

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

### INSTITUTIONAL ASPECTS OF URBAN LAND USING

**Рогач С.М.**

доктор економічних наук, професор,  
Національний університет біоресурсів і природокористування України

*У статті обґрунтовано важливість наукової проблеми формування збалансованого інституціонального середовища міського землекористування для перманентного забезпечення балансу приватних, державних інтересів та екологічних вимог. Виявлено основні блоки проблем, суперечностей та деструктивних факторів наявного інституціонального середовища сфери міського землекористування України, які зумовлені трансформаційними процесами, що відбуваються в національній економіці. Визначено необхідність системних перетворень у формуванні інституціонального середовища цієї сфери в напрямі збалансування його складників. Сформовано модель інституціонального механізму міського землекористування, що забезпечує врахування національних, регіональних та локальних інтересів, орієнтованих на вирішення проблеми раціонального використання земельних ресурсів.*

**Ключові слова:** міське землекористування, інституціональне середовище, інституціональний механізм, інституціональні зміни, управління земельними ресурсами.

*В статье обоснована важность научной проблемы формирования сбалансированной институциональной среды городского землепользования для перманентного обеспечения баланса частных, государственных интересов и экологических требований. Выявлены основные блоки проблем, противоречий и деструктивных факторов существующей институциональной среды сферы городского землепользования Украины, которые обусловлены трансформационными процессами, происходящими в национальной экономике. Определена необходимость системных преобразований формирования институциональной среды данной сферы в направлении сбалансирования ее составляющих. Сформирована модель институционального механизма городского землепользования, которая обеспечивает учет национальных, региональных и локальных интересов, ориентированных на решение проблемы рационального использования земельных ресурсов.*

**Ключевые слова:** городское землепользование, институциональная среда, институциональный механизм землепользования, институциональные изменения, управление земельными ресурсами.

*The scientific importance of the problem of forming a balanced institutional environment of urban land for the purpose of ensuring a permanent balance of private, public interest and environmental requirements is substantiated. The basic power problems, contradictions and destructive factors existing institutional environment in urban land use Ukraine, which are caused transformation processes taking place in the national economics are identified. The necessity of systemic change in the formation of institutional environment of this area toward balancing its components is identified. The model of institutional mechanism of urban land using that ensures consideration of national, regional and local interests, focused on solving problems of land resources rational using has been formed.*

**Keywords:** urban land using, institutional environment, institutional mechanisms, institutional change, land management.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку національної економіки проблеми раціонального землекористування набувають значної ваги у зв'язку з необхідністю забезпечення продовольчої безпеки, створення просторового базису ефективного розвитку продуктивних сил та належних умов проживання населення. У загальній системі землекористування особливу цінність становлять міські землі. Вони займають лише 2% від загальної площі території

країни, однак саме в містах проживає понад дві третини населення, сконцентровано майже три чверті основного промислово-виробничого капіталу та лівова частка виробничого, наукового та соціально-культурного потенціалу. З одного боку, це створює для користувачів земель населених пунктів винятково сприятливі можливості для господарювання та підприємництва, а з іншого – потребує ефективного використання міських земель, що є необхідною умовою успішного проведення економічних і соціальних ринкових перетворень, оскільки саме міста, насам-

перед великі і найбільші, є свого роду каркасом нових форм господарювання в країні.

