

- : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Ю. Я. Друк. – Львів, 2008. – 20 с.
3. Абизов В. Є. Політичне рішення : механізм прийняття [Електронний ресурс] // В. Є. Абизов, В. Г. Кремень // Випуск 40, 1995. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Abizob/index.htm>.
 4. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики /М. Пол. Браун // Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.
 5. Проект Стратегії державної кадрової політики на 2011 – 2020 роки // Веб-портал Головдержслужби України станом на 08.09.2010 р.
 6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджені наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 № 224 [Електронний ресурс] // – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart09/inx09341.htm>.
 7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001 [Електронний ресурс] // – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_br/pg_gvgsxc/index.htm.
 8. Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» від 17 квітня 2002 року № 347/2002 [Електронний ресурс] // – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart14/inx14397.htm>.
 9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
 10. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 25, ст. 352. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.

Рецензент: Руденко О. М., д.держ.упр., д.

УДК:351

Чувпило В.В.,
аспірант Академії
муніципального управління

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДУ

Анотація. Дослідження сутності поняття «земельні ресурси», «управління земельними ресурсами» в рамках різних наукових дисциплін, включаючи географію, юриспруденцію, соціологію, економіку й державне управління. А також дослідження структури земельного фонду України згідно з розподілом по основних видах земельних угідь та економічної діяльності.

Аннотация. Исследование сущности понятия «земельные ресурсы», «управление земельными ресурсами» в рамках различных научных дисциплин, включая географию, юриспруденцию, социологию, экономику и государственное управление. А также исследования структуры земельного фонда Украины согласно распределению по основным видам земельных угодий и экономической деятельности.

Annotation. Investigation of the nature of «land resources», «land management» within various scientific disciplines, including geography, law, sociology, economics and

public administration. And also study the structure of the land fund of Ukraine in accordance with the distribution by main sectors of land and economic activity.

Постановка проблеми. Дослідження сутності поняття «земельні ресурси», «управління земельними ресурсами» повинно, на наш погляд, проводитись в рамках різних наукових дисциплін, включаючи географію, юриспруденцію, соціологію, економіку й державне управління. Формування земельних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях повинно будуватися на розумінні різних концепцій. Тільки це дозволить створити основу й базові знання для ефективного управління земельними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні та методичні аспекти управління земельними ресурсами досліджували вчені, серед яких І. Бистряков, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова, Ю. Кулаковський, М. Лихогруд, Я. Мауль, Л. Новаковський, Ю. Палеха, О. Панчук, О. Петраковська, П. Саблук, С. Ткачук, А. Третяк, М. Хвесик, В. Цемко, П. Шевченко, В. Юрчишин та ін.

У той же час, суттєві аспекти зазначеної проблеми залишаються ще не розробленими, що викликає суперечки та дискусії.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності управління земельними ресурсами та структури земельного фонду.

Виклад основного матеріалу. Земельні ресурси є одним із основних джерел існування людського суспільства, оскільки вони разом з іншими природними ресурсами є компонентом навколишнього середовища, місцем існування людини; вони беруть активну участь у суспільному виробництві, є засобом виробництва та джерелом задоволення потреб людини. Тому в соціально-економічному розвитку суспільства земельним ресурсам завжди належала провідна роль. Земля є невід'ємною частиною нашого існування. Вона виконує різні функції, а саме, як:

- природний об'єкт, який існує незалежно від волі людини, охороняється законом; земля виконує екологічну функцію;
- місце й умова життя людини - соціальну;
- територія держави, просторова межа державної влади - політичну;
- об'єкт господарювання - економічну функцію.

Саме тому земля була предметом пильної уваги протягом людської історії, тому що саме вона є основою для існування людства. «Земля (англ. – land) – ресурс, який використовується в регіоні для виробництва сільськогосподарської продукції, для будівництва споруд, міст, залізниць; один з основних компонентів виробництва в регіоні» [6, с. 90].

У Словарі С.І. Ожегова «Земля – територія з угіддями, яка знаходиться в чистій власності, використанні (колгоспна, приватна, державна тощо)», а «землеустрій - це сукупність заходів щодо упорядкування використання землі» [4, с. 199].

