

УДК 332.2:352

Ю.В. КУХТІН^{1*}

^{1*} аспірант кафедри економіки та бізнесу, Державний біотехнологічний університет, e-mail: kuhtin.uv@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2056-305X

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ОТГ

Мета. Метою дослідження виступають концептуальні засади ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ. **Методика.** Для досягнення поставленої мети використано ряд загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: діалектичний метод пізнання економічних явищ і процесів (при визначенні предмету, об'єкту, суб'єктів, мети, цілей та завдань управління земельними ресурсами в ОТГ), монографічний (при дослідженні сутності поняття «ефективне управління земельними ресурсами»), графічний (при висвітленні концепції формування системи ефективного управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади), абстрактно-логічний (для теоретичних узагальнень, формулювання висновків та розробки пропозицій у сфері управління земельними ресурсами). **Результати.** У результаті дослідження дано визначення предмету, об'єкту, суб'єктів, мети і завдань ефективного управління земельними ресурсами в об'єднаних територіальних громадах, а також запропоновано трактувати поняття «ефективне управління земельними ресурсами ОТГ» як процес формування такої управлінської системи, яка б забезпечувала стабільно зростаючий позитивний економічний ефект від використання земель ОТГ з одночасним дотриманням екологічних і інших природоохоронних норм при умові, що витрати на формування такого управлінського апарату є оптимальними та адекватними отриманому економічному, екологічному й соціальному ефекту. Метою управління земельними ресурсами на рівні ОТГ є створення і забезпечення ефективного функціонування системи земельних відносин і землекористування територіальної громади, що дає змогу найкраще задовольняти потреби усього населення ОТГ, пов'язані з використанням земель ОТГ. Запропоновано концепцію формування системи ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ, яка дозволить підвищити рівень менеджменту в ОТГ, забезпечить отримання більшого економічного, соціального й екологічного ефекту для громадян ОТГ від використання наявних земельних ресурсів, зокрема земель сільськогосподарського призначення. **Практична значимість** отриманих результатів полягає у визначенні поняття «ефективне управління земельними ресурсами», його предмету, об'єкту, мети і завдань, а також у розробці концепції ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ

Ключові слова: земельні ресурси; ефективне управління земельними ресурсами; об'єднана територіальна громада; концепція ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ

Постановка проблеми

Нині в Україні відбувається переорієнтація економіки та зокрема територіальної організації управління, оскільки збройна агресія породила нові виклики, що постали перед системою державного управління. Дуже постраждали від війни земельні ресурси країни. Досі на звільнених територіях проводяться роботи з розмінування та очищення земельних угідь від ворожої присутності. В умовах що склалися, виникла необхідність створення вискоелективної системи управління земельними ресурсами, яка б зокрема включала відновлювальні роботи щодо сільськогосподарських угідь, а також дозволяла гнучко і оперативно реагувати на зміну глобальних і національних тенденцій розвитку ринкової економіки. У свою чергу, ефективна система управління

земельними ресурсами базується не лише на загальнонаціональних пріоритетах, а має включати і регіональні та територіальні аспекти. Тому поняття підвищення ефективності управління земельними ресурсами в ОТГ є надзвичайно актуальними і потребує подальших досліджень у тому числі й питання концептуальних засад ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання управління земельними ресурсами на державному та регіональному рівні регламентовані законодавством, а також досліджені в численних працях науковців. Значний внесок у вдосконалення механізмів децентралізації державного управління і раціонального використання земельних ресурсів на місцевому рівні зокрема зробили

такі вчені: Н.О. Байстрюченко, Ю.О. Бережна, Н.В. Васильєва, Н.М. Гринчук, Т.М. Дерун, А.О. Коробська, В.С. Куйбіда, М.Ю. Кукса, В.А. Малоокий, А.Ф. Ткачук та багато інших. В той же час, на нашу думку, недостатньо дослідженим залишається питання концептуальних засад ефективного управління земельними ресурсами на рівні ОТГ в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті

В контексті вищесказаного, нами було поставлено завдання дослідити концептуальні засади (чи аспекти) ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ.

