

І. П. Купріяничук,
к. е. н., доцент, Національний університет біоресурсів і природокористування України
Д. М. Мельник,
аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України
В. А. Салюта,
аспірант, Інститут агроекології і природокористування НААН

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ ТЕРИТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

I. Kupriianchuk,
associate professor, PhD, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
D. Melnyk,
postgraduate student, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
V. Saliuta,
postgraduate student, Institute of Agroecology and Natural Resources of NAAS

INSTITUTIONAL APPROACH FOR PLANNING OF THE LAND USE SYSTEMS DEVELOPMENT FOR THE TERRITORIES OF LOCAL COMMUNITIES

Обґрунтовано, що інституційний підхід до планування розвитку системи землекористувань територій територіальних громад в умовах децентралізації владних повноважень потребує змін. Доведено, що визначальним напрямом трансформації інституціонального середовища розвитку системи землекористувань територій територіальних громад має стати системне осучаснення всіх його складових: екологічної, соціальної, ринкової, фіскальної, організаційної, правової та інноваційної. У статті наведено фактори інституційного забезпечення системи землекористувань через землеустрій та землевпорядкування на рівні територіальних громад. Запропоноване авторське визначення дефініції "інституціональне забезпечення системи землекористувань на території територіальних громад" як сукупність державних, місцевих та приватних інтересів, інституцій і дій, направлених на розбудову земельних відносин та системи землекористувань із врахуванням соціо-еколого-економічних орієнтирів. Визначено, що для обґрунтованого вирішення питань сталого (збалансованого) розвитку системи землекористувань територій громад необхідно в схемах землеустрою одночасно і технологічно взаємопов'язано враховувати особливості територіального планування системи землекористувань, формування обмежень у використанні земель та екомережі в межах територій громад.

It is substantiated that the institutional approach to the planning of the development of the land use system for territories of local communities in the conditions of decentralization of power needs to be changed. It is proved that the defining direction of the transformation of the institutional

environment of the land use system for territories of local communities should be the systematic modernization of all its components: environmental, social, market, fiscal, organizational, legal and innovative. The article presents the factors of institutional support of the land use system through land management at the level of local communities. The author's definition of "institutional provision of the land use system on the territory of local communities" is proposed as a set of state, local and private interests, institutions and actions aimed at developing land relations and land use systems taking into account socio-ecological and economic landmarks. It has been determined that for the reasoned resolution of the issues of sustainable development of the land use system for local community territories, it is necessary to take into account the features of territorial planning of the land use system, the formation of restrictions on land use and ecological networks within the territories of the communities simultaneously and technically interconnected in the schemes of land management.

Ключові слова: інститут, інституціональне середовище, інституційний підхід, система землекористування, територія територіальної громади, землеустрій.

Key words: institute, institutional environment, institutional approach, land use system, territory of local community, land management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наразі плануванню системи землекористувань та їх розвитку в об'єднаних територіальних громадах має надаватись пріоритетне значення. У цьому зв'язку на рівні громади має ефективно функціонувати система планування використання земель на її території, мають зазнати змін сформовані стереотипи управління землекористуванням, землеустроєм та економічними процесами. Це сприятиме покращенню інвестиційної привабливості території територіальної громади, запровадженню інновацій у економіку землекористувань. Відомий український вчений П. Бєленький відзначив, що інноваційна діяльність є фактором, який у подальшому визначатиме інвестиційне забезпечення конкурентоспроможності регіону, а інвестиційна привабливість регіону базується саме на її інноваційному потенціалі [1, с. 13].

Вирішення питань розвитку територіальних утворень, на думку О. Дорош, має відбуватись у порядку від загального до конкретного, або від конкретного до загального в діалектичній єдності. Методологічні підходи інституціональних змін у цьому контексті необхідно реалізовувати на основі процесу узгодження і впровадження еколого-економічних імперативів у певній послідовності: імперативи — концепція — програма — закони — підзаконні акти — норми — стандарти — проекти землеустрою [3, с. 212].