В Українській Радянській Енциклопедії зазначено «земельне право» - як галузь радянського права, що регулює земельні відносини з метою

раціонального використання земель, створення умов для підвищення їх ефективності, забезпечення законності у земельних відносинах. Принципи радянського земельного права були закладені в Декреті про землю, в подальшому в Конституціях СРСР...» [9, с. 137]. В енциклопедії знаходимо також визначення земельного кадастру – «...перелік землеволодінь, реєстр землевласників, плани земель, дані про кількість та оцінку доходності. Зазвичай створювався реєстр землевласників для оподаткування.... Порядок ведення державного земельного кадастру, форми кадастрової документації, періодичність уточнення та оновлення кадастрових даних встановлює Рада Міністрів СРСР» [9, с. 138]. «Землеустрій – це сукупність заходів щодо організації використання землі як засобу виробництва та регулювання суспільних відносин, пов'язаних з володінням та використанням земель» [9, с. 141].

Географічна концепція землі формує основи знань про землю, які необхідні при дослідженні даного питання. Землю можна використовувати для безлічі цілей - сільське господарство, об'єкти промисловості, торгівлі, житлового будівництва, відпочинку тощо.

Сутність юридичної концепції землі як об'єкта нерухомості визначена тим, що перехід на сучасному етапі до ліквідації монополії державної власності на землю істотно змінив характер і зміст земельних відносин. У результаті встановлення множинності форм земельної власності й включення землі як об'єкта нерухомості в систему ринкового обороту шляхом здійснення купівлі-продажу, застави, спадкування, оренди земельні відносини набули майнового характеру. До нерухомості включаються земельні ділянки, ділянки надр, відособлені водні об'єкти й усе, що міцно пов'язане із землею, тобто об'єкти, переміщення яких без нерозмірного збитку їхньому призначенню неможливо.

Якщо фізичні характеристики й юридичні обмеження більшою мірою впливають на характер землекористування, то все більша кількість соціальних груп виявляє цікавість до того, як використовується земля і який образ розподілені мають відповідні права. Багато з людей хочуть зберегти первозданну красу землі й ставлять в основу екологічні аспекти землекористування – це соціальна концепція, інші розглядають землю, у першу чергу, як важливий ринковий товар і прагнуть інтенсивно його використовувати – це економічна концепція землі. Мають наявність і інші сполучення інтересів даних груп і їхнє регулювання визначається як на державному, так і на місцевому рівнях.

Організаційно-правові й економічні основи земельних відносин, які склалися в минулому, на сучасному етапі певною мірою стали перешкодою у вирішенні низки найважливіших питань ефективного і раціонального використання земель в умовах формування ринкових відносин. Тому багато принципів положень, які вироблені раніше наукою з проблем управління земельними ресурсами, зараз потребують істотного коригування.

У сучасній науковій літературі надається багато визначень такого складного поняття, як управління земельними ресурсами. Науковці С. Ткачук, П. Шевченко, Я. Мауль в сутність управління земельними ресурсами вкладали “регулювання всієї сукупності системи земельних відносин шляхом ціленаправленої дії на них на основі свідомого використання діючих в умовах соціалізму економічних законів з метою приведення земельних відносин у відповідність з продуктивними силами” [7].

А. Третяк, розширюючи сутність управління земельними ресурсами в ринкових умовах, доповнює, що це “процеси реєстрації і розповсюдження інформації про власність на землю, вартість і використання землі та пов’язаних з нею ресурсів” [8]. До таких процесів він відносить визначення прав на землю та меж земельних ділянок щодо землеустрою, детальне підтвердження належними документами і наданням відповідної інформації, яка необхідна для функціонування обігу земельних ділянок. Він відмічає, що основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає у незабезпеченні відповідною науковою базою, зокрема “дефіцитом знань” про раціональні масштаби державного втручання у процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних й ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними [8].

