

УДК 351:332.33(477)(045)

**В.А. Боклаг**

кандидат наук з державного управління, докторант

**Н.Б. Александрова**кандидат технічних наук, викладач  
Класичний приватний університет**ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДУ В СИСТЕМІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуто тенденції щодо зміни структури земельного фонду та фактори, які впливають на такі зміни; запропоновано заходи щодо оптимізації фонду земельних ресурсів, що дасть можливість збалансувати земельний фонд країни.*

**Ключові слова:** оптимізація земельного фонду; державне управління земельними ресурсами; структура земельного фонду; землезабезпеченість; використання земель сільськогосподарського призначення.

**I. Вступ**

Земельні ресурси є найважливішою складовою природного середовища і виступають головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення всіх галузей виробництва. Вони є невід'ємною й основною умовою життя та функціонування процесу суспільного виробництва, зумовлюють існування та використання інших природних ресурсів (атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, рослинного й тваринного світу). На сьогодні виникає необхідність запровадження державних заходів щодо використання й охорони земель, які включають у себе забезпечення оптимального розподілу земель різного цільового використання між галузями виробництва, а також максимальне збереження земель сільськогосподарського призначення як засобу виробництва та інших земель, використання яких є життєвою необхідністю.

Питання вдосконалення та оптимізації структури земельного фонду набувають все більшого значення в період активного розподілу та перерозподілу земель між землевласниками та землекористувачами різних галузей виробництва. Цим питанням присвячено праці таких вчених, як Д.І. Бабміндри, В.В. Горлачука, Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, О.Г. Мордвінова, А.Я. Сохничка, А.М. Третяка, О.І. Шапоренко та ін. Проте державні заходи щодо оптимізації структури земельного фонду на сьогодні реально не здійснюються, а отже, потребують додаткового вивчення.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – розглянути тенденції щодо зміни структури земельного фонду та факторів, які впливають на такі зміни, а також надати пропозиції щодо оптимізації фонду земельних ресурсів, що дасть змогу збалансувати земельний фонд країни.

**III. Результати**

Усі землі в межах державних кордонів України, незалежно від форм власності, видів господарювання і цільового використання, становлять єдиний земельний фонд України. Наша держава має потужний природно-ресурсний потенціал. Земельний фонд України становить 5,7 % території Європи. При цьому на загальноєвропейському фоні його вирізняє висока питома вага сільськогосподарських угідь, особливо ріллі, що пов'язано з високою природною якістю українських земель, великою питомою вагою в їхньому складі чорноземів. Так, за даними Держземагенства України, на початок 2013 р. сільськогосподарські угіддя України становили 18,9 % загальноєвропейських, а рілля, відповідно, – 26,9%. Відносно території нашої країни сільськогосподарські угіддя займають 41,84 млн га, або 69,3% території, у тому числі 33,19 млн га ріллі (55%), 7,03 млн га природних кормових угідь сіножатей і пасовищ (12,6%). Незважаючи на такі показники, доводиться констатувати, що ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому в Європі, і структура земельного фонду потребує її оптимізації.

Земельні ресурси є просторовою базою для розміщення та функціонування усіх видів господарської діяльності, головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, в їхніх надрах сконцентровані усі поклади корисних копалин. З метою найбільш повного раціонального використання земельних ресурсів, оптимізації структури земельного фонду, збереження їх для прийдешніх поколінь, слід проводити їхнє дослідження і класифікацію за основним цільовим призначенням.

Класифікація земель передбачає їхній розподіл за найбільш характерними ознаками. Згідно із земельним законодавством, основною ознакою є цільове призначення земель – нормативне цільове використання, встановлений у

нормативному порядку правовий режим використання, залежно від видів діяльності суб'єктів права власності на землю та права користування землею або суспільних інтересів.

Земельні ресурси є базою розвитку та розміщення господарського комплексу та складною природно-економічною системою. У географічному відношенні – це поверхня суші, що характеризується різноманітними природно-історичними умовами, а з економічної точки зору, це сукупність земельних угідь, які відображають форму використання землі як засобу виробництва та характер зайнятості території. Земельні ресурси вирізняються багатоаспектним характером пізнання й експлуатації:

- соціальний – просторова база суспільства;
- онтолого-гносеологічний – об'єкт дослідження та пізнання;
- політико-економічний – засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві;
- організаційний – система землеволодіння та землекористування;
- екологічний – компонент біосфери.

