

УДК 332.36 : 911.372
JEL Classification Q5

Чудовська Вікторія
к.е.н., старший науковий співробітник
Інститут агроекології і природокористування НААН
м. Київ, Україна
E-mail: chudovskaja@i.ua

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ

Анотація

Вступ. Успішне формування дієвого та збалансованого інституційного середовища, яке передбачає вдосконалення системи земельних відносин з урахуванням умов сталого розвитку населених пунктів, забезпечуючи організацію раціонального землекористування, залежить від ефективності нормативно-правового забезпечення та інструментарію державного регулювання у цій сфері. У зв'язку з цим наразі вкрай важливим є необхідність реалізації комплексного системного підходу стосовно покращення та апроксимації взаємодії інституцій у сфері земельної і містобудівної політики держави.

Методи. Описано вагомі течії та судження видатних науковців щодо формування ринку земель в контексті сталого розвитку, завдяки яким окреслилися значення та особливості системи раціонального землекористування в населених пунктах.

Результати. На основі вивчення інституціональних особливостей системи раціонального землекористування в населених пунктах виявлено, що інституціональне забезпечення системи раціонального землекористування в населених пунктах є фундаментальною базою сталого розвитку населених пунктів, яке впливає на тісноту взаємозв'язку держави, суб'єктів господарювання та природного середовища, детермінуючи особливості інституціональних перетворень у сфері землекористування в межах населених пунктів. Обґрунтовано, що інституціональні зміни є рушійними трансформаційно-модифікаційними процесами забезпечення якісних перетворень атрибутів сталого розвитку населених пунктів, моделювання вектору розвитку та рівня інтенсивності використання земельних ресурсів.

Перспективи. Дослідження інституціональних особливостей системи раціонального землекористування в населених пунктах дозволить виявити перспективні напрями подальшого розвитку земельних відносин в межах населених пунктів у контексті раціонального землекористування, що сприятиме не тільки своєчасній ідентифікації й оптимальному вирішенню екологічних та соціально-економічних проблем землекористування, а й забезпечить ефективну реалізацію механізмів сталого розвитку населених пунктів.

Ключові слова: населені пункти, інституціональні особливості, інституції, раціональне землекористування, земельні відносини.

Вступ.

На сьогодні, коли посилюється антропогенний тиск на довкілля та погіршується стан здоров'я людей, питання щодо раціонального використання земель в межах населених пунктів виступають однією з головних компонент як земельної, так і містобудівної політики держави, що засвідчує необхідність реалізації комплексного системного підходу стосовно покращення та апроксимації взаємодії соціального і природного середовища.

Зростаюче техногенне навантаження негативно позначається на якісних характеристиках земель в межах населених пунктів, умовах проживання населення та сукупній цінності населених територій. Водночас нераціональне землекористування та існуючі диспропорції в системі формування відносин власності на землю призводять до структурної й екологічної розбалансованості структури земельного фонду, зокрема значного рівня освоєння населених територій, високого ступеня розораності, концентрації на обмежених територіях великої кількості виробничих, суспільно-ділових, соціальних, культурно-побутових об'єктів, а також інженерно-технічної інфраструктури тощо.

Тому виникає необхідність у формуванні дієвого та збалансованого інституційного середовища, яке передбачає вдосконалення системи земельних відносин з урахуванням умов сталого розвитку населених пунктів, забезпечуючи організацію раціонального землекористування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Багатоаспектність проблем щодо раціонального використання, охорони та оцінювання земель в межах певних територій сформувала жвавий інтерес до їх вирішення в економічній літературі. Зокрема, імперативи еколого-економічного спрямування досліджувалися у працях низки визначних вчених: І.К. Бистрякова, В.М. Будзяка, Л.М. Грановської, Д.С. Добряка, С.І. Дорогунцова, О.І. Дребот, Н.В. Зіновчук, І.В. Кошкалди, Є.В. Мішеніна, М.М. Федорова, О.В. Ходаківської, О.І. Шкуратова та інших. Питання особливостей землевпорядкування, зонувannya та грошової оцінки земель населених пунктів науково обґрунтовувалися знаними науковцями: З.Ф. Бриндзюю, Г.Д. Гуцуляком, А.Г. Мартином [5], О.Г. Тараріко, О.Ф. Савченком, А.М. Третьяком та іншими. Дискусійні аспекти щодо формування системи сталого землекористування, концептуальних та теоретико-методологічних основ планування й управління земельними ресурсами, зокрема, і в межах населених пунктів, висвітлювалися у дослідженнях таких вчених, як: Д.І. Бабміндра, О.С. Будзяк, О.С. Дорош, Й.М. Дорош, Т.Є. Зінченко [3], Ш.І. Ібатуллін [7], Л.Я. Новаковський, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень та ін.

