

**Смирнова С.М.**кандидат геологічних наук,  
доцент (бвз) кафедри управління земельними ресурсами  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили**Косов П.Ю.**магістрант  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили**Smyrnova Svitlana**

Petro Mohyla Black Sea National University

**Kosov Pavlo**

Petro Mohyla Black Sea National University

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

## ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF STATE MANAGEMENT OF LAND RESOURCES

Статтю присвячено актуальним питанням організації ефективного управління земельними ресурсами (ЗР). Проаналізовано організаційні засади державного управління ЗР за умови досягнення балансу в системі «суспільство – землевласник (землекористувач) – ґрунтова біогеосистема». Зорієнтовано увагу на економічні, екологічні та соціальні аспекти управління ЗР. Запропоновано організаційні вимоги до використання ЗР на засадах запровадження еколого-економічної моделі господарювання: єдність та спільність інтересів розвитку держави, регіону, окремих галузей та землевласників (землекористувачів); оптимізація дій людства з природним середовищем; просторово-часова організація територій; удосконалення технологій землеробства та методології спостереження за станом ЗР. Визначено інтегральний ефект організаційного складника землевпорядної діяльності на засадах функціональної здатності державного управління ЗР.

**Ключові слова:** державне управління земельними ресурсами, землекористування, землеустрій, еколого-економічна модель господарювання, моніторинг земель, організаційні засади.

Статья посвящена актуальным вопросам организации эффективного управления земельными ресурсами (ЗР). Проанализированы организационные основы государственного управления ЗР при условии достижения баланса в системе «общество – землевладелец (землепользователь) – почвенная биосистема». Ориентировано внимание на экономические, экологические и социальные аспекты управления ЗР. Предложены организационные требования к использованию ЗР на основе внедрения эколого-экономической модели хозяйствования: единство и общность интересов развития государства, региона, отдельных отраслей и землевладельцев (землепользователей); оптимизация действий человечества с природной средой; пространственно-временная организация территорий; совершенствование технологий земледелия и методологии наблюдения за состоянием ЗР. Определен интегральный эффект организационной составляющей землеустроительной деятельности на основе функциональной способности государственного управления ЗР.

**Ключевые слова:** государственное управление земельными ресурсами, землепользование, землеустройство, эколого-экономическая модель хозяйствования, мониторинг земель, организационные основы.

The article is devoted to pressing issues of organizing effective land management at the state level. The state land fund is used in the established system of territorial planning complexes, as well as land categories and various types of land users, taking into account the land and resource potential. Further economic transformations in Ukraine need to improve the organizational foundations of managing the country's land fund in different socio-economic formations. There is a need to improve the organizational foundations of public administration in order to achieve effective land use. The priority is to achieve a balance in the system "society – landowner (land user) – soil biogeosystem." Organizational requirements for the use of land resources are based on the introduction of an ecological and economic model of management are proposed: unity and common interests of the development of the state, region, individual industries and land-

owners (land users); optimization of the actions of mankind with the natural environment; spatio-temporal organization of land management of territories; improvement of agricultural technologies and methodology for monitoring the state of land resources. The integrated effect of the organizational component of land management determines the functional ability of state land management. So, the main goal of ensuring the integration effect is aimed at observing the requirements of the legislative sphere, achieving economic and social effects, achieving technological progress, creating cultural landscapes. Technological support for land management is an organizationally significant mechanism for land management and consists in the development of schemes, land management projects, feasibility studies for the use and protection of land, land monitoring. The organizational aspect involves monitoring the functioning of the formed process and its adjustment. Therefore, the land management process involves improving the organization of control over the use of land and compliance with land legislation, resolving land disputes related to the implementation of management decisions and the functioning of the existing system of organizing land use.

**Key words:** state management of land resources, land use, organization of land management of territories, ecological and economic model of management, land monitoring, organizational background.

