

УДК 332.33(470)

*Г. О. Тютюнник,  
м. н. с., здобувач відділу економічного регулювання природокористування,  
Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса*

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК ПІДґРУНТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ**

*Н. О. Tiutiunnyk  
Junior Researcher, postgraduate, Department of Economic Regulation of Nature Management  
Institute of Market Problems and Economic & Ecological Research NAS of Ukraine, Odessa*

### **INSTITUTIONAL BASES OF LAND USE PLANNING AS THE BASIS FOR THE EFFICIENCY OF LAND USE**

*В статті проаналізовано стан сучасного використання землекористувань на території України, виявлено відсутність вигіднішого напрямку використання земельних ресурсів. Установлено неефективність використання земельних масивів, зокрема не врахування їх економічного, екологічного і соціального значення. Визначено недосконалість механізму економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель. Розкрито прогалини в нормативно-правовому забезпеченні використання земельних ресурсів, зокрема їх суперечливий характер.*

*Зроблено висновок, що неефективне використання земельних ресурсів, тягне за собою проблеми із формуванням екологічно чистих земельних масивів та ведення екологічно безпечного землеробства, що передусім залежить від ефективних мотиваційних механізмів, які на даний час відсутні.*

*Представлені шляхи вирішення питання ефективного землекористування шляхом проведення природоохоронних, планувальних та управлінських заходів із переглядом нормативно-правового забезпечення.*

*The article analyzes the state of modern use of land use in Ukraine, and the lack of a more beneficial direction of land resources usage. The ineffectiveness of the use of land masses, in particular the failure to take into account their economic, environmental and social significance, has been established. The imperfection of the mechanism of economic stimulation of rational use and protection of land is determined. The gaps in the normative legal support of the use of land resources, in particular their contradictory nature, are revealed.*

*It is concluded that inefficient use of land resources entails problems with the formation of ecologically clean land massifs and ecologically safe agriculture, which depends primarily on efficient motivational mechanisms that are currently absent.*

*The ways of resolving the problem of effective land use by means of environmental protection, planning and management measures with revision of legal and regulatory framework are presented.*

**Ключові слова:** планування, ефективність, управління, земельні ресурси, землекористування, екологічно чисті земельні масиви.

**Keywords:** planning, efficiency, management, land resources, land use, ecologically clean land massifs.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** На сучасному етапі розвитку економіка, практично не враховується унікальність земельного фонду країни, що характеризується надзвичайно високою біопродуктивністю. Використання особливо цінних земель, які займають важливе місце у розвитку продуктивних сил в сільськогосподарській галузі економіки країни та можуть слугувати резервом для отримання стабільних високих врожаїв сільськогосподарських культур під час загострення продовольчої й екологічної проблем, знаходиться в кризовому стані.

Проблема нехтування унікальністю земельного фонду країни спричиняє зменшення продуктивності сільського господарства, втрату поживних речовин, зменшення родючого шару ґрунту, як результат зниження стійкості та врожайності сільськогосподарських культур. Особливу увагу заслуговує сфера ефективного використання землекористувань, охорони ґрунтів і підвищення родючості земель, недбале ставлення до вирішення цього питання викликає погіршення стану якості виробленої продукції, зокрема її екологічної складової, а разом з тим негативно впливає на стан здоров'я населення й майбутніх поколінь.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** За дослідженнями фахівців, сучасна система використання й планування землекористування в Україні недостатньо сформована та збалансована і не забезпечує позитивного результату в досягненні високої економічної його ефективності та екологічної безпеки [1, с. 21]. Стан організації та використання земель характеризується низкою невирішених питань, такими є: відсутність єдиних державних стандартів та нормативів використання й організації земель; науково-обґрунтованого прогнозування розвитку територій; концепції консолідації земельних масивів за якісними властивостями для раціоналізації їх використання; не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз стану сучасного використання земельних ресурсів і наявних прогалин в інституціональному середовищі, що призводять до неефективності використання землекористувань. Завданнями є визначення проблем, які викликані недосконалістю системи землекористування й представлення можливих шляхів вирішення цього питання.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Ефективне землекористування в сільськогосподарському виробництві характеризується трьома основними аспектами – економічним, екологічним і соціальним.

Економічна ефективність землекористування характеризується відношенням обсягу виробництва продукції до витрат праці й коштів. Чим вище рівень виходу продукції при найменших витратах, тим вище економічна ефективність землекористування.