Поряд з тим, проблеми формування інституційного забезпечення системи раціонального землекористування в населених пунктах в контексті реалізації засад сталого розвитку населених пунктів та екологічної оцінки впливу цих процесів на формування раціонального землекористування в умовах становлення ринкової економіки та реформування відносин власності на землю зумовили необхідність проведення додаткового дослідження у цьому напрямі.

Мета статті полягає у визначенні та обґрунтуванні інституціональних особливостей системи раціонального землекористування в населених пунктах.

Методологія дослідження.

У процесі дослідження використовувалися загальнотеоретичні методи наукового пізнання, фундаментальні положення та принципи економіки землекористування, що висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних вчених з економічних проблем формування ринку земель в контексті сталого розвитку населених пунктів; монографічний (опрацювання наукових публікацій, нормативних документів); системно-структурний (дослідження категоріальних понять та інституціональних особливостей системи раціонального землекористування в населених пунктах); абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків) тощо.

Результати.

Невіддільною компонентою усієї історії людства виступають інституціональні трансформації на економічній та соціальній нивах, адже завдяки інституціям забезпечується регулювання суспільних відносин, завдяки формуванню впорядкованої структури, яка продукує порядок та зменшення невизначеності у процесах обміну. Вони відбивають взаємозалежність державного ладу та економічної сфери, як наслідок, генеруючи відповідні ефекти для економічного розвитку (або ж застою чи занепаду).

Осягнути суть і рушійні сили економічних процесів можна лише зрозумівши, як впливають на них морально-етичні норми, і навпаки, простежити генезис моралі можна тільки оцінюючи вплив на неї мотивів та стимулів, більшість з яких формується в економічній системі. І якщо закони та інші формальні правові норми можуть у процесі суспільного й економічного розвитку змінюватися відносно швидко, то неформальні інститути зазнають змін поступово, спираючись на історичний досвід і впливаючи з нього [3, с. 59–63; 4, с. 36–37]. Тому не можна очікувати ефективної роботи

ринкових законів, навіть ретельно скопійованих із законодавства розвинених країн, якщо вони не спираються на неформальні «правила гри» цього суспільства. Офіційні інституції можуть бути ефективними тільки за умови їх принципової узгодженості з неофіційними, особливо з основними морально-етичними нормами і цінностями, що є традиційними для даного суспільства.

На нашу думку, визначальною є необхідність здійснення інституціональних трансформацій на основі формування нової системи цінностей. Усе це зумовлює актуальність застосування інституціонального підходу для обґрунтування необхідності підвищення якості життя населення та забезпечення раціонального землекористування.

У цьому зв'язку, зауважимо, що особливе місце в інституційному середовищі господарської діяльності посідають неформальні інститути, оскільки кожен суб'єкт господарювання є носієм цінностей, які сформувалися у певному культурному середовищі під впливом менталітету, зокрема культури та релігії і, безперечно, є важливими спонукальними чинниками його поведінки [1, с. 26–28; 6, с. 37–40]. З огляду на це, створення відповідного середовища для забезпечення формування ринку земельних відносин потребує урахування таких неформальних чинників, як традиції, досвід, звичаї та, звичайно, рівень розвитку суспільної свідомості, які у кінцевому підсумку визначають характер формальних інститутів.

Зазначимо, що сукупність формальних і неформальних інституцій формує так зване інституціональне середовище, що є результатом їх тісної взаємодії та визначає інституційні параметри розвитку суб'єктів земельного ринку. Інституціональне середовище впливає на механізм державного регулювання, на мотиви і стимули економічної діяльності людей, визначає її пріоритети, зумовлює розміри підприємницьких одиниць, величину їх трансакційних і трансформаційних витрат, структуру економічної системи країни, характер розподілу доходів, який у ній складається, а звідси і ділову активність тих чи інших економічних агентів [8, с. 39–41].

