель за їх категоріями та принципами землекористування [9, с. 86].

Принцип стимулювання природоохоронної діяльності орієнтований на податково-кредитний механізм природоохоронної діяльності (пільгове оподаткування, кредитування, субсидування); цінову політику (впровадження стратегії заохочувальних цін і надбавок на екологічно чисту продукцію, регулювання цін на первинні ресурси та кінцеву продукцію); на державну підтримку підприємств, що виробляють природоохоронне обладнання та контрольно-вимірвальні прилади, а також фірм, що виконують роботи та надають послуги екологічного призначення; проведення політики торгівлі правами на забруднення (використання механізму купівлі-продажу державних ліцензій на право забруднення сільськогосподарських угідь); впровадження системи екологічної сертифікації.

III. Принцип інформативності знаходить своє відображення в оцінюванні стану земельних ресурсів та сприяє здійсненню планування раціонального землекористування з метою забезпечення збалансованого розвитку сільських територій. Також важлива земельно-кадастрова інформаційна база, яка являє собою облікову інформацію різнопланового характеру (набір даних, що відображають якісний та кількісний

стан землекористування) з введенням Автоматизації державного земельного кадастру. На підставі повної об'єктивної інформації (бази даних) можливе в подальшому впровадження САПР (Система автоматизованого проектування) при управлінні земельними активами.

Інформація отримана методом дистанційного зондування потрібна для оновлення картографічних матеріалів землевласників і землекористувачів. З цього приводу важливо отримати поглиблену інформацію про рельєф території, ґрунтовий покрив та наявність ґрунтових екосистем, природну рослинність, водні джерела, забрудненість територій тощо. Оптимізація джерел інформаційних множин та розробка єдиного генетичного алгоритму дозволять приймати управлінські рішення з оптимізації селищного землекористування.

IV. Консалтинг у сільськогосподарському землекористуванні слід розглядати, як вид інтелектуальної діяльності спрямованої на аналіз, обґрунтування перспектив розвитку і використання науково-технічних та організаційно-економічних інновацій у сфері земельних відносин та управління земельно-майновими проблемами суб'єктів господарювання. Основні *консалтингові принципи*:

Принцип управління ризиками володіння землею зосереджений на перевірці законності створення самої земельної ділянки, впорядкованості та змісту документації відповідно до належності оформлення у відповідності до вимог законодавства, аналіз всіх трансформацій (наприклад, зміна цільового призначення чи власників певної ділянки за весь час її існування чи зміна меж земельної ділянки), ризику визнання неправомірних змін цільового призначення земельної ділянки тощо.

Принцип стратегічного планування використання земельних активів забезпечує формування балансу земельних активів сільських територій, обмір та створення електронної карти полів агровиробників, забезпечення картографічних даних та зведення електронної карти земельних ділянок, перевірку стану земельних активів селищ, експрес-аналіз процесу управління земельним банком і системи обліку договорів сільських територій тощо.

Принцип надання інформаційних послуг з питань земельного законодавства передбачає здійснення цивільно-правових угод, оцінювання земель, оподаткування, оренди та інших послуг щодо земельних ділянок.

V. Екологічні принципи:

Принцип екології землеробства спирається на інноваційні технології з використанням виключно органічних добрив, методах нехімічного контролю за поширенням бур'янів, шкідників, хвороб, зберіганні продуктів харчування і кормів без синтетичних добавок тощо. За умов функціонування екологічнобезпечного землекористування в сільському господарстві можливе підвищення екологічної та економічної ефективності використання земельних ресурсів за рахунок підвищення родючості ґрунтів, раціональне використання земель та позитивний вплив на довкілля.

Принцип забезпечення екологічної збалансованості землекористування може бути: 1) територіальним – збереження природних екосистем на частині території з таким розрахунком, щоб спеціально виділені ділянки підтримували раніше іс-

нуючий або заданий баланс між середовище утворюючими компонентами за допомогою системи природних або особливо охоронних територій, мережі лісових ділянок тощо; 2) покомпонентним – збільшення або зменшення площі угідь окремого виду (наприклад, лісоступ, природних кормових угідь) для забезпечення рівноваги ландшафту.

Принцип пріоритету екології над економікою в землекористуванні означає, що при визначенні напрямків вирішення народногосподарських, соціально-економічних та інших задач пріоритет повинен надаватися екології. Тобто за інших умов перевагу потрібно надавати тому варіанту використання землі, при якому буде завдано мінімальних збитків навколишньому середовищу.

Принцип ощадливого режиму використання земель орієнтований на провадження адаптивних сівозмін, які забезпечать бездефіцитний баланс гумусу в ґрунті та високу продуктивність використання орних земель, з урахуванням агробіологічних властивостей культур-попередників.

Висновки. Принципи управління землекористуванням сільських територій реалізуються шляхом відтворення основних положень у земель-

ному законодавстві. Вони пронизують його систему, забезпечують розвиток конкурентно-спроможного землекористування, вдосконалюють систему земельних відносин. Цінність принципів засад сільськогосподарського землекористування полягає в ефективності державної політики управління розвитком сільськогосподарських земель, орієнтованої на стимулювання інституціональних ініціатив та зміцнення їх потенціалу.