У контексті реформування економічної системи України земля, як базис будь-якої кредитно-фінансової системи, була й залишається основним надійним ресурсом оздоровлення економічної ситуації, що склалася на сьогодні в країні. Залучення в ефективний обіг земельно-ресурсного потенціалу та вдосконалення земельних відносин розглядається як пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку України.

Управління розподілом та перерозподілом земельного фонду в Україні здійснюється шляхом регулювання земельних відносин і типів землекористування через нормативні акти й проведення землеустрою. Безперечні зрушення відбулися в структурі власників землі та землекористувачів. Зважаючи на те, що найбільшу питому вагу в структурі земельного фонду становлять землі сільськогосподарського призначення, основними землевласниками та землекористувачами на території України є сільськогосподарські підприємства та громадяни. Разом з тим в Україні склалося загальне і галузеве (міжгалузеве) державне управління, яке має територіальний характер, тобто охоплює певні території в межах адміністративно-територіальних утворень.

Галузеве управління поширюється на землі тільки окремих галузей або груп галузей економіки (землі сільськогосподарського призначення, землі промисловості, транспорту, енергетики тощо). Загальне та галузеве управління взаємно пов'язані як спільністю завдань (забезпечення раціонального використання й охорони земель), змістом функцій управління (розпорядчі, контрольні, правоохоронні тощо), так і методом регулювання земельних відносин (як правило, управління має імперативний владний характер). Водночас вони різні за обсягом правомочностей відповідних органів

управління та їх супідрядністю, а також охопленням керованих територій.

У забезпеченні раціонального використання й охорони земельних ресурсів, крім державного управління, суттєву роль відіграє внутрішньогосподарське управління, яке здійснюється конкретними суб'єктами права на землю – власниками земельних ділянок і землекористувачами, до обов'язків яких входить забезпечення в процесі господарської діяльності раціонального використання й охорони земель.

Для оптимізації землекористування України як за цільовим призначенням, так і за формами власності та типами землекористування необхідно вдосконалювати систему управління земельними ресурсами як на загальнодержавному (міжгалузевому) та регіональному (територіальному), так і на місцевому рівнях. Однак, враховуючи найбільшу питому вагу сільськогосподарського землекористування, саме цим земельним ресурсам необхідно приділяти найбільше уваги з точки зору економіки та екології.

Одним із важливих показників, що характеризують наявність придатних для ведення сільського господарства земель, є землезабезпеченість (площа продуктивних земель з розрахунку на 1 жителя). Певна стабілізація землезабезпеченості останніми роками в Україні пояснюється переважанням темпів зменшення кількості населення над темпами скорочення площі продуктивних угідь. У перспективі передбачається зниження землезабезпеченості в Україні у зв'язку з вилученням частини малопродуктивних угідь з господарського обігу. Це змусить вести пошук шляхів інтенсифікації екологобезпечного землеробства, збереження і відтворення родючості ґрунтів [5; 6].

Обмеженість і вичерпність територіальних ресурсів землі, поступове скорочення площі продуктивних земель загострює в окремих регіонах проблему землезабезпечення. За останні 30 років площа ріллі, що припадає на 1 мешканця України, скоротилася на 30%. У Закарпатській, Київській та Львівській областях припадає на одного мешканця 0,16; 0,36 і 0,33 га ріллі відповідно, що, за нормативами Міжнародної комісії з продовольства ФАО ООН, оцінюється як недостатній рівень, а в областях Донецько-Придніпровського регіону – на рівні нижньої межі.

Починаючи з 1990 р., в Україні простежується тенденція до зменшення сільськогосподарської освоєності земельного фонду. Це пояснюється тим, що впродовж останніх десятиріч площі сільськогосподарських угідь і ріллі зменшуються. Так, у 1990 р. площа сільськогосподарських угідь становила 42,0 млн га, тоді як на початок 2012 р. вона дорівнює 41,6 млн га. Це пояснюється відведенням земель підприємствам, установам та організаціям для несільськогосподарських потреб, вилученням земель для створення захисних лісових насаджень, переведенням в несільськогосподарські

угіддя для внутрішньогосподарського будівництва тощо.