У цьому контексті інституційне забезпечення формування системи землекористувань через землеустрій та землевпорядкування на територіях новоутворених

територіальних громад потребує наукового обґрунтування. Це пов'язано з тим, що розвиток будь-яких територій має визначатись пріоритетами сталого (збалансованого) їх розвитку, визначених на державному рівні.

МЕТА СТАТТІ

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні зміни інституційного підходу до планування розвитку системи землекористувань територій територіальних громад.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Обґрунтуванню механізмів вдосконалення інституціонального забезпечення аграрного природокористування, розкриттю теоретичних та практичних аспектів удосконалення інституціонального забезпечення землекористування присвячено праці В. Голяна, Б. Данилишина, Й. Дороша, І. Бистрякова, А. Третяка, М. Хвесика та ін. Їх фундаментальні напрацювання є підґрунтям для дослідження питань, пов'язаних з науковим обґрунтуванням зміни інституційного підходу до планування розвитку системи землекористувань територій територіальних громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У різні історичні епохи кожна цивілізація створювала уявлення про державу як суспільний інститут, що організовує спільне життя людей. В сутність поняття "інституції" відомий інституціоналіст Даглас Норт, вкла-



Рис. 1. Перспективна модель інституціонального середовища розвитку системи землекористувань територій територіальних громад

Джерело: удосконалено авторами із використанням джерела [7].

дає будь-які види обмежень, створені для спрямування людської взаємодії в певному напрямі. Він стверджує, що "інституції — це творіння людей, тому їх розвивають і змінюють також люди. Формою ж прояву інституцій є інститути" [5]. А. Шастітко під інститутом розуміє сукупність формальних і неформальних правил, створених людьми, а також механізмів, що забезпечують дотримання цих правил [8, с. 27]. Інститути, що ефективно діють у формі державних установ та організацій віднесено до формальних, а до неформальних ті, що функціонують у формі усних домовленостей для досягнення своїх цілей. У взаємодії ці інститути створюють інституціональне середовище для розвитку територій територіальних громад.

М. Хвесик, В. Голян розрізняють інститути діяльності (для виділення особливих видів діяльності на виконання певних послуг), інститути-регулятори (для створення людьми правил і норм, що слугують обмеженням для суб'єктів діяльності) та інститути-установи (для впорядкування й оформлення інституціональних процесів і захисту інституціонального середовища). Інституціональне середовище розглядають як взаємоузгоджену, взаємодоповнювальну діяльність державних інститутів управління, інститутів громадянського суспільства та інститутів бізнесу [7, с. 207, 221].

А. Третяк трактує поняття інституціоналізації як процес визначення й закріплення соціальних правил і норм, ролей і статусів, приведення їх до системи, здатної діяти в інтересах задоволення певних суспільних і соціальних потреб, схвалюваних певним соціальним середовищем, поведінкою людей. Стосовно інститутів вважає, що їх необхідно поділяти на суспільні, економічні та політичні. Організовані об'єднання людей, які виконують соціально значущі функції для досягнення певних цілей із врахуванням соціальних цінностей, норм і зразками поведінки віднесено до суспільних інститутів. Під економічними інститутами, на думку вченого, необхідно ро-

зуміти стійкі, регламентовані соціальними зв'язками об'єднання в сфері господарської діяльності, що забезпечують повний цикл виробництва і розподілу суспільного багатства, поєднуючи економічне життя з соціальним. Інститути, пов'язані із владними структурами, діяльність яких спрямована на гармонійне функціонування суспільства як цілісності: держава, адміністративні органи, політичні партії, рухи відносять до політичних [6].

Й. Дорош, О. Дорош зазначають, що формування інститутів у сфері земельних відносин відбувається на національному, регіональному та локальному рівнях. На кожному із них система інститутів має певні особливості, зумовлені відмінностями між суб'єктами відносин і їхніми інтересами, об'єктами та структурою інститутів власності на земельні ресурси. Проте спостерігається недостатня сформованість окремих інститутів, зокрема регіонального та локального рівня [2].