**Постановка проблеми.** Подальші економічні трансформації в Україні потребують формування управління земельним фондом країни. Цей процес супроводжується встановленням та практичною реалізацією принципів, правил, нормативів щодо забезпечення соціального, екологічного, економічного та правового режиму земельних ресурсів (далі – ЗР), що являють собою просторово-територіальний базис життєзабезпечення всіх галузей народного господарства держави.

Будь-яка галузь народного господарства формується незалежно від форми господарювання. Отже, вдосконалення організаційних засад розвитку державної системи управління ЗР – досить вагомий механізм у різних соціально-економічних формаціях, оскільки вони чи не найголовніші в системі економічних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Законодавчим базисом системи управління ЗР виступає Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. У ній зазначено, що земля є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави, визначено принципи та засади її охорони та форми власності на землю (ст. ст. 14, 41) [1].

Земельний кодекс є основним законодавчим актом України та регламентує забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, правові засади раціонального використання й охорони земель із метою збереження та відтворення родючості ґрунтів (ст. ст. 14, 16) [2].

Останніми роками досить активно розвивається земельне законодавство України. Прийняті нормативно-правові акти започаткували період «модернізації», який спрямований на впровадження земельної реформи та розвиток земельних відносин, на формування правових, економічних та організаційних основ діяльності у сфері державного земельного кадастру як єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі.

Науково-організаційним базисом розвитку системи управління ЗР є такі наукові праці: теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад (В.А. Малоокий [3]), динаміка розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами (Є.В. Бутенко [4]), технології раціонального землекористування (П.М. Дмитрик [5]), основи управління земельними ресурсами (А.М. Третяк, О.С. Дорош [6]), напрями вдосконалення державної політики щодо розвитку земельного ринку в Україні (В.А. Боклаг [7]) тощо.

Актуальним залишається питання організації державної політики у сфері управління ЗР.

**Метою** дослідження є розвиток науково-організаційних засад державної політики у сфері використання ЗР. Для досягнення зазначеної мети поставлені такі завдання: поглибити організаційний потенціал використання ЗР на засадах запровадження еколого-економічної моделі господарювання; сформулювати організаційні аспекти державної політики щодо упередження екстенсивного землекористування

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нагальність соціально-екологічних проблем землекористування на ниві динамічного розвитку ринкової економіки в Україні зумовлює посилення дієздатності державного управління земельними ресурсами. Науковець А.М. Третяк [6, с. 30] підкреслює, що управління ЗР охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління.

Інтереси суспільства у цілому та окремих землекористувачів мають спільний вектор розвитку. Це головна умова щодо досягнення балансу у системі «суспільство – землевласник (землекористувач) – ґрунтова біогеосистема». Так, на рівні суспільства у довгостроковій перспективі на майбутні покоління потрібно забезпечити збереження земель і відтворення ґрунтової родючості. На рівні окремого землевласника (землекористувача) виникає необхідність інтенсифікації використання земель із

метою отримання максимального прибутку. Слід зауважити на протилежну спрямованість власної зацікавленості в отриманні прибутку та прагненні щодо дотримання технологічних вимог користування землею, що зумовлює додаткові витрати. За умови обмеженого терміну використання ЗР землекористувач уникає можливих поліпшень і витрат, а саме: проведення меліоративних робіт, дотримання системи сівозмін, відстеження балансу гумусу у ґрунті та допустимих рівнів варіювання водно-фізичних, фізико-хімічних, теплових показників ґрунту тощо. Така ситуація є найбільшою перешкодою сталого землекористування.

З іншого боку, трансформована ґрунтова біогеосистема у агроценоз являє собою складну диференційовану систему на такі елементи: рілля, сіножаті, пасовища, багаторічні насадження, лісосмуги, протиерозійні гідротехнічні споруди, межі полів і сівозмін, польові дороги, гідрографічна мережа тощо. Агроценоз характеризується малою екологічною надійністю, тобто нездатністю до самовідтворення, самовідновлення, саморозвитку та саморегуляції. Продуктивність його залежить від економічних та технічних можливостей, але зберігається протягом нетривалого періоду.