Разом із тим суперечливий характер управління міським землекористуванням є одним із найбільш гальмівних чинників у формуванні прозорого механізму роздержавлення і приватизації земельних ділянок як громадянами, так і підприємницькими структурами. Отже, надзвичайно важливою науковою проблемою є формування відповідного інституціонального середовища для перманентного забезпечення балансу приватних та державних інтересів, екологічних вимог, що сприятиме раціоналізації міського землекористування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі проблеми раціонального землекористування та формування збалансованого інституціонального середовища були і залишаються важливими, але водночас і найбільш дискусійними. Вони знайшли своє відображення у працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених: Д. Бабміндрі, І. Бистрякова, Д. Богорада, О. Веклич, В. Віскузі, Т. Гайдай, Т. Галушкіної, З. Герасимчук, В. Голяна, Д. Добряка, Й. Дороша, А. Ендрес, Н. Зіновчук, Ш. Ібатулліна, І. Каракаша, І. Квернера, Г. Колодка, Д. Норта, О. Мордвінова, В. Медведєва, В. Міщенко, Ю. Ольсевича, Е. Ослунд, В. Полтеровича, Р. Пустовойта, В. Трегобчука, А. Третяка, Ю. Туниці, М. Хвесика, Дж. Ходжсона, Б. Шаванса, А. Шастітко, І. Якушика та ін. Зокрема, ними розглядаються засади формування інституціонального середовища землекористування, різні аспекти управління земельними ресурсами і регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та особливості здійснення повноважень місцевих рад у період проведення земельної реформи в Україні, вирішення регіональних екологічних проблем.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується означена стаття. Однак розглянуті в працях науковців правові проблеми земельних відносин досліджувалися в той час, коли в законодавстві існувала монополія держави на землю, використовувалися здебільшого адміністративні методи управління економікою та природними ресурсами, була встановлена жорстка централізація у вирішенні питань використання й охорони земель. Тому в сучасних умовах модернізації національної економіки, а саме реформування відносин власності на окремі складники природного капіталу; створення дієвого механізму впливу на темпи і способи використання земельних ресурсів у міських агломераціях; упровадження перспективних форм комерціалізації міського землекористування; вирішення екологічних проблем; синхронізації вітчизняної та зарубіжної практики, особливо в правовій площині, є недостатньо опрацьованими, суперечливими і потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті – на основі виявлення та аналізу основних проблем та деструктивних факторів наявного інституціонального середовища міського землекористування України обґрунтувати необхідність його системної модернізації в напрямі збалансування інтересів громадян, держави, бізнесу, національного та міжнародного інституційного простору.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Інституціональне середовище являє собою взаємоузгоджену та взаємодоповнюючу діяльність державних інститутів управління, інститутів громадянського суспільства та інститутів бізнесу з приводу купівлі-продажу, надання в оренду та інших форм руху земельних ресурсів.

Слід також зазначити, що земельні ресурси – це складне поняття, яке умовно можна визначити як «природно-соціальне утворення», що характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу, а також є об'єктом господарської діяльності і розселення, визначає екологічні умови життя людей. Стосовно землі як об'єкта управління, то слід зазначити, що на кожному етапі історичних, соціальних та економічних умов формується відповідна система управління, в якій одночасно накопичується відповідний досвід, що з різною динамікою доповнюється новими управлінськими надбаннями. Управління земельними ресурсами має розглядатися в двох аспектах: з одного боку, земля є уразливим ресурсом, що потребує захисту і проведення відповідної державної політики, з іншого – це об'єкт, здатний впливати на соціально-економічний розвиток і створювати багатство, якщо права на нього мають статус товару.

Науковці акцентують також увагу, що значення земельних ресурсів населених пунктів із точки зору їх дослідження і використання визначається, крім виробничої, важливою соціально-культурною, рекреаційною та екологічною функціями. Реалізація цих функцій полягає у розміщенні житлових будинків, підприємств, елементів виробничої і соціальної інфраструктур в умовах обмеженості земельних ресурсів [1, с. 43].

Усе це ускладнює процес формування планувальної та функціональної організації території, яка б забезпечувала сталий розвиток міст, потребує розробки нових методологічних підходів та державних механізмів щодо управління земельними ресурсами на різних рівнях та вимагає формування належного інституціонального середовища яке б ураховувало зазначені аспекти.

Наявне інституціональне середовище національної економіки і сфери міського землекористування, зокрема, стримує позитивні зрушення як у виробничій, так і невиробничій сферах, посилює деформаційні тенденції у структурі нагромадження та споживання через наявність низки проблем (рис. 1).

Значною мірою проблеми та суперечливі явища у сфері землекористування зумовлені трансформаційними процесами в економічній та соціально-політичній системах. Саме інститути генерують увесь спектр організаційних, економічних та правових інновацій, які проникають в усі сфери відтворювального процесу в період масштабних системних трансформацій [2, с. 7].