У країнах ЄС до процесу розвитку територій, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування різного рівня, залучаються різні інститути та інституції. Особливо впливовими вважаються асоціації муніципалітетів, національні агентства розвитку, торговельно-комерційні та промислові палати, технополіси, бізнесові й інноваційні центри, регіональні фінансові компанії, приватні консультанти та експерти. До цього процесу залучаються різні організації, що займаються працевлаштуванням населення, спеціалізуються на поширенні нових технологій та профспілки. Для розвитку територій громад у цих країнах створюються венчурні, гарантійні та благодійні фонди; місцеві агентства розвитку, комунальні фундації. Важливо, що чільне місце посідають у цьому процесі досягнення науки та передових технологій, які продукуються закладами вищої освіти, науковими центрами, технологічними дослідними лабораторіями, агентствами регіонального розвитку і т. інше.

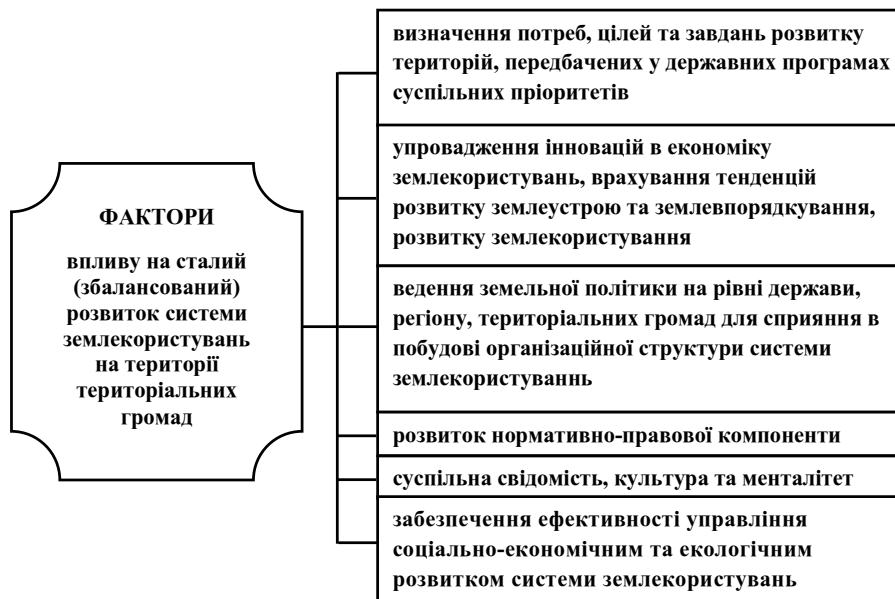


Рис. 2. Структурно-логічна схема впливу факторів на збалансований розвиток системи землекористувань територій територіальних громад

На думку С. Кирдіної, інститути — це стійкі, постійно відтворювальні соціальні, правові, економічні та інші відносини, які, власне, і структурують суспільне життя [4, с. 89].

У сукупності роль зазначених інститутів у плануванні системи землекористувань на території територіальних громад суттєво зростає. Адже територіальним громадам необхідна матеріальна та фінансова основи для функцій місцевого самоврядування, які мають набути самостійності й незалежності стосовно володіння, розпорядження та користування землею комунальної та інших форм власності. Ефективне управління землями комунальної власності дозволить громадам цілеспрямовано використовувати землю для задоволення своїх потреб. У цьому контексті й зростає економічна відповідальність органів місцевого самоврядування за збереження й покращення використання земель, за залучення додаткових грошових надходжень до місцевого бюджету.

Зміна будь-якої соціально-економічної системи (наприклад, системи землекористувань територій територіальних громад) через удосконалення окремих складових чи умонтування нових ланок є проблематичною з огляду як на тісний зв'язок між об'єктом і суб'єктом земельних відносин, так і на наявність істотних суперечностей, що виникли упродовж тривалого періоду. У цьому зв'язку існує необхідність у розробленні цілісного комплексу заходів, який дасть можливість замінити якщо не всю систему, то хоча б її структурний каркас. Структурним каркасом системи землекористувань територій територіальних громад є складові інституціонального середовища, що охоплює всю гаму відносин, пов'язаних з використанням земель територій територіальних громад а також інститути, які є носіями цих відносин. Перспективну модель складових інституціонального середовища розвитку системи землекористувань територій територіальних громад наведено на рисунку 1.