Збалансованість інтересів усіх учасників земельних відносин дає змогу сформуванню особливості процесу використання ЗР на організаційних засадах (рис. 1).

Отже, організаційний момент удосконалення системи управління ЗР повинен спиратися на еколого-економічну модель господарювання, яка передбачає активізацію економічної діяльності у сфері землекористування на умовах запровадження галузевої системи стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель. А. Мартин [9] вважає, що ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування є головною запорукою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь, забезпечення високої якості довкілля та умов для проживання людей.

Дієвим механізмом, здатним просувати систему управління ЗР на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, виступає система землеустрою сукупно з Державним земельним кадастром. Ці механізми управління ЗР становлять інформаційний базис економічного регулювання земельних відносин, спираючись на злагоджену організаційну підтримку. Особливою вимогою до системи землеустрою є спроможність до лабільної організації, що посилює можливості адаптації в умовах становлення ринкових відносин та є досить актуальною під час розроблення схем землеустрою і

техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць.

Інтегральний ефект організаційного складника землевпорядної діяльності визначає функціональну здатність державного управління земельними ресурсами: з боку екологічної компоненти – охорона земель та екологічні обмеження якісних та кількісних показників землекористування; з боку нормативно-правової компоненти – дотримання вимог законодавства на засадах посвідчення та гарантії прав на землю, контроль над їх цільовим використанням; із боку економічної компоненти – грошова оцінка земель, економічне обґрунтування їх цільового використання на засадах ресурсозбереження; з боку технічної компоненти – інвентаризація сукупно всіх земель, їх розмежування за формами власності; з боку соціальної компоненти – розвиток територій загального користування (рекреаційних, історико-культурних, оздоровчих тощо); з боку технологічної компоненти – досягнення технологічного прогресу; з боку естетичної компоненти – організація культурних ландшафтів у контексті гуманістичного ресурсного потенціалу.

Інтегральний ефект організаційного складника є важливим кроком до упередження екстенсивного землекористування та дає змогу розширити горизонти сфери впливу державної політики на врегулювання земельних відносин: 1) упровадження науково обґрунтованої стратегії забезпечення збалансованого землекористування у довгостроковій перспективі; 2) інтенсифікація інноваційних технологій землекористування; 3) забезпечення розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень; 4) сприяння розробленню проектів землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань, 5) зумовлення обов'язковості розроблення та реалізації власниками землі та землекористувачами робочих проектів землеустрою щодо рекультивації порушених земель ерозійними процесами, механічним ущільненням, засоленням, підтопленням, заболочуванням, забрудненням та засміченням промисловими та побутовими відходами тощо; 6) поширення консолідованих процесів на землях сільськогосподарського призначення з метою уникнення черезсмужжя, малоземелля, далекоземелля, дрібноземелля, порушення сівозмін тощо; 7) широкомасштабне впровадження моніторингу земель за технічної підтримки національної автоматизованої інформаційної системи за уніфікованим переліком показників стану ґрунтів. Отже, організаційний складник у системі державного управління ЗР