Екологічна ефективність землекористування характеризується стабільністю й продуктивністю агроєкосистеми при низькому рівні енерговитрат. Чим нижче рівень витрат енергії, більш стабільна та продуктивна агроєкосистема, тим вище екологічна ефективність землекористування.

Соціальна ефективність землекористування характеризується відношенням соціальної стабільності суспільства до виникаючих проблем у земельних відносинах, розподілом земельної ренти. Висока соціальна стабільність землекористування визначається якісним вирішенням земельних проблеми в інтересах населення.

На сучасному етапі розвитку економіки нашої країни чітко не визначена оптимальна модель ефективного сільськогосподарського землекористування, здебільшого все ще превалює екологічно небезпечні методи використання землі, причиною чого є недосконалість інституціональної системи в сфері регулювання земельних відносин і управління землекористуванням. За розрахунками індексу глобальної конкурентоспроможності фахівцями Світового економічного форуму, Україна очолює десятку останніх позицій при визначенні показнику якості інститутів [2, с. 1].

Перешкодою вирішення питань забезпечення ефективної діяльності інституціонального середовища в сфері управління землекористуванням є недосконалість нормативно-правового забезпечення. Нормативно-правова база в складі законів, постанов, наказів, інструкцій визначається суперечливим характером, зокрема неузгодженістю питання про екологічну інформацію в законах «Про охорону навколишнього природного середовища» [3, с. 1], «Про державну таємницю» [4, с. 1], Конституції України [5, с. 1].

Взаємодія інститутів, державних органів влади, громадян не є координованою системою з питань екологічно безпечного використання земель, зокрема не завжди є екологічно свідомою. Особливо це стосується сільської молоді, яка не має можливості отримувати достатній рівень екологічної освіченості в рідних місцях, в результаті занепаду сільських територій. Ще одним не вирішеним питанням є

недосконалість механізму економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель, недосконалість фінансування сільськогосподарських підприємств та відсутність стратегічного планування.

Сучасна інституціональна система України в галузі земельних відносин характеризується невизначеністю й не закріпленістю соціальних правил і норм екологічності формування й використання земельних масивів, ролей і статусів суб'єктів земельних відносин. Відсутність єдиної національної системи, що діє в інтересах задоволення державних і суспільних потреб, та упорядковуються відповідним соціальним середовищем, екологічною освіченістю органів державної влади й громадян стримує утвердження ефективного, конкурентоспроможного сільськогосподарського підприємництва орієнтованого на формування екологічно чистих земельних масивів та виробництво екологічно безпечної продукції [6, с. 82-90].

Відсутність необхідної інституціональної інфраструктури в якості: чіткого функціонування удосконаленої та наповненої відомостями щодо цінних земельних ресурсів та їх якісного стану системи державного земельного кадастру; достовірної оцінки земельних ділянок за оновленими даними якісних та кількісних показників; професійних спеціалістів з високим рівнем освіченості в сфері екологічно чистого землеробства й виробництва екологічної продукції, спонукає до неможливості надійного функціонування планування землекористування.

Складність ситуації у використанні земельних та інших природних ресурсів полягає в наступному: відсутності надійного нормативно-правового забезпечення, механізмів вільного обігу земельних ділянок та розв'язання проблеми іпотечного кредитування;

проблемах у формуванні сільськогосподарських підприємств та розмежуванні земель державної й комунальної власності;

не врахуванні соціально-економічного значення земель, низькій орендній платі за землі сільськогосподарського призначення;

не установленому механізму комплексного визначення та отримання всіх земельних рент;

недоступності й недостатності інформації та досліджень, пов'язаних з якісним станом ґрунтів, неповноті й неточності даних земельного кадастру;

недосконалому контролю за створенням і веденням інформаційних баз щодо стану ґрунтів земель сільськогосподарського призначення;

відсутності надійного контролю за землевласниками та землекористувачами;

проблеми у здійсненні заходів з охорони земель, картографуванні земельних угідь, ґрунтових обстежень, моніторингу, визначення територій техногенного забруднення земель;

нестачі фінансового забезпечення та недостатності кваліфікованої робочої сили в сфері екологічно чистого сільськогосподарського виробництва тощо.