Визначальним напрямом зміни інституціонального середовища розвитку системи землекористувань територій територіальних громад має стати системне осучаснення всіх його складових.

Значна увага має приділятися вдосконаленню правової складової інституціонального середовища формування системи землекористувань територіальних громад, яка передбачає проведення аналізу основних тенденцій планування розвитку системи землекористувань, до яких відносимо: відносини власності, функціональну спрямованість, соціальну значимість, капіталізацію земель. Правові новації мають органічно вливатися в регіональну економічну політику, знімати перешкоди на шляху формування територій територіальних громад, їх інфраструктури, підвищенню інвестиційної привабливості цих територій, оптимізації структури землеводіння та землекористувань як за інституціональними власниками, так і за функціональним призначенням, подоланню процесів лобіювання владними структурами своїх інтересів у питаннях землекористування. Крім того, правова складова має згладити ту системну колізію, яка має місце в розподілі повноважень між державними органами управління земельними ресурсами та органами місцевого самоврядування. Для цього насамперед слід оформити правові засади чіткого розмежування їхніх прав і повноважень. Наприклад, органи місцевого самоврядування мають визначати цілі, пріоритети, способи та методи формування системи землекористувань у територіальних громадах, а органи державної влади (підрозділи Держгеокадастру) — виконувати дорадчу функцію, функцію консультативного, методологічного та методичного забезпечення відносин для різних видів і типів землекористувань.

Для впорядкування відносин стосовно володіння, користування та розпорядження землями на території територіальних громад, важливого значення набуває організаційна складова. Насамперед потребують чіткого розмежування державний, приватний та комунальний сектори системи землекористувань. Приватний сек-

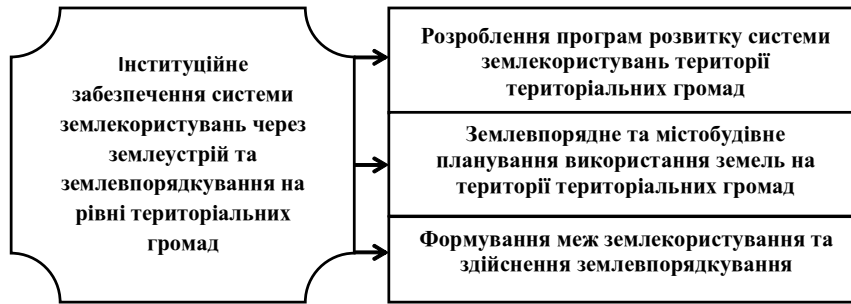


Рис. 3. Структурно-логічна схема інституційного забезпечення системи землекористувань через землеустрій та землевпорядкування на рівні територіальних громад

тор має формуватися на основі планування розвитку території територіальних громад з метою активізації розбудови виробничої та невиробничої інфраструктур. Важливо при цьому створити рівні умови для всіх суб'єктів земельних відносин незалежно від їх майнового стану. Це стосується правового й фінансового регулювання.

Соціальні пріоритети мають реалізовуватися через постійний моніторинг системи землекористувань та земельних ділянок у місцях концентрації населення та поблизу їх тимчасового скупчення. Потребують подальшої конкретизації умови використання земель в місцях організації рекреаційного бізнесу та дозвілля.

Важливою складовою інституціонального середовища системи землекористувань є розбудова інфраструктури ринку земель, яка має обслуговувати процес перерозподілу земельних ресурсів як за функціональним призначенням, так і за галузевими особливостями. Великого значення набуває проблема ефективного функціонування інститутів інфраструктури, що трансформуються в суб'єкти земельних відносин. Потребує імплементації й ряд елементів загальної ринкової інфраструктури, що забезпечить повноцінне залучення земельних ресурсів у господарський оборот.