Площа ріллі за цей самий період зменшилася з 33,6 до 32,5 млн га за рахунок консервації деградованих і малородючих ґрунтів, переведення малопродуктивної ріллі в сіножаті й пасовища. Скорочення ріллі, що залишиться в інтенсивному обробітку, не призведе до зменшення обсягів товарної рослинницької продукції при раціональному її використанні.

Вилучення малопродуктивних земель (деградованих, малородючих, низькотехнологічних тощо) з обробітку зумовлює не тільки зменшення екологічного ризику, а й припинення розтрати коштів, ресурсів праці. Світовий досвід показує, що підвищення ефективності сільського господарства як галузі можливе лише за умов інтенсивного використання високородючих ґрунтів і зниження вкладень у малопродуктивні землі [7; 9].

Нераціональне сільськогосподарське виробництво завдає великої шкоди навколишньому середовищу взагалі та земельним ресурсам зокрема. Так, у XIX ст. розвиток землеробства в Україні здійснювався екстенсивним шляхом. У результаті це призвело до найвищої розораності сільськогосподарських угідь в Європі, яка становить 78,2%. У 1950 р. питома вага землі в обробітку займала 74%, у тому числі ріллі 60%, багаторічних насаджень – 1,1, сіножатей – 5,3 і пасовищ – 0,5%, тоді як на 01.01.2012 р. – 68,9%, 53,8%, 1,5%, 4,0% і 9,1% відповідно.

До складу земель, що вимагають створення особливого режиму охорони та забезпечення цільового функціонального використання на території України, належать:

- землі оздоровчого призначення (лікувально-оздоровчі) (території розповсюдження понад 400 джерел лікувальних мінеральних вод і 104 родовищ лікувальних грязей; території морських пляжів довжиною 1160 км; земельні ділянки 1059 санаторіїв і санаторіїв-профілакторіїв на 203 тис. місць);
- землі рекреаційного (земельні ділянки 2380 закладів організованого відпочинку та туризму на 398 тис. місць; території масового короткострокового відпочинку населення у приміських зелених зонах; земельні ділянки дачних поселень та садівничих товариств);
- землі природоохоронного призначення, які використовуються для екологічного туризму та рекреації (території п'яти національних природних парків, десяти регіональних ландшафтних парків, трьох біосферних заповідників, 1800 заказників, 500 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва тощо);
- землі об'єктів історико-культурної спадщини (території розташування більше ніж 125 тис. пам'яток історії, археології, архітектури, етнографії тощо).

В Україні ще не створено належної інформаційної бази ефективного управління земель-

ними ресурсами. У зв'язку з відсутністю коштів, технічних засобів, невідпрацьованістю організаційно-методичних положень гальмується створення національного банку даних про стан земель, ведення земельно-реєстраційної діяльності, моніторингу земель. У недостатніх обсягах поновлюються планово-картографічні матеріали. Відсутня об'єктивна система оцінювання стану ґрунтів внаслідок припинення проведення суцільних ґрунтових обстежень. Землепорядкування використовується в основному для вирішення організаційно-технічних і правових аспектів перерозподілу земель, а не як засіб обґрунтованої оптимізації та раціонального використання земель, інструмент управління їх якісним станом.

Проте погляди на оптимізоване співвідношення основних земельних угідь подекуди досить полярні. Так, Н.В. Козлов і Н.В. Палапа рекомендують включати до орних угідь 20% території. Це підкріплюється посиланням на досвід передових країн, де розораність становить 28–32% (Англія, Німеччина, Франція) і навіть 15,8% (США) [4]. На наш погляд, таке зіставлення не досить коректне, оскільки порівнювати можна лише території, аналогічні (близькі) за фізико-географічними умовами. Неправомірно, зокрема, розглядати досвід Сполучених Штатів, де величезні площі припадають на пустелі й інші непридатні для сільськогосподарського виробництва землі. О.П. Канаш пропонує оптимізувати співвідношення угідь, виходячи з придатності земель та з урахуванням їх деградованості. Ним введено поняття "індексу екологічної невідповідності сучасного використання орних земель", який кількісно дорівнює відношенню фактичної розораності (за даними обліку) до максимальної площі орнопридатних земель [8].

