



ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 338.242.4.025.2:332.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2022.27.38>

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Андріяш Вікторія,

*доктор наук з державного управління,
професор, Інститут державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0001-5294-7456*

Громадська Наталія,

*кандидат політичних наук, доцент
Інститут державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0002-2310-3489*

Малікіна Оксана,

*старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0002-3377-3443*

У статті розглянуто теоретичні питання поняття та змісту земельних ресурсів у сфері державного управління. Наголошується, що аналіз та оцінка поточної ситуації із земельними ресурсами є свідченням не лише її надзвичайної актуальності, особливо у світлі останніх змін у внутрішній земельній політиці, але й довготривалого ігнорування важливості впорядкування землеустрою. Загальнодоведено, що організація раціонального використання земельних ресурсів, а разом із тим й інших природних ресурсів є найважливішим геополітичним і соціально-економічним фактором, який забезпечує стабільний та ефективний розвиток усіх галузей управління та економіки будь-якої держави, збереження її суверенітету, охорону довкілля і все разом є найважливішою умовою підвищення добробуту суспільства в країні. Обґрунтовано місце земельних ресурсів у системі адміністративно-політичних та соціально-економічних взаємин. Визначено сутність понять «земельні ресурси» та «управління земельними ресурсами», які потребують чіткого встановлення сутності та змісту в частині реформування сфери управління. Досліджено основні види земельних ресурсів у ринковій економіці, оскільки в цей період законодавчо закріплюються різні форми власності та господарювання на землю. Наголошується, що за умови існування сучасної системи управління земельними ресурсами України наявний конфлікт законодавчих актів, неузгодженість землевпорядника та власників землі. На сьогодні реформа державного управління стимулює дослідження з питань земельного регулювання та відносин. Зрозуміло, що більшість завдань, які виникають зі зміною земельних ресурсів, потребують розвитку сучасних механізмів державного управління, які відповідатимуть вимогам та стандартам ЄС. При цьому проблема формування ефективних підходів до раціонального використання земельних ресурсів в умовах реформування потребує невідкладного вирішення з метою підвищення ефективності не лише розуміння важливості земельних ресурсів, а і їх використання.

Ключові слова: земля, земельні ресурси, земельні відносини, державне управління, державна політика, об'єднані територіальні громади.



Andriyash Viktoria, Hromadska Natalia, Malikina Oksana. Land resource management: concepts, content and features

The article considers theoretical issues of the concept and content of land resources in the field of public administration. It is emphasized that the analysis and assessment of the current situation with land resources is evidence not only of its extreme relevance, especially in light of recent changes in domestic land policy, but also long-term disregard for the importance of land management. It is generally proved that the organization of rational use of land resources, as well as other natural resources, is the most important geopolitical and socio-economic factor that ensures stable and effective development of all sectors of government and economy of any state, preserving its sovereignty, environmental protection and all together is the most important condition for improving the welfare of society in the country. The place of land resources in the system of administrative-political and socio-economic relations is substantiated. The essence of the concepts of "land resources" and "land resources management" is defined, which require a clear establishment of the essence and content in terms of reforming the sphere of management. The main types of land resources in a market economy have been studied, as various forms of land ownership and management are enshrined in law during this period. It is emphasized that with the existence of a modern system of land management in Ukraine there is a conflict of legislation, inconsistency of the land surveyor (permanent transfer of powers) and landowners (landowners are persons without relevant knowledge). Today, public administration reform stimulates research on land regulation and relations. It is clear that most of the tasks that arise with the change of land resources require the development of modern mechanisms of public administration that will meet the requirements and standards of the European Union. At the same time, the problem of forming effective approaches to the rational use of land resources in the context of reform needs to be addressed immediately in order to increase the efficiency of not only understanding the importance of land resources, but also their use.