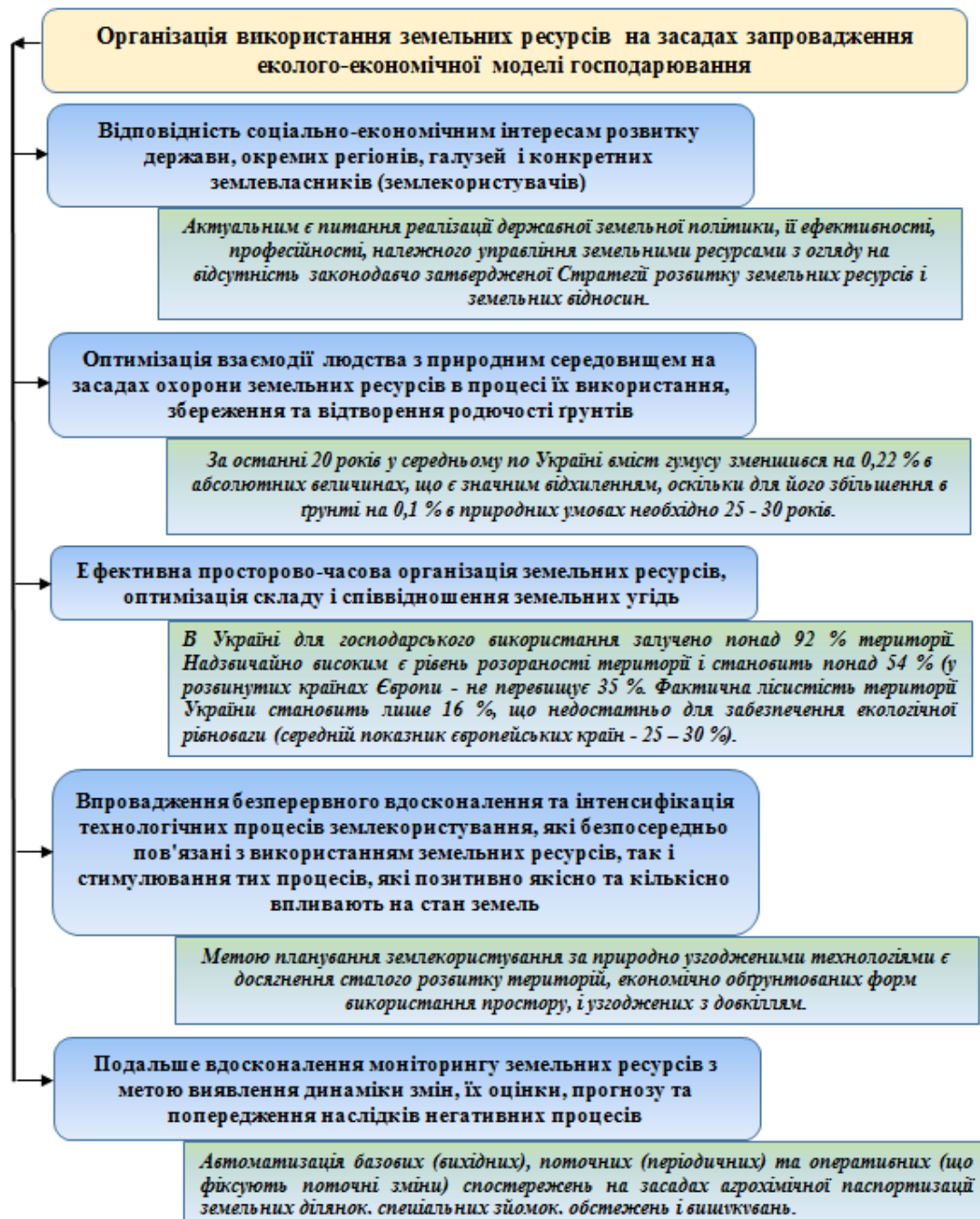


Рис. 1. Організаційні вимоги до використання земельних ресурсів

Джерело: адаптовано за [6; 5; 8]

спрямований на досягнення їх ефективного збалансованого використання за умови їх координації за часом та ресурсним потенціалом.

#### Висновки з проведеного дослідження.

Поглиблення, поширення та запровадження перспективних організаційних механізмів удосконалення системи управління ЗР дасть змогу досягти збалансованого розвитку землекористування. Наслідки реалізації організаційних засад державного управління ЗР провокують: у нормативно-правовій сфері – адаптацію та врегулювання законодавчої бази земельних відно-

