

АНАЛІЗ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ТРАКТУВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ» ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ

ANALYSIS OF SCIENTIFIC APPROACHES IN RELATION TO INTERPRETATION OF DEFINITION THE «LANDED RESOURCES» AS THE OBJECT OF GOVERNMENT REGULATION AND CONTROL

Стаття присвячена питанню аналізу та узагальнення наукових підходів щодо трактування дефініції «земельні ресурси» як об'єкту державного регулювання та контролю. Здійснено дослідження української наукової літератури, а також нормативно-правових джерел щодо змістовного наповнення поняття земельних ресурсів. З'ясовано, що даний термін має декілька аспектів свого визначення, а саме: просторовий, екологічний, економічний, юридичний соціально-культурний. Встановлено, що не існує єдиного уніфікованого підходу у використанні поняття «земельні ресурси» нормативно-правових документах українського законодавства. Визначено, що в контексті державного регулювання та контролю найчастіше зустрічається використання понять «землі» та «земельні ресурси», що пояснюється з юридичної точки зору тим, що вони є основою категоріального апарату в системі земельного права. Ідентифіковано, що не існує єдності і в поглядах вчених щодо змістовного наповнення дефініції «земельні ресурси». Зроблено висновки, що багатофункціональність цього поняття робить даний вид ресурсів об'єктом різного роду відносин – економічних (операції з нерухомістю, інвестиційна діяльність, купівля, продаж, оренда землі, діяльність з оподаткування, фінансово-кредитні операції з заставою землі), правових (з приводу майнових прав, права користування та розпорядження), соціальних (діяльність щодо оздоровлення та реабілітації людей, організація відпочинку населення, просторове розміщення житла), виробничих (земельні ресурси є основним засобом, підлягають обліку та інвентаризації), екологічних (земельні ресурси формують навколишнє середовище життєдіяльності, а отже обумовлюють відносини, пов'язані з цим; діяльність з видобутку корисних копалин та продовольчого забезпечення; відносини щодо захисту довкілля) тощо. Ці види відносин врегульовуються відповідними нормами, а отже, підлягають регулюванню і контролю. За результатами дослідження встановлено, що визначення поняття земельних ресурсів як об'єкту регулювання і контролю з боку держави базується на природі багатозначності відносин, в яких вони задіяні.

Ключові слова: земля; земельні відносини; державне управління; змістовне наповнення; охорона та використання земель.

The article is devoted the question of analysis and generalization of scientific approaches in relation to interpretation of definition the «landed resources» as to the object of government control and control. Research of Ukrainian scientific literature is carried out, and also normatively legal sources in relation to the rich in content filling of concept of the landed resources. It is found out, that a few aspects of the decision have this term, namely: spatial, ecological, economic, legal social and cultural. It is set that the unique compatible approach is not in the use of concept «the landed resources» normatively legal documents of the Ukrainian legislation. Certainly, in the context of government control and control more frequent all meets the use of concepts «lands» and «landed resources», that is explained from the legal point of view that they are basis of category vehicle in the system of the landed right. It is identified, that unity is not in the looks of scientists in relation to the rich in content filling of definition the «landed resources». Conclusions are done, that the multifunctionness of this concept is done by this type of resources by the object of different sort of relations – economic (operations with the real estate, investment activity, purchase, sale, lease of earth, activity, from taxation, financial and credit operations with the mortgage of earth), legal (concerning property rights, right for the use and order), social (activity in relation to making healthy and rehabilitation of people, organization of rest of population, spatial placing of habitation), production (the landed resources are a basic mean, subject an account and taking of inventory), ecological (the landed resources form the environment of vital functions, and consequently stipulate relations, related to it; activity is from mining and food providing; relations are in relation to defense of environment) and others like that. These types of relations are regulated the proper norms, and consequently, subject adjusting and control. It is set as a result of research, that decision of concept of the landed resources as from the side of the state is based the object of adjusting and control on nature significances of relations, which they are involved in.

Key words: land; landed relations; state administration; rich in content filling; guard and use of landes.

УДК 351.82:601
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.34.23>

Конопля Я.Ю.