У структурі земельних ресурсів та землекористування сьогодні спостерігаються досить значні диспропорції, збільшення яких може загрожувати довкіллю, а відтак, життєвому середовищу людини і, що не менш важливо, ефективності господарської діяльності, тобто сталому розвитку національної економіки. Сьогодні ситуація з володінням, користуванням і розпорядженням землею є складною, вона вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є незавершеність процесів реформування економічних і правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання й охорони земель.

Вищезазначені негативні наслідки неефективного та безгосподарського використання основного багатства країни – землі – свідчать про необхідність вирішення еколого-економічних проблем у землекористуванні. Отже, майбутнє використання земельного фонду країни має здійснюватися шляхом його оптимізації через встановлення економічно й екологічно обґрунтованих співвідношень між різними факторами та видами землекористувань.

Існують різні погляди вчених до визначення оптимальної структури земельних угідь. За підрахунками І.А. Розумного, в Україні загальна площа сільськогосподарських угідь має становити 60–65%, лісів – 17%, а заповідно-охоронні землі – 10% загального земельного фонду. Інші вчені (В.М. Патики, В.А. Соломаха) за ідеальне пропонують співвідношення угідь, у якому рілля становить 1, природні кормові угіддя – 1,6, ліси – 3,6. Станом на 1 січня 2012 р. зазначене співвідношення становить 1:0,2:0,3.

Одночасно з розорюванням луків і пасовищ, а також освоєнням схилівих земель відбувалося затоплення значних площ земель внаслідок будівництва водосховищ на Дніпрі. Всього за повоєнний період було затоплено майже 1,2 млн га сільськогосподарських угідь. Це порушило екологічну рівновагу між окремими видами угідь (орними землями, луками і пасовищами, лісами, болотами й водними екосистемами), призвело до збільшення берегової смуги, у результаті чого руйнуються і втрачаються родючі землі.

Сьогодні в Україні досить нагальним питанням є збереження, раціонального використання та розширення відтворення земельних ресурсів як базису стійкого розвитку. Згаданий вище дисбаланс між площами певних категорій земельних ресурсів (надмірні площі земель сільськогосподарського призначення, недостатні площі лісів, скорочення площ під водними ресурсами) і значна кількість суб'єктів, яким передані в управління великі масиви земельних ресурсів, зумовлюють нераціональне, часто надмірне антропогенне та техногенне навантаження на землі, погіршення екологічного стану довкілля.

#### IV. Висновки

На нашу думку, з огляду на цю ситуацію на державному рівні виникає необхідність планування та здійснення певних заходів щодо збалансування використання та відновлення земельних ресурсів. Обґрунтування напрямів раціоналізації використання й охорони земельного фонду України забезпечується системою заходів, серед яких виділяються заходи державного управління земельним фондом.

Заходи щодо оптимізації фонду земельних ресурсів і системи землекористування мають передбачати:

- проведення інвентаризації і сертифікації всіх земель, водних ресурсів, надр, земель у межах населених пунктів;
- визначення раціональної структури земельних ресурсів (за категоріями, призначенням, формами власності, регіонами) з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості територій; провести з урахуванням цього зонування території України, регіонів, населених пунктів;

- визначення науково обґрунтованої моделі, системи норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо; забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів;
- законодавче запровадження системи економічного стимулювання збільшення площі земель природоохоронного та рекреаційного призначення, заохочення заліснення непридатних для сільськогосподарського виробництва територій, скорочення площ земель, що перебувають в інтенсивному сільськогосподарському використанні, шляхом переведення їх у природні кормові угіддя та землі природно-заповідного фонду з метою більш раціонального їх використання і збереження.

Запровадження таких заходів дасть змогу нинішній системі управління земельними ресурсами стати більш збалансованою і забезпечить позитивний результат у досягненні економічної ефективності й екологічної безпеки як окремих регіонів, так і країни в цілому.

#### Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України: Коментар. – Харків : Одісей, 2002. – 600 с.
2. Державна програма використання та охорони земель в Україні на 2006–2015 роки (проект) // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 100–128.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Козлов Н.В. Современные причины деградации и агроэкологическое состояние пахотных земель Украины / Н.В. Козлов, Н.В. Палапа // Современные проблемы охраны земель. – К. : СОПС Украины НАН Украины, 1997. – 4.1. – С. 86–88.
5. Сайко В.Ф. Рациональное использование земельного фонда Украины / В.Ф. Сайко // Аграрная наука. – 1997. – № 3. – С. 18–20.
6. Сайко В.Ф. Наукові підходи щодо раціонального землекористування в умовах здійснення аграрної реформи / В.Ф. Сайко // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 5. – С. 5–10.
7. Канаш О.П. Консервація деградованих і малопродуктивних земель як один з основних заходів щодо оптимізації землекористування / О.П. Канаш // Збірник наукових праць Міжнародної конференції "Генеза, географія та екологія ґрунтів". – Львів, 1999. – С. 38–42.
8. Канаш О.П. Принципи класифікації земель як основа раціонального використання земельних ресурсів / О.П. Канаш // Вісник аграрної науки. – 2002. – № 3. – С. 62–65.
9. Новаковський Л.Я. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України / Л.Я. Новаковський, О.П. Канаш, В.О. Леонець // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 11. – С. 54–59.

*Стаття надійшла до редакції 28.03.2013.*

**Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Оптимизация структуры земельного фонда в системе государственного управления земельными ресурсами Украины**

*В статье рассмотрены тенденции изменения структуры земельного фонда и факторы, влияющие на эти изменения; предложены мероприятия по оптимизации фонда земельных ресурсов, что даст возможность сбалансировать земельный фонд страны.*

**Ключевые слова:** оптимизация земельного фонда, государственное управление земельными ресурсами, структура земельного фонда, обеспеченность земель, использование земель сельскохозяйственного назначения.

**Boklag V., Aleksandrova N. Structure optimization of the land fund in public administration of land resources Ukraine**

*The article describes the trends in the structure of the land fund and the factors that have influence on these changes, the measures of the optimization of the land resources were offered, and this will balance the country's land resources.*

*The authors of the article considered the trends in the restructuring of the land fund and factors that have influence on these changes. The relevance of the article is due to the fact that today there is a need for the introduction of national measures of using and protection the land, which include ensuring best allocation of land using on different target sectors of industries. Based on this, land applying, in a general sense and land resources requires purposeful measures aimed at improving public land administration.*

*The paper focused on the need to optimize the structure of agricultural land, considering the fact that they occupy the largest share in the structure of land resources and this is the main production manners in agriculture. Now there are very large disparities in the structure of land and if it increases it may threaten the environment. Thus it may threaten the living environment that is very important, the efficiency of agricultural activity, that is to say the sustainable development of the national economy.*

*At the state level, there is a necessity of planning and realization of specific measures to balance the using and restoration of land resources. Justification of rationalizing directions of the using and protection of land resources of Ukraine ensured by a system of measures, among which there are the measures of state control of land.*

*Measures of optimization the fund land and land tenure system should include:*

- inventory and certification of all land, water, minerals, land within settlements;*
- the definition of a rational structure of land resources (by category, destination, ownership, regions) given the current state of affairs, social and economic needs and prospects of development, ration security requirements, investment attraction, standards of environmental fixity of the areas carrying the zoning of Ukraine, regions and settlements;*
- definition of scientifically based model system standards using of agricultural land, forest and water resources, mineral resources, built-up areas, recreational areas, etc., to ensure strict adherence to these standards;*
- legislative introduction of economic incentives increasing the area of land conservation and recreational using, promote afforestation unsuitable for agricultural production areas, reducing the amount of land being in intensive agricultural using, by transforming them into natural grasslands and protected areas to more rational their using and conservation.*

*Improving these measures will allow the current system of land management to become more balanced and provide a positive result in the achievement of economic efficiency and environmental safety as separate regions and the country as a whole.*

**Key words:** optimization of the land fund, public land resources management, the structure of the land fund, land supply, the use of agricultural land.