Особливої уваги заслуговує інститут влади, який відноситься до офіційних, оскільки поступово від безпосереднього володіння і розпорядження земельними ресурсами інститут влади має перейти до створення умов для організації комплексного, ефективного їх використання у виробничому секторі та гарантованого забезпечення населення безпечними умовами життєдіяльності.

На сьогодні інститут влади в сфері аграрного природокористування репрезентований низкою інституцій виконавчої влади з ієрархічною структурою та напрямками діяльності, органами місцевого самоврядування, яким він делегує повноваження щодо реалізації функцій контролю за забудовою та іншим використанням територій згідно із затвердженою містобудівельною документацією, дотримання містобудівного, земельного та природоохоронного законодавства, використання і охорони земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення тощо. Забезпечення належного виконання інститутом влади наданих йому повноважень є важливим інструментом відновлення та підвищення продуктивної дії формальних і неформальних інститутів.

Відтак, в країнах з розвинутою ринковою економікою земельно-фінансова політика ніколи не переслідує суто фіскальних цілей. Вся система формування нормативів земельних платежів різного виду в найбільших містах світу спрямована на створення системи ринкових регуляторів задля забезпечення досягнення головної мети ринкової економіки – розширеного відтворення суспільного капіталу, поліпшення його структури, включаючи весь комплекс міської нерухомості. Це створює матеріальні основи, перш за все для забезпечення економічного розвитку як міста/села в цілому, так і задоволення потреб його жителів.

Поряд з тим, досліджуючи вітчизняні законодавчо встановлені засади та принципи сталого розвитку населених пунктів, слід відштовхуватися від необхідності не лише економічного розвитку міських і сільських поселень, але й забезпечення їх сталого соціально-екологічного функціонування. Тобто, заходи спрямовані на ресурс- та природозбереження повинні бути не одиничними, а перманентними, науково обґрунтованими та мати стабільний і дієвий інституціональний базис, що

покликаний забезпечити узгодженість соціального, економічного, містобудівного й екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій. Системоутворюючими елементами при цьому є цінності, які мають поділятися учасниками інституціональних відносин у сфері землекористування. Дотримання норм усіма учасниками інституту є визнанням його легітимності, корисності, раціональності. Лише за цієї обставини можна забезпечити відповідальність, функціональність та стійкість дії окремо взятих інститутів.

На сьогодні, згідно Концепції сталого розвитку населених пунктів, задля забезпечення раціонального використання земель населених пунктів і прилеглих до них територій реалізується низка заходів, зокрема [4]:

- впроваджуються та поліпшуються системи землекористування, комплексних землемеліорацій, орієнтованих на підвищення якості земель та збереження їх родючості;

- вживаються заходи для прискорення земельної реформи (з урахуванням обмежень стосовно земель, які не підлягають приватизації);

- приватизація земель здійснюється на основі затвердженої містобудівної документації, планів земельно-господарського устрою та з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів;

- вибір, вилучення (викуп), надання у власність або користування (в оренду) призначених для забудови та іншого використання земельних ділянок проводиться з визначенням планувальних та інших обмежень стосовно їх використання відповідно до генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, планів земельно-господарського устрою, місцевих правил забудови з урахуванням наявної кадастрової інформації;

- визначаються перспективні зони обов'язкового резервування земель в приміських зонах для житлового будівництва;

- створюється система захисту майнових прав громадян і юридичних осіб на нерухоме майно та на відповідні земельні ділянки;

- забезпечується державний контроль за забудовою та іншим використанням територій згідно із затвердженою містобудівельною документацією, дотриманням містобудівного, земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- проводяться заходи економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель з метою підвищення зацікавленості власників і землекористувачів у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, спрямовані на захист земель від негативних наслідків виробничої діяльності.

Проте, низка із окреслених вище заходів реалізується не в повному обсязі та/або відсутні реальні механізми їх впровадження. Окрім того, містобудівне та земельне законодавство не впорядковані між собою, формуючи, тим самим, багато правових колізій. У цьому контексті, зазначимо, що перешкодою для вирішення проблеми забезпечення дієвості інституціонального середовища в сфері регулювання землекористування в населених пунктах є недосконалість нормативно-правового забезпечення. Відсутність напрацьованих механізмів законодавчого регулювання вимагає не лише удосконалення та подальшої розробки нормативно-правової бази, а й узгодження її з уже існуючим законодавством.