Key words: land, land resources, land relations, public administration, public policy, united territorial communities.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу наявні проблеми державного регулювання земельних ресурсів розглядалися в межах дослідження інституту державного управління земельними відносинами як у складі загальних проблем цього інституту, так і щодо окремих функцій державного управління земельними питаннями. Однак проведення земельної реформи змінило наявні підходи до способів державного регулювання земельних ресурсів. Введення економічних методів регулювання земельних ресурсів у зв'язку з визнанням землі нерухомим майном та включенням її до обороту в умовах проведення реформи децентралізації призвело до поступової відмови від виключно адміністративних методів управління земельними ресурсами. Як наслідок, виникло більш широке поняття – «державне регулювання земельних ресурсів», зміст та сутність якого все ще не досить вивчені у сфері державного управління. Вказані проблеми обговорюються здебільшого в контексті зміни основних принципів, методів, підходів до державного регулювання земельних ресурсів загалом, особливо щодо розподілу та використання земель, зачіпаючи при цьому сферу діяльності державних органів. Крім того, дотепер в Україні не сформовано остаточної дефініції державного управління та регулювання земельними ресурсами, які були б зафіксовані на законодавчому рівні й однозначно сприймалися представниками різних наукових напрямів. Поняття державного управління земельними ресурсами практично не вживається у сфері державного управління, натомість використовують поняття «державне управління у сфері земельних відносин». Як наслідок, поняття «державне управління» земельними ресурсами та «державне регулювання» їх використовуються синонімічно чи як такі, що доповнюють та замінюють одне одного, що призводить до плутанини як у теорії, так і на практиці земельної політики держави. Наголосимо, що ефективне використання земельних ресурсів завжди відіграло велику роль у діяльності нашої держави. І саме від ефективності управління земельними ресурсами залежить розвиток соціально-економічних параметрів як усередині держави, так і її основні позиції на світовій арені. Крім того, діяльність держави може бути ефективною лише за умов, коли всі об'єкти земельних відносин як з боку державних органів, так і з боку юридичних та фізичних осіб вкладатимуть єдиний зміст у поняття щодо визначення кроків, котрі повинна здійснювати держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання земельних ресурсів та управління ними як в окремих сферах, так і в державному управлінні загалом стало предметом дослідження багатьох інститутів та науковців. Зокрема, теоретичні, методологічні, методичні питання змісту та сутності управління земельними ресурсами є вагомими науковими доробками серед багатьох теоретиків та практиків управління, зокрема, питанню визначення сутності управління земельними ресурсами приділяли увагу такі вчені, як: В. Горлачук, В. Олуйко, В. Малоокий тощо. Щодо державного управління та регулювання земельними ресурсами – Т. Бінчароська, В. Данкевич, А. Мірошніченко. Крім того, теоретичні та практичні проблеми щодо розвитку земельних відносин в Україні взагалі досліджено в працях таких науковців, як О. Дорош, Л. Зарубанна, О. Корнійчук, які зосередили свою увагу на аналізі особливостей використання земельних ресурсів у вітчизняних реаліях. Деякі дослідження присвячені інституційним



питанням реалізації державної земельної політики в Україні як передумови ефективного використання наявних земельних ресурсів. Різноманітні підходи до формування та реалізації механізмів регулювання земельних справ перебувають у сфері наукових інтересів багатьох дослідників, а саме: М. Орлатого, Т. Титаренко, А. Третяка. Проте в науковій літературі все ще відсутнє однозначне визначення головних термінів та понять з управління земельними ресурсами.

Мета статті – дослідження поняття «управління земельними ресурсами» в умовах децентралізації влади в Україні шляхом розкриття змісту та особливостей вказаного поняття.

Виклад основного матеріалу. Управління земельними ресурсами започатковано ще з давніх часів, саме тому виникнення та розвиток наукової думки щодо процесів управління земельними ресурсами нараховують багатовікову історію, але саме наука є досить молодою галуззю, тому її розвиток треба розглядати як складник соціального та економічного управління. Особливості розвитку теорії управління земельними ресурсами нерозривно пов'язані з розвитком теорії управління загалом. Управління тією чи іншою мірою завжди було присутнім там, де люди працювали групами та в таких основних сферах людського співжиття:

1) соціальній – така сфера насамперед спрямована на встановлення та підтримку порядку (у соціумах, групах) у соціальних співтовариствах;

2) економічній – така сфера відображає зв'язок між організацією виробництва та перерозподілу ресурсів;

3) оборонній – така сфера спрямована на захист своєї території від загарбників.

Навіть у прадавніх суспільствах впроваджувались заходи, які використовувались на координацію і спрямованість діяльності груп (задоволення фізіологічних потреб, а саме: щоденної потреби в їжі, будівництво житла тощо). Яскравим прикладом можна вважати єгипетські піраміди – вони є пам'ятником управлінського мистецтва того часу, тому що «будівництво таких унікальних споруд вимагало чіткого планування, організації роботи різних ланок великої кількості людей та контролю їхньої діяльності» [5, с. 7].