Виклад основного матеріалу дослідження

Для України земельні ресурси, при використанні яких формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, є первинним чинником організації виробництва та розвитку економіки. Варто зазначити, що частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил країни становить понад 40%, а в ресурсній забезпеченості соціально-економічного розвитку України земля становить майже 45% [1, с. 214]. Землі України є важливим ресурсом з точки зору соціально-економічних та екологічних підходів. Більше 95 % виробництва продовольства та більше 65 % виробництва споживчих товарів в країні відбувається із використанням земельних ресурсів. Окрім цього, земля становить біля 20 % вартості виробничих фондів [2, с. 26]. Всі ці особливості роблять важливим питання загальнодержавного і регіонального управління земельними ресурсами, а також ефективного управління на рівні ОТГ.

На загальнодержавному рівні управління впроваджуються інструменти та механізми державного регулювання, які у сукупності охоплюються поняттям «державна земельна політика». Її можна охарактеризувати, як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що спрямована на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян держави [3].

В Україні діє низка державних органів, які здійснюють управління земельними ресурсами, земельними відносинами, а також охороною земель. Загальнодержавне управління земельними ресурсами знаходить своє відображення в стратегії та функціях регіональних органів управління землекористуванням. Система органів регіонального земельного управління включає управління на рівні області та району. Обласні управління Держгеокадастру реалізують повноваження Держгеокадастру на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Управління на рівні ОТГ здійснюється територіальними органами управління і базується на засадах децентралізації.

Децентралізація органів влади в Україні набула активного розвитку з 1 квітня 2014 року, коли уряд схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Одним із перших кроків виконання завдань реформи стала фінансова децентралізація, було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад, який і регламентував нормативно-правові засади формування ОТГ і загальні принципи її функціонування [4]. Уряд вніс зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими було юридично врегульовано запровадження більшої фінансової та управлінської самостійності територіальних громад по відношенню до державного бюджету. Зокрема, було регламентовано такі аспекти [5]:

- чітко визначено строки затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття державного бюджету (до 25 грудня) – розширено принцип самостійності місцевих бюджетів;
- закріплено за місцевими бюджетами близько 50 джерел доходів та започатковано стимулювання податкоспроможності громад;
- замінено систему балансування (що діяла раніше) системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб (та податку на прибуток для обласних бюджетів) на одного жителя;
- закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів Освітньої та Медичної субвенції для передачі трансфертів органам

місцевого самоврядування з метою виконання ними делегованих повноважень;
- перерозподілено видаткові повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності;
- запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням, як для міст обласного значення [5].

Таким чином забезпечується бюджетна самостійність і фінансова незалежність місцевих бюджетів. Міністерство фінансів доводить до місцевих органів влади лише особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий бюджетний рік і розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів і методики їх визначення. Станом на кінець 2017 року прямі взаємовідносини з державним бюджетом мали 1046 місцевих бюджетів, з яких 367 – це бюджети ОТГ. У 2016 р. – було 159 бюджетів ОТГ, у 2017 р. кількість таких бюджетів збільшилася на 208. Це бюджети ОТГ, які першими об'єдналися в рамках реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», та у яких перші місцеві вибори відбулися у 2016 році [6, с. 24].

У 2022 році в Україні нараховується 1439 громад, які об'єднують під собою 27 833 населені пункти. Загальна площа громад становить 553 818 км², а кількість населення – 38 122 555 осіб [7].

На сучасному етапі основні проблеми управління землею полягають у площині реформування державного управління, а саме — в процесах децентралізації, які ще не завершені та мають більше питань, ніж відповідей, оскільки стосуються передачі земель органам місцевого самоврядування, що по суті означає відносно нового суб'єкта управління земельними ресурсами та пов'язані із цим усі ризики та перспективи [8, с. 57].

Управління земельними ресурсами в ОТГ є відносно новим поняттям в науці і потребує визначення свого предмету, об'єкту та інструментарію дослідження. На основі досліджень вітчизняної наукової літератури та опираючись на законодавчу базу з питань децентралізації нами здійснено обґрунтування

предмету, об'єкту, суб'єктів, мети, цілей та завдань управління земельними ресурсами в ОТГ.

Предметом управління земельними ресурсами ОТГ у загальному вигляді є процеси використання земель об'єднаної територіальної громади для різних сфер її життєдіяльності. При цьому, предметом управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення можна вважати процеси використання сільськогосподарських угідь у господарській діяльності об'єднаної територіальної громади для виробництва нею сільськогосподарської продукції.

Об'єктом управління є земельна ділянка, яка розташована на території ОТГ і належить громаді на правах власності чи користування та на якій здійснюється відносно відособлений процес використання землі одним суб'єктом земельних відносин за її цільовим призначенням.