Управління земельними ресурсами включає ті функції, які пов’язані з регулюванням розвитку і використанням земельних ресурсів, із збором доходів від землі (в процесі її оподаткування, використання, продажу земельних ділянок, їх здачі в оренду і т.п.) і вирішенням конфліктів щодо власності на землю і її використання. Це стосується всіх земель, незалежно у чийй власності вони знаходяться, і включає перерозподіл земельних ресурсів; освоєння та поліпшення земель; землевпорядкування територій; оцінку вартості та якості земель; моніторинг та контроль за землекористуванням і управління ним; реєстрацію землі та управління інфраструктурою [8, с. 58].

Ю. Дехтяренко вважає, що в процесі управління здійснюється планування міст, реєстрація землеволодінь, контроль за правильністю використання земель, вирішуються земельні суперечки [1, с. 54-56].

О. Панчук зазначає, що «управління земельними ресурсами – це реалізація політичного курсу держави щодо реформування земельних відносин, компетенція органів, яким надано право розпорядження землею та контролю за охороною земель, забезпечення відповідно до законодавства процесу надання та вилучення земельних ділянок, здійснення природоохоронних заходів; збір, систематизація та надання земельно-кадастрової інформації з правового режиму земель, кількості та якості земель, вартісних показників» [5, с. 8].

Отже, управління земельними ресурсами є одним із видів державного регулювання. Держава регулює становлення та розвиток земельних відносин, надання їм соціально орієнтованого напрямку, питання організаційного та правового забезпечення використання та охорони земель.

Земельні ресурси мають низку властивостей і особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і які не притаманні іншим засобам виробництва. Земля, по-перше, є продуктом природи, вона виникла й існує незалежно від волі і свідомості людини. По-друге, використання землі пов'язане з просторовою постійністю місця. По-третє, на відміну від інших засобів виробництва, які в процесі використання зношуються, зменшують свої корисні властивості і, зрештою, зовсім вибувають з процесу виробництва, земля є головним засобом виробництва і за умов правильного її використання не втрачає своєї родючості, продуктивності та інших властивостей. По-четверте, земля характеризується обмеженістю території, в той час як інші засоби виробництва в міру розвитку продуктивних сил кількісно збільшуються і якісно видозмінюються, менш досконалі засоби зникають, замінюються новими, технічно більш досконалішими і економічно вигідними [10].

Україна належить до регіонів з практично освоєним земельним фондом, родючими ґрунтами, великим господарським навантаженням на одиницю території та дуже низькою екологічною ефективністю використання землі. Сільськогосподарські угіддя нашої держави характеризуються великою різноманітністю ґрунтового покриву. Свідченням цього є наявність близько 650 видів ґрунтів, а з урахуванням гранулометричного складу – декілька тисяч.

Земельний фонд України в системі земельного кадастру за сукупністю різниць фізико-географічних та економічних умов поділяється на 7 зон: полісся, лісостеп, північний і центральний степ, південний степ, гірські райони Криму, гірські і передгірні райони Карпат, низова зона Карпат [3]. Земля є територіальним базисом для всіх видів діяльності населення, тобто не існує жодних видів діяльності суспільства, які б не були пов'язані з землекористуванням. Саме тому земля має особливий статус за законодавством України, а обмеження й порушення прав суб'єктів землекористування та власності на землю може завдати їм не виправної шкоди.

Департамент державного земельного кадастру оприлюднив дані щодо земельного фонду України станом на 1 січня 2011 р. згідно з розподілом по основних видах земельних угідь і економічної діяльності. Структура земельного фонду України наведена у табл. 1 [2].

Таблиця 1
Структура земельного фонду України станом на 01.01.2011 р.

Основні види земельних угідь та економічної діяльності	Площа земель	
	всього, тис. га	% до загальної площі території України
Сільськогосподарські землі	42791,8	70,9
у тому числі:		
сільськогосподарські угіддя	41576,0	68,9
з них:		
рілля	32476,5	53,8
перелоги	310,2	0,5
багаторічні насадження	896,5	1,5
сіножаті	2410,9	4,0
пасовища	5481,9	9,1
інші сільськогосподарські землі	1215,8	2,0
Ліси та інші лісовкриті площі	10601,1	17,6
у тому числі:		
вкриті лісовою рослинністю	9677,2	16,0
не вкриті лісовою рослинністю	205,3	0,3
інші лісові землі	315,2	0,5
чагарники	403,4	0,8
Забудовані землі	2512,5	4,2
у тому числі:		
під житловою забудовою	469,3	0,8
землі промисловості	221,8	0,4
землі під відкритими розробками, кратерами, шахтами та відповідними спорудами	151,3	0,3
землі комерційного та іншого використання	53,8	0,1
землі громадського призначення	282,3	0,5
землі змішаного використання	28,8	0,1
землі, які використовуються для транспорту та зв'язку	494,6	0,8
землі, які використовуються для технічної інфраструктури	65,4	0,1
землі, які використовуються для відпочинку та інші	745,2	1,2

