

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

## ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL PROVIDING OF TERRITORIAL PLANNING OF RURAL TERRITORIES' LAND MANAGEMENT

**Ольга ДОРОШ,**  
доктор економічних наук,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України



**Ol'ha DOROSH,**  
Doctor of Economics,  
National University of Life  
and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

Формування інститутів земельних відносин відбувається на національному, регіональному, місцевому та локальному рівнях. На кожному з них система інститутів має певну специфіку, зумовлену відмінностями між суб'єктами відносин та їхніми інтересами, об'єктами та структурою інститутів власності на земельні ресурси. На сучасному етапі реформування земельних відносин простежується недостатня сформованість деяких інститутів, зокрема місцевого, локального та господарського рівня.

Це дає змогу встановити диференційований підхід до дослідження процесів інституціоналізації, визначити напрямки й механізми їхнього подальшого розвитку. Треба зазначити, що переважають економічні фактори впливу на формування інститутів земельних відносин. Так, у сучасних умовах переходу економіки на ринкові засади, поширення приватної власності на землю, різних форм господарювання посилюється економічне й політичне значення землі як товару в економічній системі ринку, поглиблюються проблеми використання й охорони земель, загострюються економічні та екологічні протиріччя, пов'язані з виконанням ґрунтоохоронних заходів та їхнім фінансуванням.

Інституціональні перетворення земельних відносин у цьому зв'язку мають стати вирішальними при запровадженні концепції сталого розвитку, забезпечення якої можливе за умови, якщо екологічна, економічна та соціальна складові будуть взаємоузгодженими й поступальний розвиток однієї з них не призводитиме до деструктивних процесів в інших. З огляду на це інституційні перетворення, зокрема, мають охоплювати: способи набуття земельної власності з урахуванням умов організації раціонального землекористування та охорони земельних ресурсів; способи формування різних типів землекористування та узгодження їх з основними видами економічної діяльності; умови зміни цільового призначення земель; засади розподілу та перерозподілу доходів і результатів, одержаних у процесі використання земель; способи забезпечення відтворення продуктивності земельних ресурсів, зокрема ґрунтів, що є основою комплексу еколого-економічних імперативів землекористування.

Над вирішенням проблем територіальної організації економічної діяльності та розвитку землекористування працюють відомі вітчизняні вчені: І.Бистряков, В.Голян, Й.Дорош, Ш.Ібатуллін, А.Третяк, М.Хвесик та інші. У більшості наукових досліджень розглядаються окремі аспекти впливу територіального планування землекористування на просторову організацію економічної діяльності. Разом з тим формування організаційно-інституціональних передумов для реалізації економічних пріоритетів, характерних для сільських територій, потребує подальших досліджень.

характерних для сільських територій, потребує подальших досліджень.

**Мета статті** – визначити функціональні орієнтири процесу територіального планування розвитку сталого землекористування, розробити пропозиції щодо визначення місця простору як економічної категорії в територіальному плануванні та запропонувати методологічний підхід формування організаційно-інституціонального середовища територіального планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях.

Під плануванням розвитку на сучасному етапі необхідно розуміти насамперед сукупність інституціональних змін соціально-економічної системи, що забезпечують її якісне покращення. Тобто планування розвитку спрямовується на досягнення й підтримання вищого рівня життя людей і темпів економічного зростання шляхом поетапного реформування організаційно-правових структур, які перешкоджають процесу відтворення територіальної господарської системи. Тому, враховуючи перспективи розвитку землеволодіння та землекористування, пропонуємо цільові орієнтири планування їх сталого розвитку, а саме: інституційні зміни та економічне зростання. Інституційні зміни передбачають формування законодавчо-нормативної бази та реформування організаційних структур, а економічне зростання – сталий розвиток землекористування певної території.

У цьому аспекті територіальне планування є важливим елементом системи управління на всіх рівнях, оскільки охоплює різні управлінські сфери і є надзвичайно складною організаційною технологією з притаманними їй методами, алгоритмами та інформаційними потоками. Значне місце у територіальному плануванні землекористування відведено розвитку інституціонального середовища формування й функціонування системи землекористування в контексті економічного зростання територій з урахуванням екологічного фактору.