При формуванні мети управління, як слушно стверджує Третяк, велике значення мають взаємини між його об'єктами і суб'єктами. Так, за наявності одного об'єкта (території населеного пункту, міста, ОТГ) існує кілька суб'єктів керування їхніми землями, що пов'язано з правовим і господарським статусом об'єкта [1, с. 215].

Так, суб'єктами управління земельними ресурсами в ОТГ є регіональний орган з питань раціонального використання та охорони земельних ресурсів, юридичні особи, що зареєстровані та/або проводять свою господарську діяльність на території ОТГ, фізичні особи-підприємці, а також громадяни територіальної громади. Суб'єктами внутрішньогосподарського управління є власники земельних ділянок, часток, паїв, а також землекористувачі, орендарі.

В узагальненому трактуванні, метою управління земельними ресурсами на рівні ОТГ є створення і забезпечення ефективного функціонування системи земельних відносин і землекористування територіальної громади, що дає змогу найкраще задовольняти потреби усього населення ОТГ, пов'язані з використанням земель ОТГ.

У більш конкретному значенні, на нашу думку, метою ефективного управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади є створення такої

системи управління, яка б забезпечувала реалізацію наступних цілей:

- захист інтересів, безпека та гарантування дотримання прав членів територіальної громади в сфері земельних відносин;
- забезпечення інтересів територіальних громад у процесі розробки та реалізації комплексних програм розвитку держави і регіону;
- вирішення соціальних завдань, пов'язаних з використанням державної і комунальної власності на землю;
- розвиток інфраструктури ОТГ і містобудування;
- забезпечення раціонального використання земельних ресурсів ОТГ, недопущення деградації, а за необхідності й відновлення родючості сільськогосподарських угідь територіальної громади;
- підвищення прибутковості сільськогосподарського виробництва і збільшення ринкової вартості сільськогосподарських земель ОТГ з одночасним забезпеченням екологічності технології вирощування і отримуваної продукції;
- збільшення прибутковості та підвищення ринкової вартості несільськогосподарських земель ОТГ.
- оцінка ефективності системи управління земельними ресурсами ОТГ та коригування управлінської діяльності за результатами такої оцінки.

Всі зазначені цілі мають бути взаємоузгодженими на певній території, а також гармонійно поєднуватися в систему ефективного управління земельними ресурсами ОТГ. Реалізація цих цілей забезпечується шляхом вирішення таких завдань:

- розмежування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (здійснюється в рамках програми з децентралізації влади в Україні);
- прийняття нормативів, регламентів, планів розвитку території в ОТГ;
- розмежування функцій органів управління у сфері регулювання земельних відносин в ОТГ;
- проведення діяльності з управління земельними ресурсами в ОТГ;
- планування та здійснення заходів щодо забезпечення збереження та охорони земель

сільськогосподарського призначення (особливо – орних), що знаходяться на території ОТГ;

- постійний аналіз та оцінка ефективності використання земель різних категорій і цільового призначення.

Роль і функції управління земельними ресурсами ОТГ визначені тим, що ці землі призначені для забезпечення різних видів діяльності територіальної громади та, відповідно, потребують різних підходів до управління та розробки різних критеріїв оцінки ефективності такого управління.

Зокрема землі населених пунктів виступають і як просторово-операційний базис, і одночасно як об'єкт нерухомості. До числа властивостей земельних ресурсів на території поселень, належать: ґрунти (щільність, водопроникність); ґрунтові води (глибина, хімічний, бактеріологічний склад); наземні води; рельєф і розчленованість території; рослинність; ґрунт (забруднення, засолення, якість) [1, с. 214].

Сільськогосподарські угіддя, що знаходяться у розпорядженні територіальних громад, у процесі управління мають оцінюватися за такими критеріями, як: родючість, тип ґрунтів, їх механічний склад, конфігурація земельних ділянок, кут їх нахилу, ерозійні процеси, а також спеціалізація виробництва в регіоні, рівень інтенсивності та ефективності використання земельних ресурсів. Причому останній критерій оцінюється за цілим комплексом натуральних та вартісних показників.