У наукових колах існує яскраво виражений плюралізм думок щодо підходів до формування інституціонального середовища, набору його структурних елементів та виявлення впливу чинників на темпи соціально-економічного розвитку.

Як зазначає Р. Пустовійт, основними інституціональними чинниками, що перешкоджають становленню та ефективному розвитку інституціонального середовища в національній економіці, є: суперечливий набір інститутів та їхня недостатня розвиненість; незадовільний доступ підприємців до інформації та її асиметричність; відсутність чітких правових норм, що структурують діяльність підприємств; орієнтація інститутів, які відповідають за створення базової основи підприємництва, на псевдоринкові правила поведінки; неузгодженість формальних та неформальних інститутів; розмитість прав власності; надмірна регламентація підприємницької діяльності [3, с. 10].

На думку академіка НАН України О. Алімова, відставання інституціональних змін в Україні від радикальних ринкових реформ призвело до виникнення та поглиблення суперечностей між застарілими принципами формування системи державного управління, що тяжіли до радянських догм, і лібералізацією економічних відносин [4].

Ю. Райта зазначає, що за роки незалежності України в інституціональному середовищі відбулися істотні зміни. Створено базові інститути ринкової економіки, інститути другого рівня. Однак вони не мають ефективних механізмів захисту, формальні правила гри є нечіткими та непрозорими, а використання неформальних правил поведінки часто ускладнює діяльність суб'єктів господарювання. Саме державі належить виняткова роль у генезисі, функціонуванні та розвитку інститутів ринкового господарювання [5, с. 11].

В. Голян вважає, що основним інституціональним недоліком попередніх років економічних перетворень було намагання віддалити державу від безпосередньої участі в діяльності більшості сегментів системи суспільного відтворення, тому й не виявилось контролюючого інституту, що упереджував би різноманітні маніпуляції формальними та неформальними інститутами [6, с. 20].

Практично всі дослідники приходять до висновку, що інституціональні зміни, які відбуваються в національній економіці протягом останніх років, зумовили комплекс еколого-економічних проблем, що перманентно створюють напругу в системі суспільних відносин і потребують вирішення.

Узагальнення наявних наукових підходів до виявлення суперечностей формування інституціонального середовища сфери природокористування дає підстави згрупувати фактори, що вирішальною мірою впливають на процеси інституціональних змін і взаємодію між усталеними, трансформованими та імпортованими інститутами міського землекористування (рис. 2).

Таким чином, наявна інституціональна структура міського землекористування не відповідає



Рис. 1. Основні блоки проблем формування інституціонального середовища міського землекористування в Україні