Територіальне планування землекористування виявилось незагребуваним системою державного

*Доведено, що інститути земельних відносин є недостатньо сформованими, особливо на місцевому, локальному та господарському рівнях. Обґрунтовано необхідність у плануванні розвитку сільських територій на основі територіального планування землекористування, в якому чільне місце посідає просторове планування. Запропоновано методологічний підхід формування організаційно-інституціонального середовища територіального планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях.*

*It is proved that the institutes of land relations are not fully-formed, particularly, at the local, regional and economic levels. The necessity of rural territories development planning based on territorial planning of land management, where the spatial planning is leading, is substantiated. The methodological approach to formation of the organizational and institutional environment of territorial planning of land management at local, regional and economic levels is suggested.*

Рисунок. Етапи територіального планування сталого землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях



й муніципального управління, що свідчить про наявність проблем власне в територіальному управлінні, пов'язаних із недостатньою відповідністю сучасним потребам сталого розвитку. Подальше вдосконалення цієї системи передбачає проведення активної державної територіальної земельної політики, яка сприяла б розвитку цивілізованих ринкових відносин економіки землекористування в частині підвищення ефективності використання земельних ресурсів і територіальної організації суспільства.

Необхідно зосередити увагу на процесі відновлення й розвитку комплексного територіального планування землекористування в напрямі вдосконалення змістовних та організаційних складових і методів їх реалізації. Зокрема, у процесі територіального планування землекористування необхідно оптимізувати взаємодію низки суперечливих факторів, обумовлених вирішенням поточних та перспективних завдань територіально-економічного розвитку, що визначає внутрішню структуру та послідовність етапів територіального планування на місцевому, локальному та господарському рівнях (див. **рис.**).

Згідно з наведеною схемою перший етап – впорядкування існуючої нормативно-правової бази зі скасуванням законодавчих актів, що фактично не діють, і створенням нових правових норм та інститутів; другий – розроблення прогнозу, концепції з визначенням цілей, стратегії, програми, яка завершується розробкою проекту територіального планування розвитку землекористування, що передбачає довгострокову перспективу побудови інформаційного суспільства.

Процес територіального планування включає як основні елементи плану еколого-економічного розвитку землекористування, так і послідовність його реалізації. У цьому процесі виділено вісім стадійних елементів: визначення мети, завдань і обсягу робіт; загальний аналіз із визначенням та структуризацією конфліктних ситуацій і напрямів їх вирішення; спеціальний аналіз щодо захисту природних ландшафтів; попередній прогноз напрямів розвитку сільських територій; розроблення концепції; формування стратегії реалізації; програмні заходи; реалізація програми.

Територіальне планування землекористування сільських територій, по-перше, дасть змогу виявити додаткові ресурсні можливості для їх економічного розвитку; по-друге, є підставою для обґрунтування нової структури типів землекористування сільських територій на основі диверсифікованості видів діяльності, у тому числі таких, які раніше використовувалися недостатньо, але в перспективі можуть стати провідними; по-третє, сприятиме активізації діяльності місцевих органів з метою розвитку землекористування сільських територій.

Локальність проблем сільського розвитку потребує реалізації комплексу заходів, створення й підтримки адекватної організаційної та інституціональної систем на локальному рівні. Водночас відомо, що вирішення зазначених проблем значною мірою залежить від залучення місцевих територіальних ресурсів, мобілізації ініціативи населення. Використання локальних матеріальних ресурсів і людського капіталу сприятиме концентрації

зусиль на вирішення місцевих проблем. Це забезпечить найкращі умови для сталого розвитку конкретної сільської території.

Таким чином, територіальне планування землекористування пов'язане з просторовим сталим розвитком. Зокрема, для забезпечення сталого розвитку землекористування сільських територій у довгостроковому періоді, не порушуючи балансу між збереженням природно-ресурсного потенціалу й вирішенням усього комплексу соціальних, економічних, демографічних, культурних, інституціональних та інших проблем, територіальне планування землекористування необхідно розглядати як один з основних важелів державної земельної політики щодо гармонізації державних, бізнесових та громадських інтересів у сфері використання й охорони земель.