Як зазначають науковці Н.О. Байстриченко та Ю.О. Бережна, а ми цілком згодні з ними в цьому, «належне управління земельними ресурсами на регіональному рівні має бути запорукою розвитку регіонів країни та держави в цілому. Кожен регіон України відрізняється один від одного своїми земельними ресурсами, категоріями, кількісними та якісними ознаками, при оцінюванні управління земельними ресурсами варто враховувати аграрну спрямованість регіону [3]. Ми теж в повній мірі поділяємо погляди вказаних науковців з цього питання і вважаємо, що задля забезпечення ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ, аграрну спрямованість регіону потрібно враховувати в першу чергу.

Адже, як слушно зазначає А.О. Коробська, базисом сталого розвитку регіонів країни є сільськогосподарські угіддя як фізичний об'єкт, за сталої топографії та сформованими територіально просторовими характеристиками [9, с. 23]. Ми в свою чергу хочемо додати, що процес удосконалення управління земельними ресурсами повинен забезпечувати раціональне і ощадливе використання сільськогосподарських угідь у господарській діяльності та бути дійсно ефективним.

Нами було проаналізовано цілий ряд наукових праці і виявлено, що поняття «ефективне управління земельними ресурсами» в науковій літературі чітко не визначено, основну увагу науковці зосередили на понятті «управління земельними ресурсами» [1-3, 8, 10]. Проте нами на основі дослідження наукового доробку вітчизняних вчених та на базі своїх висновків і міркувань було запропоновано власне визначення категорії «ефективне управління земельними ресурсами».

На нашу думку, ефективне управління земельними ресурсами передбачає формування такої управлінської системи, яка б забезпечувала стабільно зростаючий позитивний економічний ефект від використання землі з одночасним дотриманням екологічних і інших природоохоронних норм. Разом з тим, витрати на формування такого управлінського апарату, мають бути оптимальними та адекватними отриманому економічному, екологічному й соціальному ефекту. Тому так важливо здійснювати оцінку ефективності управління земельними ресурсами за різними методиками і на основі такої оцінки коригувати політику управління землями ОТГ для досягнення кращих результатів.

Виходячи з цього, на нашу думку, концепція ефективного управління земельними ресурсами має складатися з кількох блоків, що формуються в сучасну управлінську систему, яка включає такі складові (рис. 1).

Всі ці блоки становлять собою замкнуту систему управлінських процесів, даних,

технологій, рішень, які дозволять ефективно управляти земельними ресурсами в ОТГ. Блок формування системи управління – містить у собі необхідні складові для забезпечення оперативності, повноти і достовірності отриманої інформації про земельні ресурси, їх стан, використання, права на кожну земельну ділянку. Може містити стратегічну програму розвитку системи управління земельними ресурсами ОТГ.

Блок впровадження системи управління містить можливі етапи впровадження новацій в чинну управлінську систему територіальної громади, які дозволять підвищити ефективність управління наявними землями, зокрема землями сільськогосподарського призначення. В блок впровадження може бути включено ті чи інші завдання у залежності від потреб територіальної громади в удосконаленні тих чи інших ланок управлінської системи, впровадженні нових управлінських процесів тощо.

Блок коригування передбачає оперативний аналіз та вчасне коригування управлінських рішень з питань управління земельними ресурсами, а також вчасне виявлення неефективних заходів і нівелювання негативних наслідків для земель громади та бюджету ОТГ.

Блок оцінювання ефективності системи управління земельними ресурсами має надзвичайно важливе значення, оскільки він передбачає проведення оцінки як в цілому системи управління землями ОТГ (зокрема сільськогосподарськими), так і аналіз стану, інтенсивності й ефективності використання сільськогосподарських угідь, що є у розпорядженні об'єднаної територіальної громади. Оцінювання може проводитися за різними методиками: динаміка показників ефективності до та після впровадження нових управлінських прийомів, застосування експертного методу для визначення ефективності управління, комплексна оцінка за рядом ключових критеріїв що справляють найбільший вплив на ефективність використання земельних ресурсів і через них оцінювання ефективності управління.