Земля завжди була, є та буде основним ресурсом, без якого не існує жодна держава, це ресурс, який не збільшується, а лише виснажується, тому саме дотримання дбайливого ставлення до землі повинно мати суттєве значення для нинішніх та майбутніх поколінь. Земельні ресурси є не просто частиною території, навколишнього середовища, на котрій проживає населення й проводиться відповідне розмежування адміністративного устрою держави, а й насамперед економічні ресурси представлені сільськогосподарськими землями, лісами, мінеральними родовищами тощо. Однією з умов існування ресурсів є їхня вичерпність, тому лише «раціональне та науково обґрунтоване залучення наявного земельного потенціалу стане підґрунтям для будівництва економічної стабільності кожної країни» [8, с. 23]. З метою досягнення стабільного розвитку державі необхідно чітко «спланувати використання природних ресурсів так, щоб збалансувати задоволення матеріальних потреб усього суспільства у разі використання матеріальних ресурсів, із збереженням необхідної кількості та якісного стану для нащадків» [4, с. 5]. Крім того, наявність великої кількості ймовірних шляхів подальшого розвитку земельних відносин та не меншої кількості різноманітних понять щодо питань земельних ресурсів призводить до уповільнення процесів реформування в країні, ускладнення та обмеження земельних відносин, що стають предметом активних дискусій та спричиняють зростання суспільної напруги.

На сьогодні вкрай необхідним є забезпечення впровадження науково обґрунтованих систем та механізмів регулювання здійснення земельної реформи в інтересах громадян та суб'єктів господарювання. Ефективність впровадження саме таких систем та механізмів безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно вони будуть функціонувати в межах встановлених конституційних норм, які передбачають право власності народу на всі природні ресурси, в тому числі й земельні. Визначення землі та земельних ресурсів подано у Законі України «Про охорону земель» [12]. Відповідно до норм Закону «земля» є «поверхнею суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані й функціонують разом з нею» [12]. А «земельні ресурси» є «сукупним природним ресурсом поверхні суші як просторового базису розселення та господарської діяльності, основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві» [12]. Порівнюючи ці два поняття, можемо зробити висновок, що земельні ресурси є складовою частиною земельного фонду, що використовується чи може використовуватися у народному господарстві, а земля є джерелом земельних ресурсів. Головною передумовою існування суттєвих відмінностей у поняттях «земля» та «земельні ресурси» є те, що в результаті впливу природних процесів або антропогенного впливу земля, будучи просторовим базисом, залишається незмінною, а «земельні ресурси» можуть бути безповоротно використані для господарської діяльності, а в майбутньому взагалі зникнути внаслідок незбалансованого їхнього використання, тобто



неефективні процеси господарської діяльності можуть призводити до втрати природно-ресурсного потенціалу території. Крім того, більшість дослідників, говорячи про управління у земельній сфері, головним чином говорять про управління земельними відносинами [6, с. 55; 10, с. 333; 13]. Вказане є підтвердженням необхідності розмежовувати основні поняття в ході оцінювання використання землі й земельних ресурсів під час сільськогосподарської діяльності і стягувати відповідну плату за землю за користування земельними ресурсами [1]. Встановлення та дотримання такого розмежування дасть змогу узгоджувати взаємодію суб'єктів земельних відносин та прискорювати вирішення цілої низки актуальних питань правового, економічного, екологічного, соціального, політичного та управлінського характеру.

Дуже великою проблемою нашої держави є низька якість проведення оцінки землі як чинника зростання добробуту, основного природного ресурсу на сучасному етапі розвитку країни. Особливо гостро в умовах децентралізації влади України постають питання саме землекористування. Насамперед це пов'язано із самою системою управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади, яка відбувається в Україні, у зв'язку із безконтрольним становленням ринкових відносин, що рішуче набирають обертів у сфері вирішення земельних питань, колізії земельного законодавства. Це призводить до «появи реальної загрози втрати земельних територій як екологічного, економічного, соціально-культурного і політичного надбання» [9].

Проблема управління та контролю за земельними ресурсами завжди була та є актуальною, підставою чого є те, що земля – основа будь-якого виробництва. Різниця полягає в тому, що у сфері несільськогосподарського виробництва землі відводиться пасивна, другорядна роль, а в лісовому господарстві та сільськогосподарському вона виступає головним засобом виробництва. Що свідчить не лише про велике її значення, а й про неможливість міни. Земля має низку інших особливостей, які суттєво відрізняють її від інших засобів виробництва: земля є продуктом природи; земля наділена просторовою обмеженістю; постійність місця розташування; раціональне і правильне використання землі у сільському господарстві призводить до зростання її родючості, продуктивності тощо.