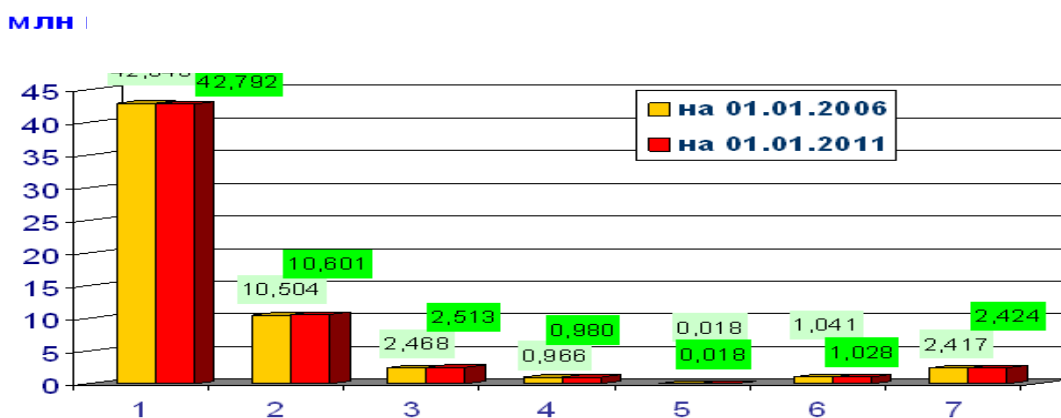
відкриті землі		
Відкриті заболочені землі	979,9	1,6
Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	17,7	
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри інші)	1028,3	1,7
Води (території, що покриті поверхневими водами)	2423,5	4,0
Разом (територія України)	60354,8	100,0

За п'ять років, починаючи з 1 січня 2006 р., структура земельного фонду змінилася по основних видах угідь, зокрема, площа сільськогосподарських земель зменшилася на 150,8 тис. гектарів; позитивну динаміку мають ліси та лісовкриті території, площа яких протягом зазначеного періоду збільшилася на 97,4 тис. га; забудованих земель стало на 45,0 тис. га більше; відкритих заболочених – на 13,9 тис. га; площа територій, вкритих поверхневими водами, збільшилася на 6,6 тис. гектарів.

Протягом 2010 р. площа сільгоспземель зменшилася на 21,9 тис. га, причому, площа ріллі стала меншою лише на 1,9 тис. га, а от площі перелогів і пасовищ зазнали більш значних змін і зменшилися відповідно на 10,6 тис. і 7,8 тис. гектарів. Забудованих земель навпаки стало більше на 13,4 тис. га, лєвова частка з них знаходиться під житловою забудовою, за рік площа таких земель збільшилася на 8,1 тис. га. Лісів і лісовкритих площ стало більше на 9,2 тис. гектарів.

На рисунках можна побачити динаміку змін структури земельного фонду України по основних видах угідь та економічної діяльності станом на 1 січня 2011 р. порівняно з даними на 1 січня 2006 р. (рис. 1) і з даними на 1 січня 2010 р. (рис. 2) [2].