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка»

Постановка проблеми. Земельні ресурси та пов'язані з їх використанням відносини є однією з ключових детермінант як соціально-економічного розвитку, так і економічної безпеки країни. Ефективне державне регулювання сфери користування земельними ресурсами стає основою стійкого зростання національної економіки, посилення національної самоідентифікації та державотворчості. Відповідно державна політика в частині регу-

лювання та контролю використання земельних ресурсів повинна реалізовуватись на засадах справедливості, ясності, неупередженості та прозорості. Таким чином, проблематика визначення змістовного наповнення поняття земельних ресурсів в контексті регулювання і контролю держави їх використання є надзвичайно актуальною, оскільки саме ці ресурси мають визначальне значення для життєзабезпечення населення країни, та водночас воло-

діють такими унікальними особливостями, як вичерпність, багатофункціональність застосування та неможливість відтворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню ідентифікації та уточнення дефініції земельних ресурсів присвячено багато робіт як науковців, так і фахівців-практиків. Так, зокрема, Третяк А., Третяк В., Курильців Р., Прядка Т., Третяк Н. [1], Шарий Г., Тимошевський В., Міщенко Р., Юрко І. [2] досліджували поняття земельних ресурсів, як об'єкта управління; Малоокий В. розглядав визначення земельних ресурсів через призму управління в межах територіальних громад [3]; Сташенко В. вивчав різноманіття трактувань земельних ресурсів в контексті стратегічного управління [4], а Кожуріна В. – як об'єкт публічного управління [5]; Бойко А. присвятила своє дослідження тлумаченню терміну «земельні ресурси» в межах державної політики щодо їх використання [6]; Єрмоленко В. зосередив увагу на визначенні земельних ресурсів в майновому обороті [7]; Паньків З., Наконечний Ю. розглядали земельні ресурси як один із найважливіших ресурсів в економіці [8].

Також серед вчених, які цікавилися питанням економічної сутності земельних ресурсів були: Борисова В. [9], Герасимчук З., Крисак А. [10], Гуцуляк Ю. [11], Сохніч А. [12], Фесіна Ю. [13], Юрченко Т. [14], Ярмолюк О., Шишка Р. [15].

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Незважаючи на потужний науковий доробок щодо трактування дефініції «земельні ресурси», слід зауважити, що фокус науковців був більше направлений на визначення цього поняття як об'єкту управління, а не регулювання і контролю. До того ж дуже часто даний термін ототожнюється або ставиться в один дефініційний ряд з поняттям «земля», «земельна ділянка», що, на нашу думку, є не зовсім правильним. Таким чином, змістовна ідентифікація поняття земельних ресурсів як об'єкту регулювання і контролю залишається не розкритим питанням.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз та узагальнення наукових підходів щодо трактування дефініції «земельні ресурси» як об'єкту державного регулювання та контролю.

Виклад основного матеріалу. Багатоаспектність та багатофункціональність земельних ресурсів зумовлює їх значення в багатьох сферах, що важко переоцінити. Так, визначають просторовий аспект, коли земельні ресурси є виступають місцем для розміщення, створення житла та ведення господарства для населення; екологічний аспект – як середовище існування різних видів; економічний

аспект визначає земельні ресурси як основу благополуччя та джерело одержання інших ресурсів, створення вартості; юридичний аспект полягає у тому, земельні ресурси слід розглядати як сукупність майнових прав; соціально-культурний аспект відображається через культурні звичаї та історично сформоване ставлення суспільства до земельних ресурсів [1].

Як відомо, питання продовольчої безпеки прямо пов'язано з земельними ресурсами, а отже, значення їх для економіки країни та її стійкого розвитку є очевидним. Відповідно в середньому в переважній більшості країн джерелами 20 % валового внутрішнього продукту (ВВП) виступають нерухомість, будівництво, що безпосередньо розміщуються на землі та самі земельні ресурси, як об'єкт комерційної діяльності.

Оскільки предмет нашого дослідження становить поняття земельних ресурсів як об'єкта регулювання і контролю доцільним є першочерговий аналіз трактування цього терміну у відповідних регламентуючих нормативно-правових актах.

Проведений аналіз законодавчо-нормативної бази свідчить, що у чинних нормативно-правових актах відсутня єдність щодо трактування поняття земельних ресурсів. Не зважаючи на те, що дана дефініція лежить в основі Закону України «Про охорону земель» [16], Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [17] та Земельного кодексу України [18], єдине визначення цього терміну наведено в ст. 1 Закону України «Про охорону земель»: земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві [16].

Також слід зауважити, що не існує і єдиного уніфікованого підходу у використанні поняття «земельні ресурси». Кожен нормативно-правовий акт включає різні категорії, пов'язані із даним терміном. Так, Земельний кодекс України взагалі не містить такого словосполучення, як «земельні ресурси», проте використовує поняття «земельна ділянка», «землі», «земля», що визначається як основне національне багатство, яке перебуває під особливою охороною держави [18]. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» також містить категорії «земельна ділянка», «землі», «земля» і ніяким чином не оперує терміном «земельні ресурси» [17].