Саме наведені особливості визначають основну роль управління земельними ресурсами. Це є доктриною, оскільки відомо, що земельні ресурси у разі їх використання формують близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання та є первинним чинником виробництва, основою економіки України. Якщо розглядати загальний земельний ресурс нашої держави, то найбільший складник – це сільськогосподарські угіддя, що є основою формування виробництва. В такому аспекті відіграє свою роль те, що Україна – сільськогосподарська країна. Слід зазначити, що земля, як ресурс забезпечення добробуту держави, становить 40% від загального фонду всіх наявних ресурсів, та відповідно надходження від використання землі становить майже 45% у процесі формування державного бюджету [2]. Що дає нам чітке бачення взаємозалежності між «ефективним управлінням земельними ресурсами та зростанням темпів соціально-економічного, духовного та іншого розвитку держави» [7, с. 12]. Якщо розглядати всі наявні землі нашої держави, то можна зробити такий розподіл: сільськогосподарські землі – 42 731,5 тис. га; ліси та інші лісовкриті площі – 10 630,3 тис. га; забудовані землі – 2 550,4 тис. га; відкриті заболочені землі – 982,6 тис. га; сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом – 17,9 тис. га; відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри, інші) – 1 015,8 тис. га; води (території, що покриті поверхневими водами) – 2 426,4 тис. га.

Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах ринкової економіки, оскільки в цей період законодавчо закріплюються різні форми власності на землю і господарювання на ній.

Громадянам України натеper передано у власність мільйони гектарів родючих ґрунтів з метою формування та розвитку особистих селянських господарств, створення селянських (фермерських) господарств, передано значні площі для будівництва житла, що були збільшені за рахунок сільськогосподарських земель, ведення садівництва і городництва тощо.

Збільшення чисельності суб'єктів господарювання на землі призвело до розширення кола учасників земельних відносин, загострилися екологічні проблеми довкілля. Саме ці причини вимагають розроблення нового та вдосконалення чинного законодавства щодо форм власності, плати за землю, оренди землі, іпотеки, охорони землі тощо.

Нині ми бачимо, що методи та системи управління земельними ресурсами, що історично склалися на території України з моменту запровадження державної власності на землю, продовжують використовуватися, але не задовольняють потреб суб'єктів господарювання (власників землі), не відповідають тенденціям розвитку ринкової економіки. Тому для нас не стало новиною, що земельна реформа 1991–2000 рр. не дала позитивних результатів, натомість призвела до майже повної руйнації сільськогосподарського землекористування, загострила відносини між землевласниками (землекористувачами) та державою через недосконалість законодавчих актів.



Головними причинами цієї ситуації можна вважати втрату державою функції управління земельними ресурсами та відсутність єдиної земельної політики, що унеможливило регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів.

Яскравим прикладом цього був Держкомзем України, який відповідно до Закону про земельну реформу отримав організаційну, землевпорядну, контрольну і консультаційну функції, натомість заблокували виділення коштів на організацію чіткого, раціонального використання й охорону земель, а надходження від сплати за землю використовувалися не за цільовим призначенням, і як наслідок, погіршення якісного стану земель, заростання продуктивних земель кущами і дрібноліссям, руйнування меліоративної мережі, розвиток ерозії тощо.

У процесі земельного розвитку будь-якої території необхідно розрізнити «процеси самоорганізації, які потребують вивчення і усвідомлення та водночас організації самої системи управління» [3, с. 31].

Поняття «управління земельними ресурсами» не має чіткого визначення. Більш того, будь-яке визначення управління пов'язує з поняттями, загальноприйняту формалізацію котрих ще не опрацьовано (система, мета, завдання, функції тощо). Під управлінням загальноприйнято розуміти певні дії з боку певного активного начала щодо деяких об'єктів або з боку суб'єкта управління – стосовно об'єкта управління. Вказана дія повинна спрямовуватися на досягнення певної мети, бажаного результату. Мета управління – це насамперед визначений результат (стан об'єкта), задля досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та поліпшення екологічного стану. Спрямування на досягнення мети завжди спонукає «соціально-економічну та екологічну діяльність» [14].