На сьогодні розвиток населених пунктів України відзначається істотними розбіжностями в рівнях їх соціально-економічного розвитку, неузгодженістю низки законодавчих та нормативно-правових актів з містобудівним та земельним законодавством, недостатньо конкретно означеною загальнодержавною стратегією. Внаслідок чого спостерігається надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах, неефективний, уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ та сіл, що викликає значні територіальні диспропорції економічного розвитку країни, суттєві недоліки в територіальній організації суспільства та системи поселень. Зазначене, своєю чергою, спричинило погіршення демографічної ситуації, стану зайнятості, зниження життєвого рівня

населення (табл. 1) в країні, певною мірою зумовило занепад сільської місцевості. В усіх областях України посилюються процеси депопуляції населення, чисельність якого, починаючи з 1991 року, постійно скорочується.

Таблиця 1

**Показники диференціації життєвого рівня населення України
за 2010–2015 рр.***

Показники	Роки					
	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
Середньорічний розмір прожиткового мінімуму (у середньому на 1 особу в місяць, грн)	843,2	914,1	1042,4	1113,7	1176,0	1227,3
Чисельність населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму, млн осіб:	3,6	3,2	3,8	3,5	3,2	2,5
% до загальної чисельності населення	8,6	7,8	9,0	8,3	8,6	6,4
Квінтильний коефіцієнт диференціації загальних доходів населення	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Квінтильний коефіцієнт фондів (по загальних доходах)	3,5	3,4	3,2	3,3	3,1	3,2

*Примітка: Без урахування частини зони проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим.

*Джерело: сформовано за даними Державної служби статистики України.

Окрім того, виявляється тенденція до збільшення загальної площі територій населених пунктів. При цьому землі використовуються нераціонально. Значні площі зайняті під складування відходів виробництва (відвальними породами, шламонакопичувачами), під сміттєзвалища тощо. Здебільшого неефективно використовуються землі, відведені під об'єкти промисловості, транспорту, енергетики, а також землі рекреаційного призначення. Через недостатність коштів державного та місцевих бюджетів майже припинено розроблення і коригування генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, яка є основою для вирішення питань щодо забезпечення раціонального використання територій [2].

У межах населених пунктів земельні ресурси є основою економічної діяльності, що пов'язано, передусім, з використанням земель в якості територіального ресурсу, головного засобу виробництва (сільськогосподарського, лісгосподарського) та формування капіталу. Ринкові перетворення суспільно-економічних відносин у сфері землекористування, які супроводжуються зміною форм власності, землегосподарювання, динамічним розвитком та зміною функціонального призначення земель, змінами в політиці господарського освоєння, спонукають до виникнення низки проблем в процесі функціонування населених пунктів, зокрема, зниження привабливості останніх, надмірного тиску на довкілля, втрати естетичних та екологічних міських цінностей тощо.

У цьому контексті слід відмітити, що загальне призначення відповідних інститутів у сфері раціонального землекористування в населених пунктах полягає в наступному:

- регламентуванні механізмів регулювання землекористування та сталого розвитку населених пунктів;
- стимулюванні розвитку ринку земельних відносин та відповідальності за правопорушення у сфері раціонального землекористування;
- формуванні збалансованого інституціонального забезпечення системи раціонального землекористування в населених пунктах;
- реновації неформальних соціальних інститутів: екологічного виховання, інформаційної пропаганди цілей збалансованого еколого-економічного розвитку та формування на їх основі екологічно освіченого й поінформованого суспільства з екологічно культурною спадщиною.

Таким чином, можна стверджувати, що інституціональне забезпечення системи

раціонального землекористування в населених пунктах є фундаментальною базою сталого розвитку населених пунктів, що впливає на тісноту взаємозв'язку держави, суб'єктів господарювання та природного середовища, детермінуючи особливості інституціональних перетворень у сфері землекористування в межах населених пунктів (рис. 1). Інституціональні зміни є рушійними трансформаційно-модифікаційними процесами забезпечення якісних перетворень атрибутів сталого розвитку населених пунктів, моделювання вектору розвитку та рівня інтенсивності використання земельних ресурсів.