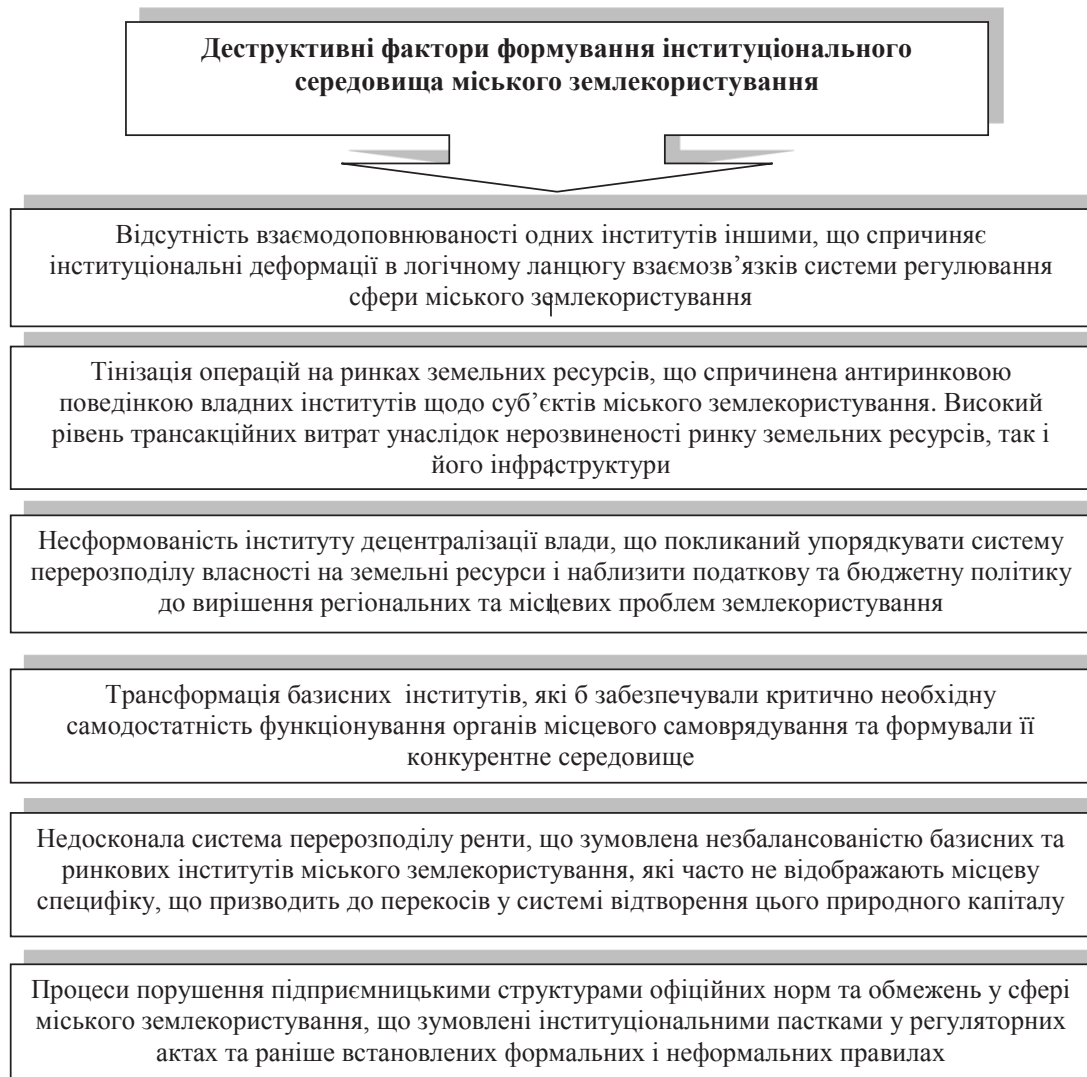
повною мірою новим викликам економічних перетворень через наявність значної кількості інших системних суперечностей та пасток, що зумовлені низькою адаптованістю до сучасних ринкових реалій інститутів, які залишилися у спадок від командно-адміністративної системи централізованого управління, а також слабкою здатністю активно включатися у відтворювальний процес інститутів, сформованих у результаті трансформаційних змін.

Інститути не виконують своєї основної функції, тобто не забезпечують справедливих правил гри між основними суб'єктами економічних відносин, не послаблюють численних антагонізмів, спричинених майновим розшаруванням населення та структурною незбалансованістю національної економіки. Важливим недоліком наявного інституціонального каркасу міського землекористування є те, що він не сприяє формуванню нової моделі суспільних відносин, яка базувалася б на принципах інноваційності, відкритості та демократизму. Цей фактор зна-

чною мірою стримує просування нашої країни в напрямі інтеграції в міжнародні та регіональні фінансово-кредитні й торговельні організації.

Розв'язати ці суперечності та усунути негативи селективними змінами стратегії економічних реформ шляхом упровадження окремих економічних стабілізаторів, як це відбувалося в останні роки, не вдасться. Потрібні радикальні зміни інституціонального середовища міського землекористування через збалансування норм, правил, принципів та імперативів, які унеможливають дискримінацію підприємницьких структур, незаконний перерозподіл земельних ресурсів та інвестиційно привабливих високоліквідних об'єктів державної власності.

Тому важливим завданням інститутів, які здійснюють трансформацію, є згладжування суперечностей (антагоністичних, неантагоністичних, місцевих, регіональних, національних) усередині економічної системи суспільства. Важливою складовою частиною такого згладжування є виявлення першопричин деструктивних



**Рис. 2. Деструктивні фактори та пастки формування інституціонального середовища міського землекористування України**

тенденцій, які можуть призвести до революційних стрибків.