Неефективне використання земельних ресурсів, зокрема особливо цінних та встановлення низької орендної плати на них призводить до відсутності мотивації до формування екологічно чистих земельних масивів та ведення екологічно безпечного землеробства й сільського господарства взагалі, наслідком є те, що більшість сільськогосподарських земель ніким не обробляється. Недостатність мотиваційних заходів у вигляді технологічного переоснащення і модернізації галузей аграрного виробництва, незабезпеченість необхідними машинами й обладнанням, не сприяння розвитку об'єднань сільськогосподарських виробників викликає зниження рівня їх відповідальності за створення й дотримання якості і безпеки виробленої продукції. Недосконалість стимулювання раціонального розміщення і спеціалізації аграрного виробництва з урахуванням природно-кліматичних умов призводить до нераціонального використання родючого шару ґрунтів та їх призводить до їх збіднення.

Нераціональне використання особливо цінних земель, не дозволяє збільшити виробництво рослинної органічної речовини за рахунок максимального використання потенціалу клімату та ґрунту з підвищенням коефіцієнту біоконверсії кормів у продукти тваринництва, звідси залишається значна кількість проблем, що стосуються забезпечення екологічної безпеки при використанні особливо цінних земель.

Перешкоджає рішенню вищезазначених проблем неповнота земельного кадастру та недостатність інформації стосовно якісного стану земель для суб'єктів володіння і користування що є провідною причиною різкого зменшення вмісту в ґрунті гумусу, так як організація відтворення земельних ділянок відбувається на засадах інтуїтивності, без необхідних знань особливостей якісного стану землекористування.

Відсутність ринку земель сільськогосподарського призначення сприяє активному розвитку орендних відносин в якості залучення земель із державної та комунальної власності на основі договорів оренди. Початок 2017 року ознаменувався процесом продажу на земельних аукціонах прав оренди на земельні ділянки державної власності за пільговими орендними ставками під органічне виробництво.

Розрахунок вартості оренди складається з нормативної грошової оцінки агровиробничих груп ґрунтів, їх площі, площі несільськогосподарських угідь та нормативу капіталізованого рентного доходу несільськогосподарських угідь на землях сільськогосподарського призначення. Проте проведення великомасштабного обстеження ґрунтового покриву України, останнє було проведене ще в 1995 р., що не є належним підґрунтям для проведення оцінки земель сільськогосподарського призначення більш ніж через 20 річний період. Крім того, екологічна складова не входить в розрахунок вартості оренди землі, що також ускладнює процес точного оцінювання земельної ділянки.

Організація планування землекористування України на всіх рівнях характеризується неефективністю, система не забезпечує раціональності використання земельних ресурсів та екологічної безпеки. Порівняно з 2010 роком у 2015 – площа земель, зайнятих під екологічно безпечним сільським господарством, зросла більш ніж на 150%, проте частка цих земель становила лише один відсоток загальної площі всіх територій сільськогосподарського призначення [7, с. 1].

Звідси випливає нагальна необхідність вдосконалення інституціональних засад земельного законодавства в напрямку, який включив би до розгляду екологоорієнтованість використання землі, зокрема екологічну складову при її оцінці та нормативне закріплення обстеження й контролю за якісним станом ґрунтів сільськогосподарських земель. Особливої уваги потребує спрощення порядку набуття громадянами України сільськогосподарських земель для формування екологічно чистих земельних масивів та ведення на них екологічно безпечного землеробства.

Необхідність зміни організації використання земельних ресурсів можна провести шляхом визначенням на 0:

## ПЕРЕДУМОВИ ЗМІНИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

✓ Необхідність стабілізації фінансових надходжень в бюджетні і позабюджетні фонди за рахунок поліпшення показників роботи суб'єктів підприємницької діяльності;

✓ Необхідність підвищення ефективності використання державних коштів, що спрямовуються в раціональне використання, охорону, відновлення і відтворення земельних ресурсів

χ Відсутність або недостатня конкуренція за використання земель між суб'єктами підприємницької діяльності, виробничими і невиробничими користувачами;

χ Зниження підприємницької економічної зацікавленості, ініціативи в області раціонального використання, охорони, відновлення і відтворення земельних ресурсів;

χ Неможливість ефективного стимулювання, розвитку, впровадження інновацій, передових технологій, продуктивного обладнання, яке використовуються в процесі використання, охорони, відтворення та відтворення земельних ресурсів;

χ Зростання негативної екологічної, економічної, соціальної мотивації на основі єдності і протиріч в інтересах власників природних об'єктів і ресурсів; власників і користувачів; власників, користувачів та розпорядників, структур, які приймають управлінські рішення в розподілі земельних ресурсів, фінансування заходів з охорони, раціонального використання, відтворення та відновлення земельних ресурсів

Рис. 1. Провідні причини оптимізації організації господарського використання земель

Дієвими шляхами до раціонального та ефективного використання земельних ресурсів, зокрема вирішення конфліктів людських потреб є комплексне планування й управління землекористуванням. Визначені методи дозволяють улагодити суперечки, використати найбільш ефективні варіанти та сформуванню зв'язку соціально-економічного розвитку з охороною й покращанням оточуючого природного середовища, сприяючи досягненню цілей екологічно безпечного розвитку.