Трансформація земельних відносин за останнє десятиліття свідчить про пріоритетну значущість принципів у контексті відображення тенденцій законодавчо-інституціонального розвитку земельних відносин. Запропонована класифікація принципів основ сільськогосподарського землекористування є теоретичним надбанням, яке формує науковий базис для розширення практичних механізмів реалізації раціонального, екологічно ефективного та безпечного землекористування на засадах їх опанування, як суб'єктами господарювання, так і органами управління земельними ресурсами. Вважаємо за доцільне прийняти за основу запропоновані класифікаційні категорії щодо логістики уніфікації принципів за різною спрямованістю.

Список літератури:

1. Лебеденко О.В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2010. № 6. С. 10–13. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/6_2010/3.pdf (дата звернення: 24.04.2019).
2. Горлачук В.В. Еколого-економічні проблеми раціонального землекористування Західної України. Львів : Вища школа, 1996. 212 с.
3. Котикова О.І. Теоретичні засади формування інноваційної моделі сільськогосподарського землекористування. *Сталій розвиток економіки*. 2012. № 5(15). С. 9–13. URL: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/handle/123456789/885> (дата звернення: 25.04.2019).
4. В'юн В.Г. Закономірності та наукові принципи розвитку раціонального землекористування. *Землевпорядний вісник*. 2003. № 4. С. 4–9.
5. Розвиток сільських територій : монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф. В.В. Горлачука. Миколаїв : Іліон, 2015. 382 с.
6. Управління землекористуванням : підручник / В.В. Горлачук, О.М. Гаркуша, В.Г. В'юн і ін. За ред. В.В. Горлачука. Миколаїв : «Іліон», 2006. 376 с.
7. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : навч.-практ. посіб. Київ : Істина, 1999. 320 с.
8. Про плату за землю : Закон України від 3 липня 1992 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2535-12> (дата звернення: 24.04.2019).
9. Пространственная организация хозяйства: ТПК или кластеры? / Материалы XXIII ежегодной сессии экономико-географической секции Международной Академии регионального развития и сотрудничества / Под ред. д-ра геогр. наук Ю.Г. Липец. Москва : ИГ РАН, МАРС, 2006. 305 с. URL: <https://docplayer.ru/26101519-Prostranstvennaya-organizaciya-hozyaystva-tpk-ili-klastery.html> (дата звернення: 27.04.2019).

References:

1. Lebedenko O.V. (2010). *Principles of rational use of land resources*. *Agrosvit*, no. 6, pp. 10–13. Available at: http://www.agrosvit.info/pdf/6_2010/3.pdf (accessed 24 April 2019).
2. Gorlachuk V.V. (1996). *Ekologo-ekonomichni problemy racionalnogo zemlekorystuvannya Zaxidnoyi Ukrainy* [Ecological and economic problems of rational land use in Western Ukraine]. Lviv : Higher school.
3. Kotykova O.I. (2012). *Teoretychni zasady formuvannya innovacijnoyi modeli silskogospodarskogo zemlekorystuvannya* [Theoretical principles of formation of an innovative model of agricultural land use]. *Sustainable development of the economy*, no. 5(15), pp. 9–13. Available at: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/handle/123456789/885> (accessed 25 April 2019).
4. V'yun V.G. (2003). *Zakonomirnosti ta naukovi pryncypy rozvytku racionalnogo zemlekorystuvannya* [Laws and scientific principles of rational land use development]. *Land Bulletin*, no. 4, pp. 4–9.
5. Gorlachuk V.V. (2015). *Rozvytok silskyx terytorij* [Development of rural territories]. Mykolayiv : Ilion.
6. Gorlachuk V.V., Garkusha O.M., V'yun V.G. etc. (2006). *Upravlinnya zemlekorystuvanniam* [Land Use Management]. Mykolayiv : Ilion.
7. Andrejcev V.I. (1999). *Pravovi zasady zemelnoyi reformy i pryvatyzaciyi zemel v Ukraini* [Legal principles of land reform and privatization of land in Ukraine]. Kyiv : Truth
8. *Pro platu za zemlyu* [About the fee for the land] no. 2755-VI (1992, July). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2535-12> (accessed 24 April 2019).
9. Lipets Yu.G. (2006). *Prostranstvennaya organizatsiya khozyaystva: TPK ili klastery?* [Spatial organization of the economy: TPK or clusters?]. XXIII ezhegodnoj sessii ekonomiko-geograficheskoy sekcii Mezhdunarodnoj Akademii regionalnogo razvitiya i sotrudnichestva (Russia, Moscow, June 2-5, 2006) (eds. Lipets Yu.G.). Moscow : IG RAN. MARS. Available at: <https://docplayer.ru/26101519-Prostranstvennaya-organizaciya-hozyaystva-tpk-ili-klastery.html> (accessed 27 April 2019).