В контексті державного регулювання та контролю найчастіше зустрічається викори-

стання понять «землі» та «земельні ресурси», що пояснюється з юридичної точки зору тим, що вони є основою категоріального апарату в системі земельного права.

Не існує єдності і в поглядах вчених щодо змістовного наповнення дефініції «земельні ресурси».

Бойко А. пропонує ідентифікувати дане поняття на основі «діалектичної взаємодії цілого (земля) і частки (земельна ділянка), які в діалектичній єдності дають можливість встановити загальне, особливе, одиничне, тобто нову якість» [6]. Ми поділяємо погляд авторки щодо того, що одинична ділянка землі за своїми властивостями (фізичними та природними) являє собою земельний ресурс, оскільки змістовне наповнення дефініції «ресурс» включає як кількісний вимір, так і якісний. А значить, поняття "земельний ресурс" здатне генерувати певні суспільні блага, що зумовлено його суспільною та економічною цінністю. Таким чином, множина земельних ділянок («локальних земельних ресурсів») своєю сукупністю формує в країні стратегічний земельний ресурс [6].

Подібним чином визначає земельний ресурс Єрмоленко В. [7], коли за використання кількісно-цільового підходу надає йому визначення як сукупності земельних ділянок, які здатні покрити потреби і сприяти досягненню соціального результату.

Дещо схоже твердження знаходимо у групи авторів Третяк А., Третяк В., Курильців Р., Прядка Т., Третяк Н. [1], які визначають земельні ресурси, незалежно від їх форми власності, як актив, що має потенціал для повного задоволення потреб в продукції та послугах населення певної території в існуючих кліматичних умовах, а також обумовлюють розвиток таких територіальних громад. Також автори використовують поняття «земля», називаючи її безцінним і водночас обмеженим ресурсом через вичерпність продукції і послуг, які вона генерує.

На противагу синонімічному вживанню термінів «земля» та «земельні ресурси» Юрченко Т. наполягає на різниці цих понять, оскільки землі розрізняються за своїми якостями та придатністю до господарського використання, а земельні ресурси слід трактувати як землі, що використовуються у суспільному виробництві. В свою чергу, земельні ресурси, як і земля, не є тотожними поняттю природних ресурсів. Земельні ресурси, на думку автора, є різновидом природних ресурсів, з чим ми цілком погоджуємось [14].

Сташенко В. [4], наділяє визначення терміну "земельні ресурси" такою характеристи-

кою: складне поняття або "природно-соціальне" утворення, якому притаманні ознаки просторового інтегрального ресурсу, та який являє собою об'єкт господарської діяльності та розміщення населення, визначаючи умови його існування.

На думку Кожуріної В., земельні ресурси є основою розвитку аграрної економіки, територіальним базисом існування громади, а також значним джерелом бюджетних надходжень [5]. Також авторка зазначає, що земельні ресурси являють собою водночас і природний об'єкт, придатний до застосування як засіб виробництва у різних сферах народного господарства, і відокремлене територіальне утворення в межах певної юрисдикції органів влади.

Досить неоднозначним є підхід трактування даного поняття у Ярмолюка О. та Шишки Р., оскільки вони здійснюють ідентифікацію дефініції «земельні ресурси» через визначення і характеристики терміну «земля». Відповідно до їх роздумів, земельні ресурси виступають матеріальним базисом виробництва та є об'єктом економічних відносин [15]. Автори наголошують на відмінності земельних ресурсів від інших засобів виробництва, оскільки вони не є транспортабельними, якісно однорідними, мають просторову обмеженість та створюють різну вартість продукції, при цьому не переносячи свою вартість на неї, а також не можуть бути замінені іншими засобами виробництва.

Інші науковці також зауважують щодо об'єктивізації земельних ресурсів як засобу та предмету праці відповідно до їх характеристик (простір для розміщення, властивості ґрунтів, площа тощо) [6]. Багатофункціональність цього поняття робить даний вид ресурсів об'єктом різного роду відносин – економічних (операції з нерухомістю, інвестиційна діяльність, купівля, продаж, оренда землі, діяльність з оподаткування, фінансово-кредитні операції з заставою землі), правових (з приводу майнових прав, права користування та розпорядження), соціальних (діяльність щодо оздоровлення та реабілітації людей, організація відпочинку населення, просторове розміщення житла), виробничих (земельні ресурси є основним засобом, підлягають обліку та інвентаризації), екологічних (земельні ресурси формують навколишнє середовище життєдіяльності, а отже обумовлюють відносини, пов'язані з цим; діяльність з видобутку корисних копалин та продовольчого забезпечення; відносини щодо захисту довкілля) тощо. То ж всі ці види відносин врегульовуються відповідними нормами, а отже, підлягають регулюванню і контролю. Таким чином, визначення

поняття земельних ресурсів як об'єкту регулювання і контролю з боку держави базується на природі багатозначності відносин, в яких вони задіяні.