Синергія планування й управління землекористуванням полягає у визначенні придатного земельного масиву з метою використання його для тих чи інших потреб та сприянні переходу до екологічно безпечного використання земельних ресурсів із врахуванням екологічних, соціальних та економічних питань, а також прав власності, обмежень та обтяжень.

Управління землекористуванням складається з трьох етапів. Перший етап – планування землекористування, здійснення запланованих заходів, спостереження за використанням створених землекористувань. На другому етапі відбувається проведення заходів із адміністративного і фінансового впливу на сформований земельний масив. На третьому етапі проводиться моніторинг земель і оцінка впливу змін новоствореного землекористування на оточуюче навколишнє середовище [8, с. 1-5].

Організація планування землекористування вимагає правового регулювання та формування механізмів зворотного зв'язку суб'єктів земельних відносин, зокрема інститутів, інституцій та громадськості у процесі прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами на основі загальної системи цілей на національному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням екологічних, соціальних, демографічних та економічних аспектів.

Детальної уваги потребує удосконалення систем інформаційної бази даних, їх обробки, міжвідомчої координації, систематичного нагляду й оцінки якісних показників стану землекористування, формуванню облікових методів земельних ресурсів на основі екологічної складової.

Треба дотримуватися двох умов, під час планування землекористування:

– необхідність змін у землекористуванні або діяльності пов'язаної з його використанням, що спрямовані на запобігання небажаних змін, повинні бути прийняті зацікавленими суб'єктами земельних відносин;

– має бути загальна стратегія і здатність впровадити її в життя.

Планування землекористування повинно мати на меті максимальне використання обмежених ресурсів за рахунок:

– оцінки існуючих та майбутніх потреб та систематичного оцінювання придатності земель до виробництва на ній якісної продукції;

– виявлення та вирішення конфліктів між конкуруючими користувачами, між потребами окремих осіб та спільнот, а також між потребами нинішнього покоління та потреб майбутніх поколінь;

– пошуку стабільних варіантів та вибір найкращих, що відповідають визначеним потребам;

– планування досягнення бажаних змін.

Весь процес планування повинен носити безперервний характер з врахуванням змін на кожному етапі.

Цілі планування повинні бути зазначені на початку конкретного планувального проекту, вони повинні бути згруповані за трьома критеріями – ефективності, справедливості та прийнятності та стійкості.

Землекористування має бути економічно життєздатним, тому одним з критеріїв планування є ефективне та продуктивне використання землі. Для будь-якого конкретного землекористування деякі зони краще підходять, ніж інші. Ефективність досягається за рахунок співставлення різних землекористувань з ділянками, які дадуть найбільшу вигоду при мінімальних витратах.

Землекористування також має бути соціально прийнятним та справедливим. Цей критерій включає справедливість продовольчої безпеки, зайнятості та безпеку доходів у сільській місцевості. Поліпшення та перерозподіл землі можуть бути зроблені для зменшення нерівності.

Стійке ефективне землекористування – це землекористування, яке відповідає потребам сучасності, в той же час, зберігаючи ресурси для майбутніх поколінь. Це вимагає поєднання виробництва та консервації: виробництво товарів, необхідних людям зараз, у поєднанні з збереженням природних ресурсів, від яких залежить виробництво, з тим щоб забезпечити подальшу виробничу діяльність у майбутньому.