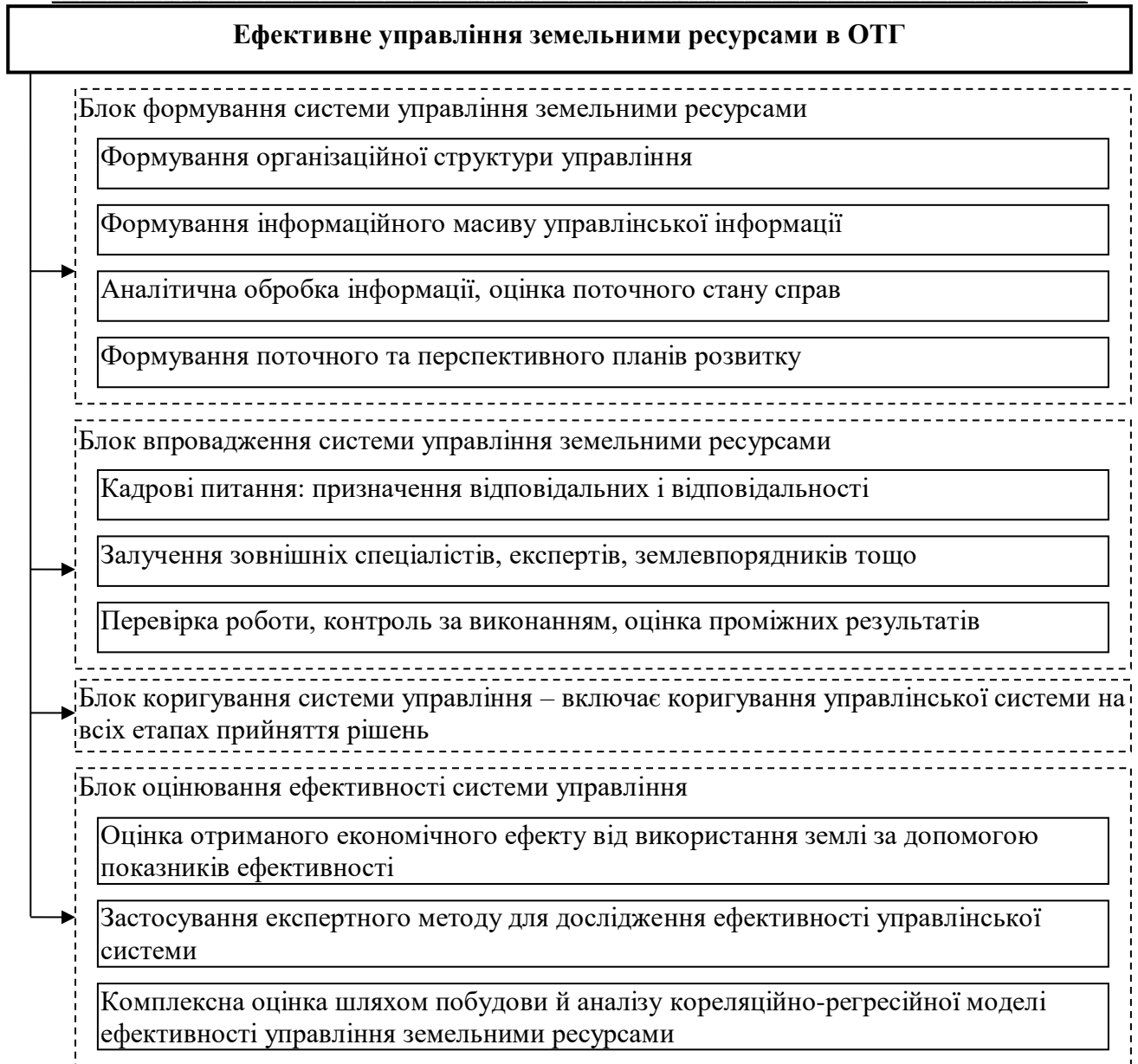


Рис. 1. Концепція формування системи ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ

Джерело: розробка автора

Запропонована нами концепція формування системи ефективного управління земельними ресурсами в ОТГ дозволить підвищити рівень менеджменту в ОТГ, забезпечить отримання більшого економічного, соціального й екологічного ефекту для громадян ОТГ від використання наявних земельних ресурсів, зокрема земель

Висновки

Можна констатувати, що ефективне управління земельними ресурсами ОТГ

сільськогосподарського призначення. При цьому ефект від використання земельних ресурсів має оцінюватися за різними критеріями і комплекс управлінських рішень буде базуватися саме на результатах такої оцінки.

передбачає формування такої управлінської системи, яка б забезпечувала стабільно зростаючий позитивний економічний ефект від використання земель ОТГ з одночасним дотриманням екологічних і інших

природоохоронних норм. Разом з тим, витрати на формування такого управлінського апарату, мають бути оптимальними та адекватними отриманому економічному, екологічному й соціальному ефекту.