Наголосимо, що 31 березня 2016 р. було винесено на розгляд законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель», який неодноразово повертали на доопрацювання, з останніх сил стримуючи процеси передачі повноважень на місця. З моменту набрання чинності Земельним кодексом права органів місцевого самоврядування у земельній сфері були повністю обмежені та чітко визначено коло повноважень щодо владних, вирішення та розпорядження земельним фондом.

Протягом останніх років усі земельні ресурси держави зосереджені в руках осіб, що призначаються на посаду відповідно до потреб центральної влади, хоча згідно з Конституцією, розпорядниками мають бути органи, до складу яких входять вибрані народом представники. Через це в Україні абсолютно викривлена система державного управління. Місцева влада має у своєму підпорядкуванні близько 12% території держави, натомість «лева частка землі зосереджена в руках некомпетентних структур, через що процедура передачі землі з державної у приватну власність відбувається хаотично, і здебільшого обмежує інтереси пересічних громадян, перешкоджає розвитку територій громад» [11, с. 38]. Як наслідок, метою роботи попередників, а саме виконавчої влади щодо розпорядження земельним потенціалом, були не розвиток та стабілізація економічної спроможності селищ, а задоволення власних потреб та збагачення. Замість підтримки місцевого самоврядування робота велася в напрямі повного спустошення ресурсного забезпечення на місцях.

Висновки. З огляду на складний характер земельних відносин, котрі у всій своїй різноманітності реалізуються як сукупність публічних та приватних елементів, можемо говорити, що державне управління стосується всіх земельних ресурсів, однак різною мірою та різними формами. Однак відсутність систематизації змісту поняття «земельні ресурси», що визначає зміст управління земельними ресурсами та регулювання їх, призводить до того, що це поняття міститься в нормативно-правових актах різних інститутів управління, з яких найменш врегульованими є інститути державного управління, в межах котрих, головним чином, і відбувається реалізація земельної політики.

У процесі змін та оновлення сфери управління та земельної політики в Україні варто виокремити нагальні напрями вдосконалення державного управління земельними ресурсами.

По-перше, оскільки механізм державного регулювання земельних ресурсів реалізується за допомогою системи державного управління землями, всі функції котрого нерозривно пов'язані між собою, є необхідним створення загальноприйнятого поняття «земельні ресурси» з відповідним затвердженням у нормативно-правових документах для всіх напрямів діяльності відповідних державних органів. Це стосується насамперед таких функцій, як земельно-кадастрова діяльність та землеустрій.

По-друге, в перспективі розвиток державного управління земельними ресурсами може відбуватися за рахунок розширення прав органів місцевого самоврядування, а саме: введення комунальної власності; закріплення цілісного управлінського механізму використання та охорони земельних ресурсів, що забезпечуватиме ефективне управління земельними відносинами та регулювання їх.



Література:

1. Бінчароська Т.А. Теоретичні підходи до тлумачення економічної сутності об'єктів земельних відносин: землі, земельних ресурсів та земельних ділянок. *Ефективна економіка*. 2017. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2017_10_50.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Горлачук В.В. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник. Миколаїв : НаУКМА, 2002. 316 с.
4. Данкевич В.Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : монографія. Житомир : О.О. Євенок, 2017. 392 с.
5. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні. Київ : ЦЗРУ, 2004. 142 с.
6. Євтушенко О., Андріяш В., Лушагіна Т., Лінінська О. Проблемні питання щодо планування земель в умовах децентралізації. *Публічне управління та регіональний розвиток*. № 11. 2021. С. 52–76.
7. Забуранна Л.В., Корнійчук О.О. Методичні підходи до моніторингу стану соціально-економічного розвитку сільських територій. *Ефективна економіка*. Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет, Вид-во ТОВ «ДКС-центр». № 10. 2015. С. 15–25.
8. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / за заг. редакцією доктора з державного управління, професора, заслуженого юриста України В.М. Олуйка. Київ : Ваіте, 2017. 432 с.
9. Малоокий В.А. Територіальні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/10.pdf>.
10. Мірошниченко А.М. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
11. Основи місцевого самоврядування сільських громад : навчальний посібник / кол. авт. ; за ред. М.К. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 386 с.
12. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962215>.
13. Титаренко Т.Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 8. 2015. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=873>.
14. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / за ред. А.М. Третьяка. Вінниця : Нова Книга, 2006. URL: <http://buklib.net/books/35323/>.