Основними завданнями ефективно організації використання і охорони земель та інших природних ресурсів мають стати:

– ведення охорони земель сільськогосподарського призначення у напрямку переорієнтації сільськогосподарських підприємств на екологічно чисту форму господарювання з використання інноваційних природоохоронних технологій;

– формування мотиваційних механізмів та механізмів зворотного зв'язку суб'єктів земельних відносин, зокрема інститутів, інституцій та громадськості у процесі прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами;

– вдосконалення інституціональних засад земельного законодавства з обов'язковим врахуванням екологічності та унікальності земельного фонду країни;

– оновлення інформаційної бази даних із використанням національних та міжнародних стандартів;

– формування стратегії та програм розвитку сільських територій і збалансованого екологоорієнтованого використання земельних ресурсів;

Виконуючи ці заходи можна отримати комплексну вигоду від місцевих особливостей, зберегти ідентичність територій та пом'якшити диспропорції розвитку та якості життя.

Результатами проведених заходів стане модифікація виробничого процесу, шляхом впровадження нових моделей наукового бачення сільськогосподарського землекористування.

Земельні масиви, які будуть використовуватися із дотриманням правил охорони земельних ресурсів, збереженням біологічного різноманіття й встановленням відповідних обмежень слугуватимуть відродженню порушених екосистем.

Удосконалення засад правового регулювання екологічно чистого землеробства, обліку та сертифікації екологічно чистих земель, створення належної системи контролю за функціонуванням ринку органічної продукції дасть змогу запобігти уникненню відповідальності суб'єктів орендних відносин за порушення законодавства у цій сфері.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Сучасне використання земельних ресурсів характеризується чітко не визначеною оптимальною моделлю сільськогосподарського землекористування, зокрема відбувається його неефективне використання за економічним, екологічним і соціальним аспектами.

Прогалини присутні в інституціональному середовищі, недосконалому нормативно-правовому забезпеченні. Неефективне використання земельних ресурсів, викликає проблеми із мотивацією сільськогосподарських підприємств до формування екологічно чистих земельних масивів та ведення екологічно безпечного землеробства.

Вирішити питання ефективного землекористування дозволить комплексне планування й управління землекористуванням; вдосконалення інституціональних засад земельного законодавства із оновленням

інформаційної бази даних; формування стратегії та програм розвитку сільських територій, мотиваційних механізмів; охоронні та відтворювальні заходи.

#### **Література.**

1. Третяк А. М. Територіальне планування землекористування в контексті формування фінансової стійкості об'єднаних територіальних громад / А.М. Третяк // Управління земельними ресурсами та землеустрій. – № 1'2017. – С. 21-27
2. Schwab, Klaus (2017). The Global Competitiveness Report 2016–2017. World economic Forum. [weforum.org/gcr](http://weforum.org/gcr). Retrieved from : [www.weforum.org/gcr](http://www.weforum.org/gcr)
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ / Відомості Верховної Ради України від 08.10.1991. – 1991 р. – № 41. – стаття 546.
4. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-ХІІ / Відомості Верховної Ради України від 19.04.1994. – 1994 р. – № 16. – стор. 422. – стаття 93.
5. Дотримання екологічних прав / ЕГО «Зелений світ». – Харків: Права людини. – 2007. – 266 с.
6. Пендзей Л.П. Формування та інституційне забезпечення ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення / Л.П. Пендзей // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – № 4'2015. – С. 82-90.
7. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. №275-р / Урядовий кур'єр від 11.05.2017. – № 85
8. Бізікін С.В. Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування : інституціональний аспект / Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (49). – 2015. – 5 с.

#### **References.**

1. Tretiak, A.M. (2017), "Territorial planning of land use in the context of the formation of financial stability of the combined territorial communities". *Upravlinnia zemelnymy resursamy ta zemleustrii*, vol. 1, pp. 21-27.
2. Schwab, Klaus (2017), "The Global Competitiveness Report 2016–2017". World economic Forum. available at: [www.weforum.org/gcr](http://www.weforum.org/gcr)
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On environmental protection", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* vid 08.10.1991. vol. 41.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "About state secrets", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* vid 19.04.1994. vol 16. pp. 422.
5. ЕГО «Zelenyy svit» (2007), "Dotrymannia ekolohichnykh prav" [Observance of environmental rights], Kharkiv, Prava liudyny, p. 266.
6. Pendzei, L.P. (2015), "Formation and institutional support of market circulation of agricultural land". *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel*. vol. 4. pp. 82-90.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution "Approval of the medium-term plan of the Government's priority actions by 2020"", *Uriadovyi kuryer* vid 11.05.2017. vol. 85
8. Bizikin, S.V. (2015) Regulation of land relations by local self-government bodies: the institutional aspect. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. – vol. 2 (49), p. 5.

*Стаття надійшла до редакції 04.06.2018 р.*