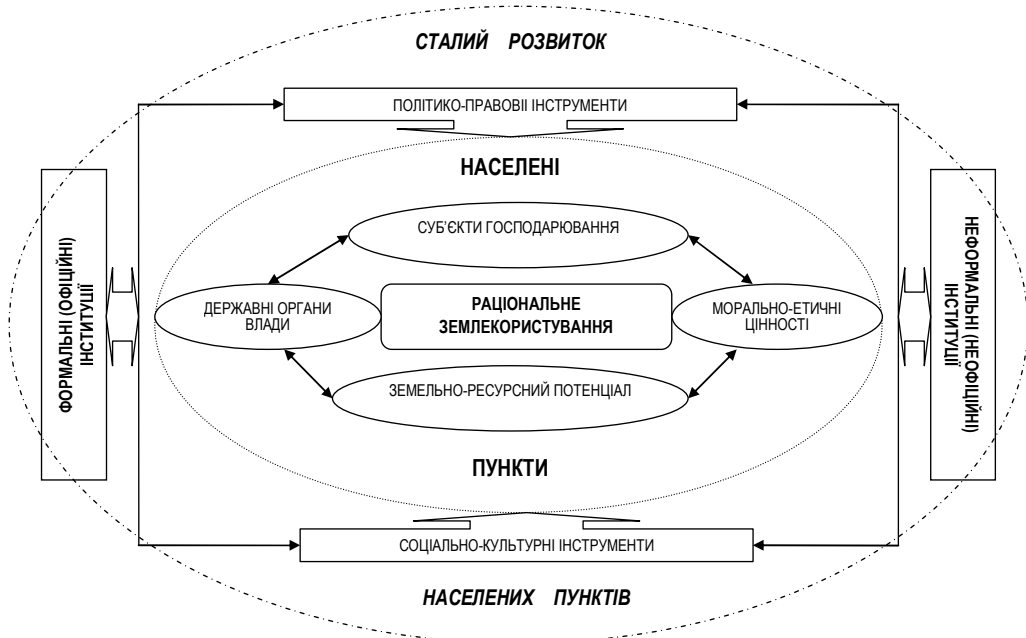


Рис. 1. Інституціональне забезпечення системи раціонального землекористування в населених пунктах на засадах сталого розвитку*

**Джерело: авторська розробка.*

Висновки і перспективи.

Отже, головними чинниками формування й ефективного розвитку інституціонального забезпечення системи раціонального землекористування в населених пунктах виступають як формальні, так і неформальні інститути, які є засобом узгодження позицій та елімінації конфліктних ситуацій в системі «населені пункти – земельні ресурси». Так, формальні інститути системи раціонального землекористування в населених пунктах включають закони, постанови, накази, інструкції та систему установ, у тому числі державні органи влади, що приймають і контролюють їх дотримання; неформальні інститути – це культура, цінності, освіченість населення, екологічна свідомість громадян, рівень виховання, правила поведінки та ставлення до природи.

Цілком обґрунтовано можна стверджувати, що на успіхи подальшого розвитку земельних відносин в межах населених пунктів у контексті раціонального землекористування слід сподіватись за умови помітних зрушень у системі засадничих морально-етичних норм і правил, які зумовлюють принципи економічної взаємодії суб'єктів господарювання та формування нормативно-правового забезпечення, яке має своєчасно ідентифікувати й оптимально вирішувати екологічні та соціально-економічні проблеми землекористування в межах населених пунктів.

Список використаних джерел

1. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах: [монографія] / Д.С. Добряк, Д.І. Бамбіндра. Київ : Урожай, 2006. 334 с.
2. Дорош О.С. Формування раціонального землекористування як економічний механізм поліпшення екологічного стану земельних ресурсів. *Вісник аграрної науки*. 2006. № 11. С. 59–62.
3. Зінченко Т.Є. Економіко-інституціональні засади використання земельних ресурсів міських агломерацій: дис. ... док. екон. наук : 08.00.06 / Зінченко Тетяна Євгенівна. Одеса, 2012. 400 с.
4. Концепція сталого розвитку населених пунктів № 1359-14 від 04.12.1999 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (дата звернення 01.10.2016)
5. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 252 с.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
7. Ібатуллін Ш.І. Інвестиційна привабливість приміських земель. *Вісник аграрної науки*. 2007. № 11 (655). С. 65–69.
8. Чудовська В.А. Еколого-економічні засади розвитку виробництва органічної сільськогосподарської продукції: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06. Київ, 2014. 232 с.