Просторовий підхід у територіальному плануванні землекористування орієнтує на високий рівень комплексності не тільки оцінок, а й методів управління процесами перерозподілу земельних ресурсів, які суттєво відрізняються від сформованих традиційних стереотипів. Сутність його полягає в тому, що він об'єднує два важливих елементи – територіальне планування землекористування та планування відносин сталого землекористування, які взаємодіють між собою через механізми впорядкування (екологічні, економічні та соціальні), що максимально забезпечує охоплення процесів господарського використання земельних ресурсів, досягаючи за рахунок цього планованого підвищення якості управління землекористуванням і, відповідно, значного специфічного організаційно-економічного ефекту. У цьому контексті територіальний економічний відтворювальний процес – це особливий простір, що охоплює розширене відтворення продуктивних сил території та адекватних земельних відносин. У свою чергу будь-який простір чи територія є своєрідним майданчиком господарювання та взаємодії багатьох суб'єктів різного характеру діяльності, масштабу і форм власності. А інституціональні рамки сталого розвитку коригуватимуть систему управління на місцевому, локальному та господарському рівнях [5].

Водночас територіальне планування землекористування безпосередньо впливає на систему управління земельними ресурсами. Оновлена система управління здатна забезпечити досягнення таких ключових цілей, як: економічне зростання – за рахунок покращення інвестиційного клімату, залучення кредитів, збільшення продуктивності угідь; подолання бідності – внаслідок підтримки фермерства, появи надлишків продукції на ринках, зміни статусу населення; демократизація суспільства – шляхом подолання конфліктів і формування соціальної відповідальності; досягнення природоохоронної стабільності – у результаті ефективного використання земель і їх охорони, проведення державного землеустрою. Крім того, пропонуємо використання комплексних багатофункціональних систем управління земельними ресурсами, побудованих на засадах упровадження сучасної парадигми територіального планування землекористування. Зокрема, ця система забезпечує поєднання функціональних відносин між інфраструктурою системи управління земельними ресурсами і формуванням просторових даних, включаючи певну інформацію про діяльність державного, муніципального й приватного секторів господарської діяльності.

Становлення нових економічних відносин, що каталізують процес інтеграції земельних ресурсів у відтворювальний процес, мають забезпечувати інституціональні зміни. Вагоме місце в цьому процесі відведено питанням оцінки якісного стану земель, структури земельних угідь, заходів щодо інтенсифікації землекористування, раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Необхідно зосереджувати увагу на пропозиціях щодо державного регулювання інтересів і мотивацій землекористувачів, які в сукупності формують сучасний цивілізований стан земельних відносин. Крім цього, без системи

**Таблиця. Організаційно-інституціональна структура територіального планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях**

Концепції та програми	Прогнози	Територіальне планування	Проекти	Технічна документація із землеустрою	Інші види робіт при здійсненні землеустрою
<b>Місцевий рівень</b>					
Програми використання та охорони земель	Схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування (далі –ТЕО) використання й охорони земель сільських рад, міст, сіл, селищ	Плани розвитку (зонування земель за їх категоріями та типами) землекористування в межах територій рад або їх груп	Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок	Технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів
		Плани територіальних обмежень, обтяжень у використанні земель у межах територій рад або їх груп		Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель	Експертна грошова оцінка земельних ділянок, що підлягають викупу із земель державної власності
			Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій		Ґрунтові обстеження території населеного пункту
			Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб		Спеціальні тематичні карти та атласи стану земель та їхнього використання
		План земельно-господарського устрою території населеного пункту	Проект землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів		
			Проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб		Топографо-геодезичні роботи
			Проект землеустрою щодо встановлення та відновлення меж територій з особливим режимом використання в межах населених пунктів		
			Проект землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв)		
			Проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів		Робочий проект землеустрою щодо консервації земель
<b>Локальний та господарський рівень</b>					
	ТЕО використання і охорони земель окремих кооперативних чи корпоративних підприємств	План земельно-господарського устрою території землеволонірія або землекористування окремих кооперативних чи корпоративних підприємств	Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь	Технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок	Нормативна грошова оцінка земельної ділянки за межами населеного пункту
			Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок	Технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	Експертна грошова оцінка земельної ділянки
			Проекти землеустрою щодо зміни цільового призначення земельних ділянок	Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту	Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель
			Проекти приватизації фермерського господарства	Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель	Топографо-геодезичні роботи