Метою управління земельними ресурсами на рівні ОТГ є створення і забезпечення ефективного функціонування системи земельних відносин і землекористування територіальної громади, що дає змогу найкраще задовольняти потреби усього населення ОТГ, пов'язані з використанням земель ОТГ.

Запропонована нами концепція формування системи ефективного управління земельними ресурсами покликана забезпечити більш ефективне управління наявними земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення, адже саме вони є основою виробництва продуктів харчування, а їх ефективне, раціональне та екологічне використання є гарантією продовольчої безпеки країни та вагомим внеском у проблеми голоду у всьому світі.

YURIY KUKHTIN^{1*}

^{1*} graduate student of the Department of Economics and Business, State Biotechnological University, e-mail: kuhtin.uv@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2056-305X

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF EFFECTIVE MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Goal. The purpose of the research is the conceptual principles of effective management of land resources in united territorial communities (UTC). **Method.** To achieve the set goal, a number of general scientific and special methods of scientific knowledge were used: the dialectical method of knowledge of economic phenomena and processes (when determining the subject, object, subjects, purpose, goals and tasks of land resource management in UTC), monographic (when studying the essence of the concept of "effective management of land resources"), graphic (when presenting the concept of forming a system of effective management of land resources of a united territorial community), abstract and logical (for theoretical generalizations, formulation of conclusions and development of proposals in the field of land resources management). **The results.** As a result of the study, the subject, object, subjects, purpose and tasks of effective management of land resources in united territorial communities were determined, and it was also proposed to interpret the concept of "effective management of land resources of the UTC" as a process of forming such a management system that would provide a steadily growing positive economic effect from the use of the lands of the UTC with simultaneous observance of ecological and other nature protection norms, provided that the costs for the formation of such a management apparatus are optimal and adequate to the obtained economic, ecological and social effect. The goal of land resource management at the level of the UTC is to create and ensure the effective functioning of the system of land relations and land use of the territorial community, which allows to best satisfy the needs of the entire population of the UTC, related to the use of the lands of the UTC. The concept of forming a system of effective management of land resources in UTC is proposed, which will allow to raise the level of management in UTC, will ensure obtaining a greater economic, social and ecological effect for citizens of UTC from the use of available land resources, in particular agricultural land. **The practical significance of the obtained results** lies in the definition of the concept of "effective management of land resources", its subject, object, goal and tasks, as well as in the development of the concept of effective management of land resources in the UTC

Keywords: land resources; effective management of land resources; united territorial community; the concept of effective management of land resources in UTC

REFERENCES

1. Tretyak, A.M. & Dorosh, O.S. (2006). *Land Management*. Vinnycya: Nova Knyga [in Ukrainian]
2. Kuksa, M.Yu. (2019). *Significance of effective land management resources in increase of state and local income budgets*. Qualification work. Ternopil: TNEU [in Ukrainian]
3. Baystryuchenko, N.O. & Berezhna Yu.O. (2016). Improvement of land resources management at the regional level. *Visnyk of Sumy State University*. 1, 15-27 [in Ukrainian]
4. The Law of Ukraine "On voluntary amalgamation of territorial communities" № 157-VIII (2015, February 5), *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 13, 91. [in Ukrainian]

5. Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy, (2017) *Finansova detsentralizatsiya v Ukraini: pershyy etap uspikhiv: Analitychna prezentatsiya*. 21.03.2017. Retrieved from: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/48/Buklet_finansova_decenrt_21.03.17_.pdf [in Ukrainian]
6. Vasyliieva, N. V., Grynchuk, N. M., Derun, T. M. et. al. (2017) Local budget and financial support of the united territorial community: training. manual, Kyiv: NADU [in Ukrainian]
7. Official web-portal "Decentralization". Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> [in Ukrainian]
8. Horlachuk V. V. & Klymenko O. V. (2019). Management of land resources of united territorial communities in the context of decentralization. *Ahrosvit*, (20), 56-63. [in Ukrainian]
9. Korobs'ka, A. O. (2020) State regulation of agricultural land use in Ukraine/ Candidate's thesis. Kamianets Podilskyi: PDATU [in Ukrainian]
10. Malookyy, V. (2020) The formation of a modern system of management of land resources of territorial communities in Ukraine: features and trends. *Theory and Practice of Public Administration* 3, no. 70 (October 30, 2020): 162–170. <http://dx.doi.org/10.34213/tp.20.03.19>. [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції: 16.12.2022

Received: 2022.12.16