Статтю отримано: 6.02.2017 / Рецензування 2.03.2017 / Прийнято до друку: 10.03.2017

Chudovska Victoriia

Ph.D. (in Economics), Senior Research Fellow,
Institute of Agroecology and Environmental Management of NAAS of Ukraine
Kyiv, Ukraine
E-mail: chudovskaja@i.ua

**INSTITUTIONAL CHARACTERISTICS OF THE RATIONAL LAND USE SYSTEM
IN POPULATED AREAS**

Abstract

Introduction. *The successful formation of an effective and sustainable institutional environment that involves improving the land relations system considering the conditions of sustainable development of human settlements, providing rational land use organization, depends on the effectiveness of regulatory and legal support and tools of state regulation in this area. In this regard, it is extremely important now to implement an integrated system approach concerning the improvement and approximation of interaction between institutions in the field of land and urban planning state policy.*

Methods. *The significant trends and opinions of prominent scientists on land market development in the context of sustainable development are described in the article through which significance and features of the rational land use system in settlements becomes apparent.*

Results. *It is found that institutional ensuring of the system of rational land use in settlements is the fundamental basis for sustainable development of human settlements on the basis of the institutional features of the system of rational land use in settlements. It affects the closeness of interrelation between the state, business entities and the environment, determining peculiarities of institutional changes in the field of land use within settlements. The author substantiates, that institutional changes are driving transformational-modification processes of ensuring qualitative changes in attributes of sustainable human settlements development, modeling of the development and intensity vector of land resources use.*

Discussion. *Investigations of institutional characteristics of the system of rational land use in settlements allow to reveal the promising areas for further development of land relations within the settlements in the context of rational land use, that will contribute not only to timely identification and optimal resolution of environmental, social and economic issues of land use, but also ensure effective implementation of mechanisms for sustainable development of human settlements.*

Keywords: *populated areas, institutional peculiarities, institutions, sustainable land use, land relations.*

References

1. Dobriak, D.S., & Bambindra, D.I. (2006). *Ekoloho-ekonomichni zasady reformuvannia zemlekorystuvannia v rynkovykh umovakh* [Ecological and economic principles of land reform in market conditions]. Kyiv, Ukraine: Urozhaj.
2. Dorosh, O.S. (2006). *Formuvannia ratsionalnogo zemlekorystuvannia yak ekonomichni mekhanizm*

polipshennia ekolohichnoho stanu zemelnykh resursiv [Formation of rational land as an economic mechanism of ecological improvement of land resources]. *Visnyk ahraryoi nauky*, 11, 59–62.

3. Zinchenko, T.Ye. (2012). *Ekonomiko-institutsionalni zasady vykorystannia zemelnykh resursiv miskykh ahlomeratsii* [Economic and institutional principles of land use urban agglomerations]. Odessa, 400.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine. (1999). *Kontseptsiiia staloho rozvytku naselenykh punktiv* [The concept of sustainable human settlements development]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.

5. Martyn, A.H. (2011). *Rehuliuвання ринку земел' в Україні* [Regulation of land market in Ukraine]. Kyiv, Ukraine: Ahrar Media Hrup.

6. Nort, D. (1997). *Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie jekonomiki* [Institutions, institutional changes and functioning of the economy]. Moscow, Russia: Fond jekonomicheskoy knigi «Nachala».

7. Ibatullin, Sh.I. (2007). Investytsiina pryvablyvist prymiskykh zemel [Investment attractiveness of suburban land]. *Visnyk ahraryoi nauky*, 11 (655), 65–69.

8. Chudovs'ka, V.A. (2014). Ekoloho-ekonomichni zasady rozvytku vyrobnytstva orhanichnoi silskohospodarskoi produktsii [Ecological and economic principles of production of organic agricultural products]. Kyiv, 232.

Received: 02.6.2017 / Review 03.2.2017 / Accepted 03.10.2017