Якщо інституціональне середовище являє собою складну економічну систему, то інститути необхідно розглядати в єдності із системою відносин (прав власності, контрактного права, відносин регулювання та примусу), щоб виявляти їх стабілізуючу чи дестабілізуючу роль у розвитку міського землекористування. Лише за таких умов можна адекватно наявним економічним реаліям проектувати інституціональні зміни у даній сфері.

Саме системні інституціональні перетворення мають стати важливими складниками формування сучасного інституціонального середовища сфери міського землекористування. За своїм змістом вони повинні представляти систему заходів, спрямованих на демонтаж інститутів командно-адміністративної системи, що не вмонтовуються в ринкову систему господарювання, вдосконалення інституціональних форм прикладання капіталу, формування нових економічних інститутів, що мають забезпечити імплементацію складників цієї сфери в пріоритети соціально-економічного розвитку країни. Від того, наскільки системними будуть зазначені трансформаційні перетворення, залежатимуть якісний стан інституціонального

середовища міського землекористування та можливості його збалансування.

Структурним каркасом міського землекористування має стати відповідний інституціональний механізм, який би охоплював усю систему відносин, пов'язаних із використанням земельного фонду міста, а також інститутами, які є носіями цих відносин (рис. 3).

Світовий досвід земельних відносин доводить, що немає і не може бути ефективного використання земель у населених пунктах, яке би базувалося лише на адміністративних методах управління. Для умов ринкової економіки більш прийнятними і демократичними методами управління є економічні. В їх основу покладено використання таких важелів і стимулів, які ініціюють економічну заінтересованість у раціональному використанні й охороні міських земель та створенні належного конкурентного середовища. Важливою проблемою є й розбудова інфраструктури ринку міських земель, яка має обслуговувати процес перерозподілу земельних ресурсів як за функціональним призначенням, так і за галузевими особливостями. Відповідно, вагомим значення набуває проблема ефективного функціонування інститутів інфраструктури, що трансформуються в суб'єкти земельних відносин. Потребує імплементації й низка еле-