еколого-економічних імперативів земельних відносин останні формуються неузгоджено в територіальному та факторному напрямках. Отже, значення еколого-економічних імперативів полягає у впорядкуванні інституту земельних відносин через правове поле, на підставі якого створюються передумови розвитку відповідних інституцій – організацій, установ, органів влади та адміністрування.

Таким чином, інституціональні зміни земельних відносин мають реалізуватися на основі процесу узгодження і впровадження еколого-економічних імперативів у такій послідовності: імперативи, концепція, програма, закони, підзаконні акти, норми і стандарти, прогнози, схеми, плани територіального планування землекористування, проекти землеустрою [1]. Концепція сучасного розвитку територіального планування землекористування повинна набути нового змісту щодо безумовного забезпечення соціальних та екологічних цінностей суспільства в ринковому середовищі шляхом імплементації еколого-економічних імперативів у алгоритми адміністрування землекористування.

Отже, під інституціональним забезпеченням територіального планування землекористування треба розуміти формування сукупності соціальних, економічних, правових, власницьких та організаційно-управлінських інструментів, які адекватно сприяють процесу раціонального землекористування в територіальних утвореннях.

Для зарубіжних країн характерним є те, що для забезпечення збалансованого сталого розвитку території, з урахуванням комплексу екологічних, економічних і соціальних факторів, а також практичної реалізації державної земельної політики при здійсненні агропромислової, містобудівної, лісо- і водогосподарської, природоохоронної, оборонної та іншої діяльності, розробляється система спеціальних директивних, планових і проектних документів. Важливо, що ця система дозволяє узгоджувати територіальне планування, зонування, землевпорядне й архітектурно-будівельне проектування в динамічному режимі. Значними є також процедурні аспекти розроблення документів із землеустрою і територіального планування, зокрема в частині вимог. Документи мають бути нормовстановлюючими, директивними, правовими з метою надання документації юридичної сили. Суттєвою характеристикою цієї документації є адресність інформації, що відповідає вимогам норм і правил, територіальним регламентам учасників містобудівної та землевпорядної діяльності, які мають необхідні повноваження і відповідають за виконання цих вимог [6, с. 149]. Розроблення документів територіального планування є обов'язковими в адміністративно-територіальних утвореннях різного рівня при будь-якому перерозподілі земель і зміні організації виробництва й території. Разом з тим у кожній країні впроваджено чітке інституціональне забезпечення планування землекористування на різних ієрархічних рівнях.

Тому важливу складову перебудови системи землекористування в Україні має стати розвиток організаційно-інституціональної структури та інституціонального середовища територіального планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях (див. **табл.**).

Саме недооцінка організаційно-інституціонального чинника територіального планування землекористування є одним з основних недоліків земельної політики, що здійснювалася раніше. Недостатня увага приділяється інституціональним змінам і в сучасних стратегічних розробках на перспективу. Тому оновлення організаційних структур відповідно до завдань економічного розвитку системи землекористування передбачає створення відповідних інституціональних основ. Д. Норт вважає, що «те, як організації виникають і розвиваються, в основному визначається інституціональною основою» [4].

## ВИСНОВКИ

За підсумками результатів дослідження визначено, що територіальне планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях має базуватись на теоріях сталого розвитку й просторового планування, основою яких є збалансоване формування еколого-економічного простору з виділенням соціальної, екологічної та економічної сфер управління. Досягнути зазначеного можливо насамперед завдяки суттєвим змінам інституціонального середовища територіального планування землекористування сільських територій, яке має відбуватися поетапно: перший етап – впровадження існуючої нормативно-правової бази зі скасуванням законодавчих актів, що фактично не діють, і створенням нових правових норм та інститутів; другий – розроблення прогнозу, стратегії, програми, яка завершується розробкою проекту територіального планування розвитку землекористування на довгострокову перспективу.

Запропонований організаційно-інституціональний підхід територіального планування землекористування на місцевому, локальному та господарському рівнях є важливим методологічним прийомом дослідження проблем та перспектив розвитку системи землекористування. Доцільність його застосування полягає в стимулюванні процесів природоохоронної діяльності у сільськогосподарському виробництві, а також сприятиме капіталізації земельних ресурсів, підвищенню рівня інвестиційної привабливості сільських територій, розширенню системи ландшафтно-екологічних комплексів, самовідновленню земельних ресурсів. А сукупність напрямів, методів і засобів формування ефективних організаційних структур має стати невід'ємною складовою економічної стратегії держави, що передбачає врахування цього чинника при розробленні інструментарію державного регулювання земельних відносин, перспективних проектів територіального планування землекористування, концепцій реформування землекористування сільських територій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дорош Й. М., Дорош О. С. Еколого-економічні імперативи реформування земельних відносин в умовах ринку // *Землевпорядний вісник*. – 2012. – № 3. – С. 30-33.
2. Закон України «Про землеустрій»: прийнятий 22 травня 2003 року № 858-IV // *Відом. Верхов. Ради України (ВВР)*. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
3. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [колективна монографія] / за заг. ред. д. е. н., проф., академіка НААН України М. А. Хвесика. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку», 2012. – 400 с.
4. Норт Д. Інститути, інституціональні змінення і функціонування економіки / Д. Норт; пер. с англ. А. Н. Нестеренко; под ред. Б. З. Мильнера. – М.: Начала, 1997. – 180 с.
5. Сталій розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього: [монографія] / [Хвесик М. А., Бистряков І. К., Левковська Л. В., Пилипів В. В.]; за ред. акад. НААН України М. А. Хвесика. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. – 465 с.
6. Третьак А. М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: монографія / А. М. Третьак, Й. М. Дорош, О. С. Дорош, М. П. Стецюк / за заг. ред. А. М. Третьака. – К.: ЗАТ «ВІПОЛ», 2011. – 256 с.

## REFERENCES

1. Dorosh Y. M., Dorosh O. S. *Ekologo-ekonomichni imperatyvy reformuvannya zemel'nykh vidnosyn v umovakh rynku* [Ecological and economic imperatives of land reform in market conditions]. *Zemlevporядnyy visnyk*, 2012, no. 3, pp. 30-33 [in Ukrainian].
2. *The Law of Ukraine "On Land Management"*, adopted May 22, 2003 no. 858-IV.
3. Khvesyk M. A. *Instytutsionalizatsiya pryrodno-resursnykh vidnosyn* [Institutionalization of natural-resource relations]. Kyiv, DU «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannya ta staloho rozvytku», 2012, 400 p. [in Ukrainian].
4. North D. *Instituty, instytutsional'nye izmeneniya i funkcionirovaniye ekonomiky* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Moscow, Nachala, 1997, 180 p. [in Russian].
5. Khvesyk M. A., Bystryakov I. K., Levkovska L. V., Pylypiv V. V. *Stalyy rozvytok: svitohlyadna ideolohiya maybutn'oho* [Sustainable development: worldview ideology of the future]. Kyiv, Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannya ta staloho rozvytku NAN Ukrainy», 2012, 465 p. [in Ukrainian].
6. Tretyak A. M., Dorosh Y. M., Dorosh O. S., Stetsyuk M. P. *Rozvytok zemel'nykh vidnosyn ta systemy zemlekorystuvannya v Ukraini* [The development of land relations and land tenure system in Ukraine]. Kyiv, ZAT «VIPOL», 2011, 256 p. [in Ukrainian].