син відповідно до вимог Європейського Союзу; в економічній сфері – інтенсифікацію ефективності землекористування на засадах сприяння інвестиційної привабливості українського землеробства; у соціальній сфері – забезпечення доступу громадян до землі як до ресурсу людського розвитку, історико-культурної спадщини та природно-лікувальних ресурсів; у науковій сфері – просування інноваційних технологій землекористування; в екологічній сфері – дотримання вимог та гарантування екологічної безпеки життєдіяльного простору людини.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.10.2019).
2. Земельний Кодекс України: поточна редакція від 09.08.2019. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4, Ст. 27. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> (дата звернення: 08.10.2019).
3. Малоокий В.А. Теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. *Державне будівництво*. 2016. № 1. С. 1–11. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2016\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2016_1_21)(дата звернення: 08.10.2019).
4. Бутенко Є.В., Зарічнюк С.М. Динаміка розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 1. С. 20–26. URL : <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/view/6657/6513> (дата звернення: 10.10.2019).
5. Дмитрик П.М. Технології раціонального землекористування : курс лекцій. Івано-Франківськ, 2017. 103 с.
6. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / за ред. проф. А.М. Третяка. Вінниця : Нова Книга, 2006. 360 с.
7. Боклаг В.А. Напрями вдосконалення державної політики щодо розвитку земельного ринку в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2014. № 3. С. 3–7. URL : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (дата звернення: 10.10.2019).
8. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів від 7 червня 2017 р. № 413. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2018> (дата звернення: 08.10.2019).
9. Мартин А.Г. Механізм державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Земельне право України*. 2011. № 10. С. 18–20. URL : <https://zsu.org.ua/andrij-martin/94-2011-07-07-11-38-11> (дата звернення: 10.10.2019).

**References:**

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 08 October 2019).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Law of Ukraine "Land Code of Ukraine", available at: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> (Accessed 08 October 2019).
3. Maloogy`j V.A. (2016) Teorety`chni aspekty` doslidzhennya upravlinnya zemel`ny`my` resursamy` tery`torial`ny`x gromad. [Theoretical aspects of the study of land management of territorial communities] *Derzhavne budivny`cztvo*. [State building] (electronic journal), vol. 1, pp. 1–11. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2016\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2016_1_21) (accessed 08 October 2019).
4. Butenko Ye.V., Zarichnyuk S.M. (2015) Dy`namika rozvy`tku normaty`vno-pravovoyi bazy` upravlinnya zemel`ny`my` resursamy` [Dynamics of development of the regulatory legal framework for land resources management] *Zemleustriy, kadastr i monitory`ng zemel`* [Land management, cadastre and land monitoring] (electronic journal), vol. 1, pp. 20–26. Available at: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/view/6657/6513> (accessed 10 October 2019).
5. Dmy`try`k P.M. (2017) *Texnologiyi racional`nogo zemlekory`stvannya*. [Rational land use technologies]. Ivano-Frankivs`k, 2017. (in Ukrainian)
6. Tretyak A.M., Dorosh O.S. (2006) *Upravlinnya zemel`ny`my` resursamy`* [Land Management]. Vinny`cya: Nova Kny`ga. (in Ukrainian)
7. Boklag V.A. Napryamy` vdoskonalennya derzhavnoyi polity`ky` shhodo rozvy`tku zemel`nogo ry`nku v Ukrayini [Areas of improvement of the state policy on development of the land market in Ukraine] *Derzhava ta regiony`*. *Seriya: Derzhavne upravlinnya*. [State and regions. Series: Public Administration] (electronic journal), vol. 3, pp. 3–7. Available at: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (accessed 10 October 2019).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Decree of the Cabinet of Ministers "Strategy for improving the management mechanism in the field of use and protection of agricultural land of state ownership and disposal", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2018> (Accessed 08 October 2019).
9. Martyn A.H. Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia v Ukraini [Mechanism of state regulation of agricultural land market in Ukraine] *Zemel`ne pravo Ukrayiny`* [Land Law of Ukraine] (electronic journal), vol. 10, pp. 18–20. Available at: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/94-2011-07-07-11-38-11> (accessed 10 October 2019).