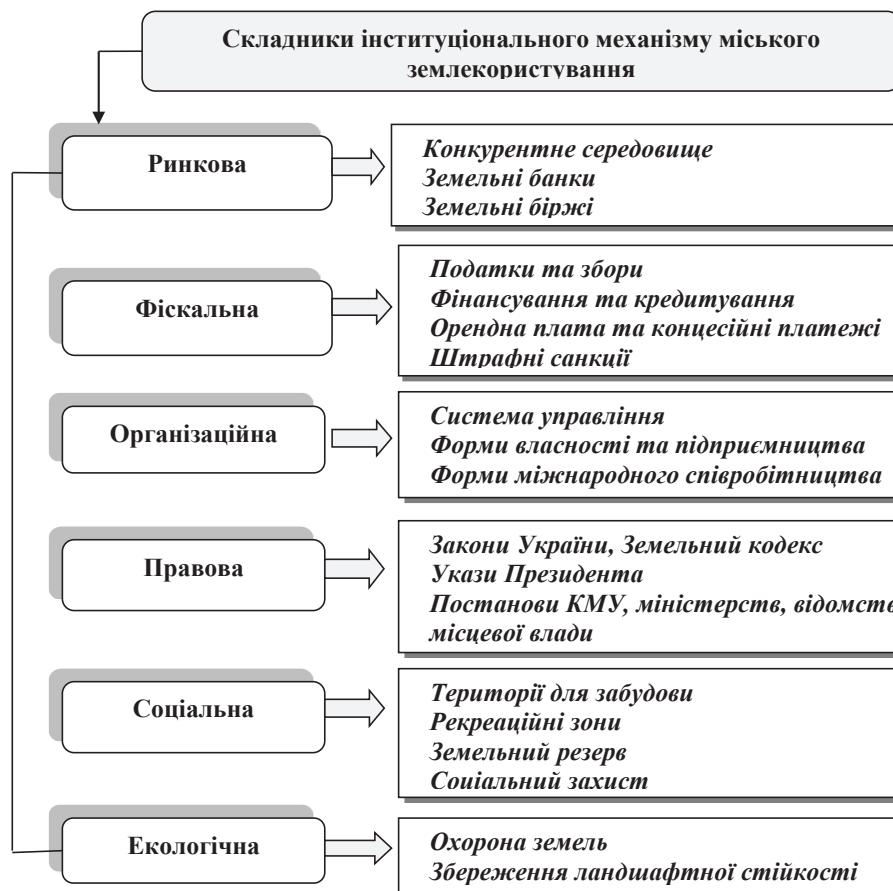


Рис. 3. Модель інституціонального механізму міського землекористування

ментів загальної ринкової інфраструктури, що забезпечить повноцінне залучення земельних ресурсів у господарський оборот.

Важливою є й реалізація фіскального складника міського землекористування через її диференціацію щодо застосування різних видів податків і зборів. Необхідно уніфікувати й підходи до визначення бази оподаткування. На думку фахівців, величина рентного доходу має бути основним детермінуючим чинником, від якого необхідно відштовхуватися під час установаження ставок оподаткування [7, с. 230]. Даний складник передбачає також надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель у населених пунктах. При цьому фіскальне регулювання має стимулювати фінансування інвестицій в охорону та відтворення земельних ресурсів, а не тільки виконувати роль «батога» чи «пряника» для землекористувачів.

Організаційний складник упорядкування відносин володіння, користування та розпорядження міськими землями передусім потребує чіткого розмежування державного, приватного та комунального секторів землекористування. Важливо при цьому створити рівні умови для всіх об'єктів земельних відносин незалежно від їх майнового стану. Це стосується також правового та фіскального регулювання.

Своєю чергою, правові новації мають органічно вливатися в регіональну економічну політику, знімати перешкоди на шляху формування повноцінного ринку земель та його інфраструктури, сприяти ліквідації тіньового сектору у сфері нерухомості, підвищенню інвестиційної привабливості міських земель, оптимізації структури землеволодіння як за інституціональними власниками, так і за функціональним призначенням, подоланню процесів лобювання владними структурами своїх інтересів у питаннях землекористування. Потребують удосконалення й правові засади запровадження в Україні концесійного режиму підприємницької діяльності через належний методичний та методологічний його супровід у сферу міського землекористування, адже ділянка землі це не тільки суб'єкт господарської діяльності чи елемент інфраструктури, а невід'ємна складова частина національного багатства, що має конкретну просторову та територіальну прив'язку, що безпосередньо стосується умов життєдіяльності місцевого населення.

Крім того, питання володіння та користування земельними ресурсами виходять на перший план у зв'язку з відсутністю системи противаг між найбільш зацікавленими сторонами (державою, землекористувачами, населенням) і є основними чинниками споживацького ставлення до даного ресурсу [8, с. 42]. Відповідно, правовий складник має згладити ту системну колізію, яка нині має місце в розподілі повно-

важень між державними органами управління земельними ресурсами та органами місцевого самоврядування. Для цього слід оформити правові засади чіткого розмежування їхніх прав і повноважень. Органи місцевого самоврядування мають визначати цілі, пріоритети, способи та методи землекористування в містах, а підрозділи Держгеокадастру – виконувати радше дорадчу функцію через консультативне, методологічне та методичне забезпечення відносин на ринку міських земель.

Соціальні й екологічні пріоритети мають реалізуватися через постійний моніторинг земельних ділянок у місцях концентрації населення. Потребують подальшої конкретизації умови землекористування в місцях організації та реорганізації рекреаційного бізнесу та проведення дозвілля населення.

Важливо акцентувати увагу і на тому, що у розвинених країнах давно набули поширення принципи вільного доступу громадськості до всіх видів інформації про стан навколишнього середовища і загальнонаціонального обговорення проектів будівництва чи діяльності найважливіших господарських об'єктів з погляду їх впливу на екологічну рівновагу. Відсутність інститутів громадянського суспільства в країнах пострадянського табору призвела до гегемонії промислового та фінансового олігархату у важливих сферах життєдіяльності та знівельувала фундаментальні принципи, за якими функціонує громадянське суспільство. Це дає підстави стверджувати, що розвиток інститутів громадськості є одним із соціальних пріоритетів у збалансуванні сфери землекористування.