Запровадження нових технологій та інновацій в системі охорони земель в межах територій об'єднаних територіальних громад є ще однією з важливих складових інституційного середовища розвитку системи землекористувань територій громад. У цьому зв'язку доречно запровадити ведення органічного землеробства. Перехід до органічного землеробства буде результативним за умови запровадження механізму державного впливу на процеси розвитку органічної продукції.

У концептуальному аспекті, інституційне середовище має розвиватися в напрямі відтворення екологічно-орієнтованих форм господарювання у відповідному просторі. Цільовими орієнтирами для забезпечення раціоналізації системи землекористувань на територіях територіальних громад є подолання наявних колізій у законодавчій базі стосовно механізмів та інструментів застосування ринкових стимулів, котрі обмежують та заохочують господарську діяльність у бажаному напрямі. Інституційне середовище має бути динамічним, сприяти формуванню цілісної господарської системи, яка базується на гармонії інтересів територіальної громади, приватних індивідуальних інтересів господарюючих суб'єктів і бізнесу. Досягти цього можна при поєднанні нових управлінських технологій у рамках забезпечення процесів самовідтворення господарської діяльності на те-

риторії територіальних громад та з урахуванням змін інститутів у єдиному ланцюгу дій, спрямованих на відтворення соціо-еколого-економічного простору.

Для досягнення збалансованого розвитку системи землекористувань територій територіальних громад необхідно враховувати такі фактори (рис. 2).

Зазначене свідчить, що ефективність системи землекористувань територій територіальних громад буде визначатись сформованим цілісним інституціональним середовищем у поєднанні формальних і неформальних інститутів, що функціонують у регіоні.

На підставі викладеного можна вважати, що інституціональне забезпечення системи землекористувань на території територіальних громад — це сукупність державних, місцевих та приватних інтересів, інституцій і дій, направлених на розбудову земельних відносин та системи землекористувань, які забезпечують гармонійне їх функціонування з врахуванням соціальної, екологічної та економічної складових розвитку відповідних територій.

Отже, сталий (збалансований) розвиток системи землекористувань територій територіальних громад визначається потребами, цілями та завданнями їх розвитку, передбачених у державних програмах суспільних пріоритетів. Такий підхід дозволить глибше пізнати та поєднати інтереси людей, суспільства та навколишнього середовища.

Впливовим фактором забезпечення сталого (збалансованого) розвитку території в цілому, та землекористування зокрема є ведення земельної політики на рівні держави, регіону, територіальних громад для сприяння в побудові організаційної структури системи землекористувань для досягнення значущих для суспільства цілей та завдань.

Сформована належним чином нормативно-правова компонента, що містить норми, стандарти і правила, є значущим фактором впливу як на формування режиму системи землекористувань в цілому, так і окремо взятого землекористування на території територіальної громади з урахуванням екологічних, економічних і соціальних складових.

Розвиток громад має відбуватися з урахуванням ціннісних факторів, до яких віднесено: суспільну свідомість, культуру та менталітет.

Наявність ефективних інструментів управління соціально-економічним та екологічним розвитком системи землекористувань територій громад дозволить реалізувати планувальну, координаційну та контрольну функції.

Вважаємо, що інституційне забезпечення системи землекористувань через землеустрій та землепорядкування на рівні територіальних громад має поєднувати: а) розроблення програм розвитку системи землекористувань у межах їх територій; б) здійснення землепорядкового та містобудівного планування використання земель на території територіальних громад; в) формування меж землекористувань та здійснення землепорядкування (рис. 3).

До програм розвитку системи землекористувань на рівні територіальних громад віднесено: а) цільові програми з розвитку земельних відносин; б) цільові програми раціонального використання земель, їх відтворення та охорони; в) територіальне планування розвитку системи землекористувань у межах їх територій.

Землепорядне та містобудівне планування використання земель територій територіальних громад забезпечується розробленням проектів землеустрою щодо зонування земель за їх категоріями та типами землекористування територій рад за межами населених пунктів та планів земельно-господарського устрою із зонування земель, у межах населених пунктів з метою визначення особливого правового режиму, умов та обмежень використання земель для створення сприятливих умов життєдіяльності людини, забезпечення збереження, охорони та відновлення природних ресурсів з особливим статусом, у тому числі збереження ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини та земель сільськогосподарського призначення в межах територій громад.