Змістовне наповнення дефініції земельних ресурсів як об'єкта державного регулювання і контролю набуває зараз нової фази актуальності у зв'язку з посиленням євроінтеграційних процесів в Україні, що передбачає гармонізацію українського законодавства та приведення його у відповідність із нормами та стандартами ЄС, а також продовженням реформи децентралізації. Також актуалізує це питання той факт, що земельні ресурси є динамічною, а не сталою категорією, яка залежить від змін ринкової кон'юнктури, регулятивних нововведень в частині права власності, охорони навколишнього середовища, адміністративно-територіального устрою тощо.

Під поняттям контролю земельних ресурсів слід розуміти сукупність взаємопов'язаних дій щодо моніторингу користування земельними ресурсами, відповідності операцій з ними чинному законодавству, врегулювання спорів щодо земельних відносин, обумовлених здійсненням певних управлінських рішень та формуванням організаційного механізму користування земельними ресурсами [1].

Висновки і пропозиції. Отже, всі вищевикладені твердження свідчать про те, що змістовне наповнення поняття «земельні ресурси» визначається сукупністю та різноманітністю їх характеристик та відносин, об'єктом яких вони виступають. Узагальнюючи наукові підходи, можна надати наступну ідентифікацію зазначеному терміну як об'єкту державного регулювання і контролю: земельні ресурси – це специфічний багатофункціональний різновид природних ресурсів, що виступає одночасно засобом і предметом виробництва, забезпечує просторове розміщення населення та являє собою джерело різного роду правовідносин.

Раціональний розподіл та використання цього ресурсу не обмежуються встановленням права власності та правил користування. Виникає питання екологічного захисту і пов'язаних з цим методів регулювання в контексті сталого розвитку, оскільки земельні ресурси за своїми властивостями та рівнем впливу на життя являють собою безцінний актив.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики: монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців, Т.М. Прядка, Н.А. Третяк; [за заг. ред. А.М. Третяка]. – Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 227 с.

2. Управління земельними ресурсами: [навчальний посібник] / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172 с.

3. Малоокий В.А. Становлення та розвиток системи управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. з держ. упр.: 25.00.04/ Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021. 219 с.

4. Сташенко В.Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: 25.00.02. К., 2016. 23 с.

5. Кожуріна В.М. Публічне управління земельними ресурсами територіальних громад: дис. на здобуття наук. ступеня док. філософ.: 281/ Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Харків, 2021. 252 с.

6. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2018. № 16. С. 114–122.

7. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті. *Право України*. 2004. №6. С. 43.

8. Паньків З. П., Наконечний Ю. І. Земельні ресурси. Практикум: навч. посіб. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 196 с.

9. Борисова В.А. Відтворення природного ресурсного потенціалу АПК: економічні аспекти. Суми: Видавництво "Довкілля", 2003. 372 с.

10. Герасимчук З.В., Крисак А.І. Земельні ресурси — консолідуєчий фундамент господарської самодостатності. *Інноваційна економіка*. 2013. № 2. С. 129-135.

11. Гуцуляк Ю.Г. Управління раціональним використанням і охороною земельних ресурсів сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.08.01 / Гуцуляк Ю.Г.; Львів. держ. аграр. ун-т. Л., 2000.17 с.

12. Сохніч А.Я. Проблеми використання та охорони земель в умовах ринкової економіки: монографія. Львів: НВФ "Українські технології", 2002. 252 с.

13. Фесіна Ю.Г. Еколого-економічне регулювання розвитку ринку земельних ресурсів (на прикладі Волинської області): автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.08.01 / Луцький держ. технічний ун-т. Рівне, 2006. 20 с.

14. Юрченко Т. В. Земельні ресурси як об'єкт бухгалтерського обліку. 2017. *Агроекономіка*. № 13. С.43-51.

15. Ярмолюк О. Ф., Шишка Р. С. Теоретичні аспекти відображення земельних ресурсів сільськогосподарських підприємств в обліку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Випуск 24, Частина 3. С.142-148.

16. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

17. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

18. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.