В. Геєць розглядає масові громадські інститути як структури, що протидіють невинуватому втручанню держави в економічні процеси, при цьому зростає цінність професіональних та моральних якостей людей. Учений правомірно зазначає, що для забезпечення успішного розвитку необхідні не лише довіра населення до процесів перетворень і врахування мотивів, які формують цю довіру, а й інституціональні перетворення, завдяки яким така довіра (тобто ставлення до того, що відбувається) реалізується. Насамперед це стосується інституту власності, завдяки якому в населення виявляються мотиви до активності як господарської, так і суспільної [9, с. 9].

Під час формування збалансованого інституціонального середовища сфери міського землекористування важливо враховувати й сучасні тенденції активізації глобалізаційних процесів, що призводять до поглиблення розриву між багатими та бідними країнами. Отже, у зовнішні інституціональні середовище сфери землекористування необхідно впровадити інститути, що стануть протекціоністськими засобами обмеження надмірного та екологічно небезпечного впливу.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Досягнення умов ефективного міського землекорис-

тування – надзвичайно актуальна проблема сучасного соціально-економічного і суспільно-політичного життя країни. Це зумовлено якісно новими явищами, структурними зрушеннями в господарському комплексі України, її розвитком в умовах ринкової економіки, цивілізованих земельних відносин у населених пунктах. Проведене дослідження дає підстави до основних проблем міського землекористування віднести: інституціональну неповноцінність ринку землі; нерозробленість системи довгострокового кредиту, насамперед іпотечного, а також системи реєстрації об'єктів нерухомості і угод з ними; повільне врегулювання ціноутворення і тарифів, у тому числі у сфері комунального права; цілковите перекидання відтворення міської інженерно-транспортної інфраструктури на міський бюджет чи бюджет містоутворюючих підприємств; невирішеність питання титульного страхування; недосконалість і суперечливість нормативно-правової бази землекористування.

Сьогодні в Україні необхідно сформувати такий управлінський механізм, який буде запо-

рукою ефективного використання міських земель. Магістральним напрямом трансформації інституціонального механізму землекористування в містах має стати синхронна модернізація всіх його складників, інакше зміни втратять системний характер і породжуватимуть нові проблеми. Інституціональні зміни носитимуть комплексний характер лише тоді, коли системні перетворення та перетворення фіскальної системи будуть доповнені подальшою трансформацією відносин власності у бік ефективнішого використання окремих елементів національного багатства на основі справедливого вибору форм власності виходячи із прийнятої системи критеріїв, яка є адекватною ринковим умовам. Конструктивне вирішення даних завдань потребує подальших наукових досліджень, адже впровадженню нових інститутів, як правило, притаманних ринковій економіці, мають передувати сприятливі інституціональні передумови, що унеможливлять їх деструктивний вплив на усталену систему суспільних відносин у міському землекористуванні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Інституціональне забезпечення міського землекористування: сучасний стан та перспективи удосконалення: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. – К.: НАУ, 2005. – 208 с.
2. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: [монографія] / О.Г. Мордвінов. – К.: УАДУ, 2000. – 344 с.
3. Пустовійт Р.Ф. Особливості економічної поведінки в перехідній економіці України (інституціональний підхід): автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / Р.Ф. Пустовійт. – К., 2006. – 36 с.
4. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: [монографія] / О.М. Алімов, А.І. Даниленко, В.М. Трегобчук [та ін.]. – К.: Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2005. – 540 с.
5. Райта Ю.В. Формування інституціонального середовища підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / Ю.В. Райта. – Львів, 2006. – 20 с.
6. Голян В.А. Природокористування як сфера економічних відносин: суперечності та пріоритети / В.А. Голян // Економіка та держава. – 2007. – № 6. – С. 20–22.
7. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: НАУ, 2006. – 260 с.
8. Механізм регулювання земельних відносин / М. Ступень, С. Рогач, І. Рій // Економіст. – 2015. – № 2. – С. 42–43.
9. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / За ред. акад. НАН України В.М. Геєця. – К.: Логос, 1999. – 500 с.
10. Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: land.gov.ua.