Формування меж землекористування та здійснення землепорядкування забезпечується системою землеволодінь та землекористувань, в основі якої лежать збалансовані земельні відносини та функціональне впорядкування економічно-ефективного та екологічно-безпечного використання земель і інших природних ресурсів.

ВИСНОВОК

У результаті досліджень доведено, що для ефективного вирішення питань сталого (збалансованого) розвитку системи землекористувань територій громад необхідно в схемах землеустрою одночасно і технологічно взаємопов'язано враховувати особливості територіального планування системи землекористувань, формування обмежень у використанні земель та екомережі в межах територій громад.

У цьому контексті визначальним напрямом зміни інституціонального середовища розвитку системи землекористувань територій територіальних громад має стати системне осучаснення всіх його складових: екологічної, соціальної, ринкової, фінансової, організаційної, правової та інноваційної.

Запропоновано авторське визначення дефініції "інституціональне забезпечення системи землекористувань на території територіальних громад" як сукупність державних, місцевих та приватних інтересів, інституцій і дій, направлених на розбудову земельних відносин та системи землекористувань, які забезпечують гармонійне їх функціонування з врахуванням соціальної, екологічної та економічної складових розвитку відповідних територій.

Література:

1. Беленький П.Ю. Дослідження проблем конкурентоспроможності [Електронний ресурс] // Вісн. НАН України. — 2007. — № 5. — С. 9—10. — Режим доступу: ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk_NANU/downloads/2007/5/a2-5.pdf
2. Дорош Й.М. Еколого-економічні імперативи реформування земельних відносин в умовах ринку / Й.М. Дорош, О.С. Дорош // Землепоряд. вісн. — 2012. — № 3. — С. 30—34.
3. Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування: монографія / О.С. Дорош. — Херсон: Гринь Д.С., 2012. — 434 с.
4. Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. — 2004. — № 10. — С. 89—98.
5. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; [пер. з англ. І. Дзюби]. — К.: Основи, 2000. — 198 с.
6. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування: монографія / А.М. Третяк. — Львів: СПОЛОМ, 2011. — 520 с.
7. Хвесик М.А., Голян В.А. Институціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: монографія. — К.: Книжкове вид-во НАУ, 2006. — 260 с.
8. Шаститко А. Предметно-методологические особенности новой институциональной экономической теории // Вопросы экономики. — 2003. — № 1. — С. 24—41.

References:

1. Bieliienkyi, P. (2007), "Investigation of competitiveness issues", Visnyk NAN Ukrainy, vol. 5, pp. 9—10.
 2. Dorosh, I. (2012), "Ecological and economic imperatives of reforming land relations in a market environment", Zemlevporiadnyi visnyk, vol. 3, pp. 30—34.
 3. Dorosh, O. (2012), Teoretyko-metodolohichni zasady terutorialnoho planuvannia zemlekorystuvannia, [Theoretical and methodological principles of territorial planning of land use], Kherson, Ukraine.
 4. Kirdina, S. (2004), "Institutional Structure of Modern Russia: Evolutionary Modernization", Voprosy ekonomiki, vol. 10, pp. 89—98.
 5. North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
 6. Tretiak, A. (2011), Zemelnyi kapital: teoretyko-metodolohichni osnovy formuvannia ta funktsionuvannia [Land Capital: Theoretical and Methodological Foundations of Formation and Functioning], SPOLOM, Lviv, Ukraine.
 7. Khvesyk, M. and Holian, V. (2006), Instytutsionalne zabezpechennia zemlekorystuvannia: teoria i praktyka [Institutional Provision of Land Use: Theory and Practice], Knyzkove vydavnytstvo NAU, Kyiv, Ukraine.
 8. Shastitko, A. (2003), "Subject-methodological features of the new institutional economic theory", Voprosy ekonomiki, vol. 1, pp. 24—41.
- Стаття надійшла до редакції 27.07.2018 р.*