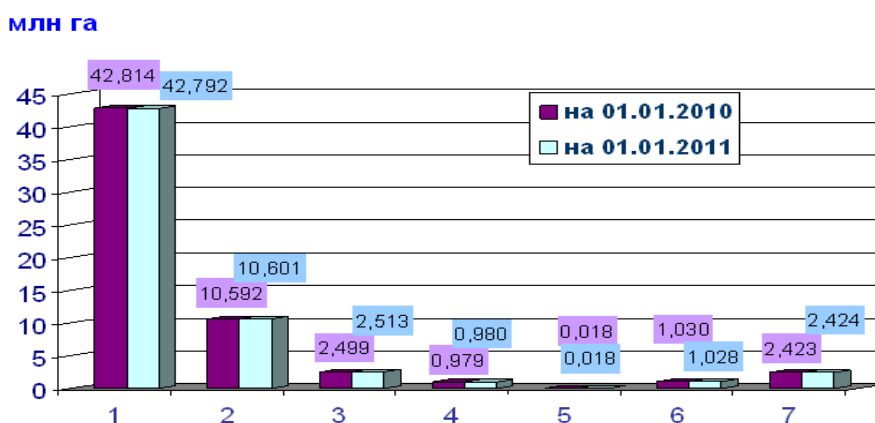
**Динаміка земельного фонду України
з 01.01.2006 по 01.01.2011**



- 1 Сільськогосподарські землі;
- 2 Ліси та інші лісовкриті площі;

- 3 Забудовані землі;
- 4 Відкриті заболочені землі;
- 5 Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом;
- 6 Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри інші);
- 7 Води (території, що покриті поверхневими водами).

Рис. 1. Динаміка змін структури земельного фонду України по основних видах угідь та економічної діяльності станом на 1 січня 2011 р. порівняно з даними на 1 січня 2006 р.



- 1 Сільськогосподарські землі;
- 2 Ліси та інші лісовкриті площі;
- 3 Забудовані землі;
- 4 Відкриті заболочені землі;
- 5 Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом;
- 6 Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри інші);
- 7 Води (території, що покриті поверхневими водами).

Рис. 2. Динаміка змін структури земельного фонду України по основних видах угідь та економічної діяльності станом на 1 січня 2011 р. порівняно з даними на 1 січня 2010 р.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, під управлінням земельними ресурсами, на наш погляд, слід розуміти систематичну, цілеспрямовану дію держави і суспільства на земельні відносини і землекористування. Ця дія повинна базуватись на пізнанні об'єктивних закономірностей й інформації з метою забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни в цілому, регіонів і конкретних територій. Земельні ресурси – це складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення “природно-соціальне утворення”, яке характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу - протяжністю, рельєфом, надрами, водами, ґрунтовим покривом,

рослинністю, іншою біотою, а також об'єктом господарської діяльності і розселення, визначає екологічні умови життя людей.

Викладене вище підкреслює необхідність пошуку шляхів реформування земельних відносин в Україні, але зрозуміло, що таке реформування повинне відбуватися в рамках загальнодержавних напрямів з урахуванням набутого досвіду країни в галузі земельних відносин.

Використані джерела інформації:

1. Дехтяренко Ю. Міські землі як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування / Ю. Дехтяренко, О. Драпиковський, І. Іванова // Ринок землі : екон. наук.-практ. журн. – 2003. – № 4–5. – С. 54–56.
2. Земельний фонд України станом на 1 січня 2011 року та динаміка його змін в порівнянні з даними на 1 січня 2006 і 1 січня 2010 років / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=122119&cat_id=36903. - Назва з екрану.
3. Коренюк П. І. Економіка природокористування : Навч. посіб. / П. І. Корнелюк, В. О. Паламарчук. – Запоріжжя : Дике Поле, 2003. – 408 с.
4. Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 57000 слов / Под ред. чл. -корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.
5. Панчук О. Я. Місце державного земельного кадастру в системі управління земельними ресурсами / О. Я. Панчук // Землевпорядний вісник. - 1999. - № 2. - С. 8 - 14.
6. Регіональна економіка. Словник-довідник. / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний / За ред. М. В. Підмогильного. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Тираж», 2004. – 346.
7. Ткачук С. А. Эффективное использование земельных ресурсов / Вопросы управления земельными ресурсами / С. А. Ткачук, П. С. Ткаченко, Я. Я. Мауль. – М. : Экономика, 1983. – 80 с.
8. Третьяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А. М. Третьяк. - К., 1998. - 224 с.
9. Українська Радянська Енциклопедія / Т. 4. - К. : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії, 1980. - 558 с.
10. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки. – Львів : Світ, 2005. – 459 с.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор.