

використання наявних ресурсів, особливо в умовах абсолютної невідповідності структури споживання та реальної потреби населення в медичній допомозі.

4. Затвердження на рівні держави Програми надання громадянам України гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та закріплення управління медичними закладами первинної медико-санітарної мережі за головними лікарями регіональних ЦРЛ могло б дати змогу вирішити багато проблемних питань щодо підвищення якості надання медичної допомоги.

5. Існує нагальна необхідність збільшення видатків з місцевих бюджетів на охорону здоров'я в регіонах області.

6. Органам місцевого самоврядування в разі виникнення проблем щодо забезпечення організації надання медичної допомоги на достатньому рівні необхідно, скориставшись ст. 93 Бюджетного кодексу України та ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", делегувати свої повноваження районним органам влади на засадах законності, доцільності, обґрунтованості, добровільності та підконтрольності суб'єктів реалізації делегованих повноважень.

УДК 351.823.1

## ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Триполиць Р.В.*

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The author examines the concept of earth and landed resources, features of the land resources rational use and natural, naturally-resources and ecological-social-economic levels of public administration in the article.

### Анотація

У статті досліджено поняття землі та земельних ресурсів, особливості раціонального використання земель, природний, природно-ресурсний та еколого-соціально-економічний рівні державного управління земельними ресурсами.

### Ключові слова

Земельні ресурси, державне управління, ґрунт, родючість, земельні відносини, землеустрій, раціональне використання.

### I. Вступ

Проблемам управління земельним фондом країни, її регіонів і населених пунктів останніми роками приділяється дедалі більше уваги, адже розвиток земельного устрою будь-якої країни пов'язаний із встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів та правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціаль-

### Література

1. Лакиза-Сачук Н. Фінансування системи охорони здоров'я на Україні: Ситуація, що склалася, і плани проведення реформи / Н. Лакиза-Сачук // Лехан В. Стратегічні напрями розвитку охорони здоров'я на Україні / В. Лехан. – К.: Міжнародний Фонд Відродження, 2002. – 308 с.
2. Литвак А. Тіньова економіка і майбутнє медицини на Україні / А. Литвак, В. Погорелий, М. Тішук. – Одеса: Українська Асоціація докторів за підтримки Інституту Відкритого Суспільства в Будапешті, 2001. – 328 с.
3. Лехан В.М. Системи охорони здоров'я у перехідному періоді / В.М. Лехан, В.М. Рудой, Є. Нолт. – К., 2004. – 268 с.
4. Лехан В. Стратегічні напрями розвитку сектора охорони здоров'я на Україні / В. Лехан. – К.: Дослідницький центр UNICEF, 2003. – 251 с.
5. Скрипник О.А. Стратегія реформ. Регулювання фінансових ресурсів в галузі охорони здоров'я: від державного до приватного сектору / О.А. Скрипник, Г.М. Урсол, В.І. Бугро. – Кіровоград: Імекс, 2009. – 404 с.

ний режим організації використання земельних ресурсів як просторового базису всіх галузей економіки країни, засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві, скарбниці природних багатств, територіальної основи життєзабезпечення держави й підтримання здоров'я населення.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити земельні ресурси як об'єкт державного управління.

### III. Результати

Теоретичні та прикладні аспекти організації використання й охорони земель в умовах реформування земельних відносин досліджено у наукових працях відомих учених. Вагомий внесок у розвиток цієї проблеми зробили В. Артеменко, О. Асташкін, В. Беленький, І. Бистряков, В. Богданов, Д. Богорад, В. Боклаг, П. Борщевський, Д. Гнаткович, В. Гуцуляк, Г. Давидович, Б. Данилишин, Д. Добряк, М. Долішній, С. Дорогунцов, О. Євграфов, В. Кабакова, В. Кірсанов, С. Ковальов, М. Лесечко, А. Лисецький, І. Михасюк, О. Мордвінов, В. Мурель, Л. Новаковський, В. Нудельман, О. Панчук, В. Покшишевський, М. Спектор, М. Ступень, М. Тимчук, А. Третяк,

## Держава та регіони

М. Хвесик, В. Хорев, Л. Чернюк, О. Шапо-ренко та ін.

Земля була й залишається головним джерелом задоволення та першорядних потреб людини, вона є найважливішою ланкою всіх виробничих процесів і тому має велике значення в житті людей. Життя людства немислиме без безупинного використання земельних ресурсів як речовинного фактора й об'єкта суспільних відносин. Коли до землі приєднується людська праця (жива й уречевлена), вона не лише є засобом виробництва, залученим у систему сільсько-лісогосподарського виробництва, а й виступає і як матеріальна умова, і як активний фактор – головний засіб виробництва. У цьому разі вона є і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами.

Рівень ґрунтової родючості непостійний і залежить від ряду соціально-економічних, технологічних та інших факторів. Так, у результаті впливу на землю людської праці на основі природної родючості виникла рукотворна (тобто штучна) родючість. Коли два види родючості злилися в єдине ціле, окультурений людиною ґрунт став класичним прикладом природно-антропогенного фактора. Проте нераціональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності, тому питання про охорону й організацію раціонального використання земель завжди лежить у площині інтересів суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання найбільш оптимальним способом.

Як правило, при цьому інтереси суспільства й конкретного землекористувача збігаються. Але можлива і розбіжність цих інтересів. Так, природно, що тимчасовий користувач виявить інтерес лише до одержання ефекту протягом того терміну, поки він використовує землю. Про це ще в середині минулого століття писав К. Маркс: "... одна з найбільших перешкод раціонального землеробства те, що фермер уникає всіляких покращень і витрат, якщо не можна очікувати, що вони цілком будуть використані до закінчення терміну оренди".

Інтереси ж суспільства як сукупності поколінь містять у собі забезпечення збереження земель і відтворення ґрунтової родючості тощо. Досягнення балансу інтересів суспільства й конкретного землекористувача дає змогу говорити про раціональність використання відповідних земель.

Значною мірою досягненню такого балансу сприяє поєднання в одній особі функцій користувача ділянки, що об'єктивно прагне

інтенсифікувати використання землі і взяти при цьому максимальну вигоду, і його власника, що прагне, у свою чергу, зберегти корисні властивості своєї ділянки. Так, обстеження американських і канадських фермерів, що мають у власності одну частину оброблюваної ними землі, а іншу орендують, показали, що на власній землі фермер дотримується системи сівозмін, вчасно вносить добрива, видаляє каміння тощо, тоді як на орендованій частині земель (навіть якщо вона має більшу потребу в меліоративних роботах) той самий фермер ігнорує ці природозахисні дії.

Таким чином, у процесі використання землі, особливо сільськогосподарського, повинні поєднуватися як інтереси конкретних землекористувачів, так і суспільства в цілому, всіх учасників земельних відносин, зокрема, потенційних. Використання земель повинно [5]:

1) відповідати соціально-економічним інтересам розвитку країни в цілому, окремих галузей, регіонів і конкретних землекористувачів;

2) найбільш повно враховувати природні й економічні умови та властивості конкретних територій і передбачати оптимальне співвідношення спеціалізації й розмірів виробництва з територіальними особливостями;

3) бути найефективніше організоване для конкретних умов простору й часу та забезпечувати досягнення максимального економічного й соціального ефекту при дотриманні екологічних вимог;

4) забезпечувати оптимальну взаємодію з навколишнім середовищем, охорону землі в процесі її використання, підвищення родючості ґрунтів і збереження складу та співвідношення земельних угідь;

5) передбачати дбайливе ставлення до землі, що включає в себе як кількісну (боротьба з негативними процесами, що призводять до скорочення придатних для використання площ), так і якісну (зниження землекористованості різних виробництв);

6) передбачати постійне вдосконалення технологічних процесів, які безпосередньо пов'язані як з використанням земель, так і не пов'язаних, але таких, що впливають на стан земель чи якість вирощуваної продукції.

Проте організувати таке раціональне використання земель непросто, зокрема тому, що родючість не є єдиною відмінністю землі від інших природних ресурсів чи рукотворних об'єктів. Так, найважливішою відмінністю землі від будь-яких інших об'єктів нерухомості й засобів виробництва є те, що земля – це не результат людської праці, вона унікальний продукт природи. На відміну від таких об'єктів, як житлові та виробничі приміщення, транспортні системи, також необхідних для людини, земля не може бути відтворена знову, вона незамінна й неповтор-

на. Хоча ґрунтова родючість і є відносно відновлюваною, але більшість просторових властивостей землі в разі їх утрати відтворити неможливо, тому земельні угіддя можна вважати невідтворюваними ресурсами.

Стосовно землі як об'єкта державного управління можна натрапити на недоречне вживання термінів “земельно-ресурсний потенціал” або “земельні ресурси”, тоді як у переважній більшості мова іде про земельну ділянку як об'єкт земельно-майнових відносин (власності чи володіння) тощо [3].

Для характеристики землі – території як інтегрального ресурсу природи, по суті, відсутнє адекватне визначення. З великою ймовірністю тут можна використати термін “земельно-ресурсний” потенціал або його модифікації (“природно-ресурсний потенціал території”, “природно-економічний потенціал території тощо), хоч у ресурсоорієнтованому значенні цілком очевидна їх орієнтовна здатність. Так, зокрема, значення слова “потенціал” однозначно детермінує можливість використання земельної території й допомагає розглядати їх як явище майбутнього (потенціал (лат. “сила”) – властивості землі чи притаманні їй якості, засоби, які можуть бути використані з метою досягнення певної мети або вирішення якоїсь проблеми, зокрема, продовольчої або більш широкої економічної).

Як бачимо, навіть короткий аналіз тлумачень понять і термінів у галузі використання земельних ресурсів дає певне уявлення про складність проблеми. Заради уникнення термінологічної плутанини й пояснення позиції далі наведено визначення понять, що вживаються в галузі земельних відносин і сфері використання та охорони земель.

У контексті наведених міркувань з приводу структуризації понять і термінів є всі підстави розглядати і “територію”, і “землю”, і “земельні ресурси” як складні системні утворення, що є певним чином упорядкованою множиною взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які й утворюють певну єдність (сукупність) – земельно-ресурсний потенціал.

Зрозуміло, що склад цих елементів (їх кількість і набір) у багатьох випадках застосування названих термінів і понять є ідентичним. Цим, мабуть, і можна пояснити досить поширене синонімічне вживання “землі”, “земельних ресурсів” до “території” як її форми, яку створили природа й людське суспільство.

Разом з тим для ототожнювання цих понять, як і протиставлення їх одне одному, на нашу думку, немає достатніх підстав. Цілком очевидно, що при всій їх схожості, є між ними й принципова відмінність. На нашу думку, важливо вирізняти їх дві автономні

(за способом упорядкування елементів) системні функції – внутрішню та зовнішню.

Головна причина необхідності розмежування цих понять полягає в різнопорядковості явищ і процесів, які вони фіксують. Тут ми маємо справу з подвійністю “земельних ресурсів”, які належать одночасно до кількох якісно різних систем реального життя: природної й суспільної (соціальної), кожна з яких розвивається за своїми специфічними законами, що можуть бути узагальнені поняттям “земельні відносини”.

Спираючись на викладені схематичні міркування, можна подати соціальну значущість землі і земельних ресурсів у вигляді тріадичної схеми: “приватні (окремі) ознаки якості” (земля – земельна ділянка), “суспільні якісні ознаки першого порядку” (інтегральний територіальний ресурс), “суспільні ознаки якості, властиві для земельних ресурсів другого порядку, або над якості” (територіальне поєднання природних ресурсів, територіальний комплекс природних ресурсів, що співвідносяться з людиною, її соціальними потребами, тобто виступають як інтегральний природний ресурс, здатний як задовольняти певні суспільні потреби, так і впливати на суспільні відносини) [4].

З подвійності функції землі та земельних ресурсів впливає подвійний підхід до їх вивчення та управління: як власне базису (аналогічно до поелементних оцінок інших видів природних ресурсів) та інтегрального природного ресурсу (комплексна оцінка).

Отже, у сучасному розумінні земельні ресурси – 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 є об'єктом господарської діяльності й розселення, визначає екологічні умови життя людей [2].

Простіше можна сказати, що земельні ресурси – це сукупні ресурси (запаси) земельної території як просторового базису господарської діяльності та розселення людей, засобу виробництва, її біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя.

У процесі державного управління слід розмежовувати поняття:

Земля (землі) – територія суші або її частина (земельна ділянка) з ґрунтами, іншими природними компонентами ландшафту, що органічно поєднані й функціонують разом з нею, є об'єктами власності та господарської діяльності, що здійснюється на основі законодавства України [1].

Ґрунтовий покрив – продукуючий шар поверхні землі, самостійне природно-історичне, органо-мінеральне утворення, здатне до са-

морозвитку й самовідтворення, а також забезпечення функціонування біогеоекосистем (біосфери). У сільськогосподарському використанні землі ґрунтовий покрив відображають суть і властивості її як засобу виробництва, основи агрофітоценозів, об'єкта оцінки, відтворення та охорони [5].

Родючість ґрунтів – здатність задовольняти потреби рослин в елементах живлення та воді, забезпечувати їх кореневі системи повітрям, теплом, іншими умовами росту й розвитку. Отже, родючість – головний показник якості та основа управління землями сільськогосподарського призначення [3].

Виходячи з тлумачення понять “земля” і “земельні ресурси”, логічно впливає зміст термінів: охорона земель – система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання й відновлення земельних ресурсів, забезпечення режиму цільового використання територій; охорона ґрунтів – система організаційно-господарських, технологічних, нормативно-правових і економічних заходів з відновлення цілісності та еколого-ландшафтних функцій ґрунтового покриву, родючості ґрунтів, захисту їх від забруднення й деградації.

У зв'язку з викладеним розумінням інтегрованого змісту поняття “земельні ресурси” необхідно ще раз звернути увагу на основні моменти їх визначення та державного управління. Зокрема, доцільно виділити такі рівні: природно-історичний (або природний), природно-ресурсний (або геотехнологічний) та еколого-соціально-економічний. На першому рівні розглядаються окремі компоненти землі-території (і/або їх взаємодія) без спеціального визначення їх соціальної функції та значення, тобто тільки якісної оцінки об'єктів чи явищ. На другому рівні – оцінка соціальної функції природних елементів (об'єктів) землі шляхом запровадження поняття “земельні ресурси”, тобто на ресурсному рівні. І, нарешті, на третьому, еколого-соціально-економічному рівні, здійснюється поглиблений аналіз соціальних функцій сукупності елементів земельних ресурсів крізь призму різних територіально-господарських систем або комплексів.

Відповідно до триєдиної функції земельних ресурсів формуються підходи до управління: як власне просторового базису, інтегрального природного ресурсу – джерела продовольства й засобу виробництва, носія соціальних інтересів (земельних відносин) та екологічних умов життя населення.

## IV. Висновки

Вивчення суті державного управління земельними ресурсами й принципів застосування його засобів – досить важлива умова прискорення ринкових перетворень у землекористуванні, яка набуває дедалі більшої актуальності з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин.

Значним поштовхом для прискореного розвитку як загальнодержавного, так і регіонального управління земельними ресурсами стало створення в незалежній Україні спеціально уповноваженого державного органу із земельних ресурсів – Держкомзему України, а також прийняття останньої редакції Земельного кодексу України, Законів України “Про землеустрій”, “Охорону земель” та ін. Це суттєво вплинуло на структуру і зміст управління в галузі використання й охорони земельних ресурсів у ринкових умовах. Землеустрій визнано основоположним механізмом управління земельними ресурсами в ринкових земельних відносинах. Відповідно до цього формуються нові принципи, рівні управління в галузі використання й охорони земель.

## Література

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизація земель в Україні: навч.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Істина, 1999. – 320 с.
2. Євграфов О.Є. Розвиток системи управління земельними ресурсами в Україні / О.Є. Євграфов // Державні механізми управління природокористуванням. Серія “Державне управління”: зб. наук. праць. – 2008. – Т. 9. – Вип. 111. – С. 147–160.
3. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: монографія / кол. Авторів; [за ред. В.І. Семчика]. – К.: Юридична думка, 2005. – 264 с.
4. Поважный С.Ф. Социально-эколого-экономический фактор в рациональном использовании земельных ресурсов / С.Ф. Поважный, О.И. Шапоренко // Социальный менеджмент і управління інформаційними процесами. Серія “Державне управління”: зб. наук. праць. – Донецьк: ДонДУУ, 2004. – С. 3–16.
5. Управління земельними ресурсами: підручник / [за ред. В.В. Горлачука]. – [2-е вид., випр. і перероб.]. – Л.: Магнолія Плюс, СПДФО Піч В.М., 2006. – 444 с.