

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Дорош О.С., кандидат економічних наук, доцент
Національний університет біоресурсів
і природокористування України*

Проаналізовано стан інституціонального забезпечення територіального планування землекористування, запропоновано шляхи трансформації земельного ладу на національному, регіональному та місцевому рівнях.

***Ключові слова:** землекористування, інституціональне середовище, планування.*

Постановка проблеми

В Україні сталася швидка зміна соціально-економічного устрою без належної підготовки відповідних інституціональних основ. Це ускладнило розвиток позитивних економічних процесів і призвело до необґрунтованого руйнування багатьох ланок суспільного відтворення, неефективного використання матеріальних, фінансових і людських ресурсів. Тому завданням інституціонального забезпечення територіального планування розвитку землекористування в Україні є його розгляд у таких аспектах, як: загальна оцінка сформованої інституціональної системи; пошук еталонних напрямів її реформування; вплив інституціональних чинників на фундаментальні підвалини ринку; розподіл земельних ресурсів між реальним і тіньовим секторами; теоретична площина ефек-

тивності механізмів державного управління з позицій інституціоналізму; організаційні чинники економічного розвитку загалом та у сфері інновацій зокрема; суперечності земельних відносин між владою й бізнесом.

Мета статті – запропонувати методологічні засади формування інституціонального середовища в системі землеустрою у частині подолання соціо-еколого-економічних проблем і визначення перспектив розвитку землекористування на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Над подоланням проблем територіальної організації економічної діяльності та розвитку землекористування працюють вітчизняні науковці-економісти, землевпорядники й еко-

логи: І.К. Бистряков, В.М. Будзяк, В.А. Голян, О.І. Гуторов, Г.Д. Гуцуляк, Д.С. Добряк, Ш.І. Ібатуллін, Я. В. Коваль, Л. В. Левковська, Г.К. Лоїк, А.В. Степаненко, А.М. Третьак, М.А. Хвесик та ін. В їхніх дослідженнях розглядаються окремі аспекти впливу територіального планування землекористування переважно на просторову організацію економічної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Інституціональне забезпечення територіального планування розвитку землекористування досягається через відповідні структури: органи державної влади, корпоративні та інші підприємницькі структури, державні підприємства, спеціалізовані державні установи в сфері землеустрою, інновацій тощо. Увага має зосереджуватися також на проблемах формування ефективних організаційних структур у реальному секторі економіки землекористування України, адекватних нинішнім потребам, взаємодії державних інституцій і ринкових агенцій, а також на інституціональних аспектах інноваційного розвитку.

Інституціональні зміни земельних відносин мають стати вирішальними у впровадженні концепції сталого розвитку територій. Вони мають охоплювати способи набуття прав власності на землю з урахуванням умов організації раціонального землекористування та охорони земельних ресурсів, способів формування різних типів землекористування й узгодження їх з основними видами економічної діяльності, зміни цільового призначення земель, способів відтворення продуктивності земельних ресурсів, зокрема ґрунтів, що становить основу комплексу еколого-економічних імперативів сільськогос-

подарського землекористування. У зв'язку з цим під інституціональним забезпеченням територіального планування землекористування варто розуміти формування сукупності соціальних, економічних, правових, власницьких та організаційно-управлінських інструментів, які адекватно сприяють раціональному землекористуванню в територіальних утвореннях.

Інституціональний простір формується при гармонізації територіального планування землекористування з урахуванням особливостей національного, регіонального і локального рівнів. Проте в нинішніх умовах реформування земельних відносин простежується недостатня сформованість деяких інститутів, зокрема регіонального та локального рівнів. виправити це можна подоланням суперечностей, зумовлених відмінностями інтересів суб'єктів-землекористувачів. Ефекту гармонізації досягають у результаті системного впорядкування функцій володіння, розпорядження та користування через визначення профілю інституційних регуляцій на певних територіальних рівнях. Такий диференційований підхід є важливим методологічним прийомом у системі впорядкування землеустрою в частині подолання соціо-еколого-економічних проблем і визначення перспектив розвитку землекористування.

Інституційні зміни забезпечення формування нових економічних відносин мають каталізувати процес інтеграції земельних ресурсів у відтворний процес, важливе місце в якому відведено питанням оцінки якісного стану земель, структури земельних угідь, заходів щодо інтенсифікації землекористування, раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Акцентовано увагу на пропозиціях стосовно державного регулювання

інтересів і мотивацій землекористувачів, які у сукупності формують сучасний цивілізований стан земельних відносин. Без системи еколого-економічних імперативів земельних відносин останні формуються неузгоджено в територіальному та факторному напрямках. У зв'язку з переважанням окремих формальних і неформальних інститутів неможливе землекористування в контексті сталого розвитку. Отже, значення еколого-економічних імперативів полягає у впорядкуванні інституту земельних відносин через правове поле, на основі якого створюються передумови розвитку відповідних інституцій – організацій, установ, органів влади й адміністрування.

Водночас слід пам'ятати, що планування землекористувань є в певній мірі втручанням держави у права власності на землю. Але існують причини, які спонукають до складання таких планів. Головні з них такі:

- синтез інтересів усього суспільства при розподілі та використанні земель;
- координація й прогнозування землекористувань та інформування спільноти, потенційних інвесторів і власників стосовно доцільності майбутнього їх використання;
- належний контроль за використанням земельних ресурсів;
- прийняття рішень у межах правового поля.

Інституціональні зміни земельних відносин реалізуються шляхом 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. Концепція сучас-

ного розвитку територіального планування землекористування має, таким чином, набути нового змісту щодо безумовного забезпечення соціальних та екологічних цінностей суспільства в ринковому середовищі шляхом імплементації еколого-економічних імперативів в алгоритми адміністрування землекористування.

Запозичення або трансплантація інститутів з економічно розвинених країн можуть стати ефективними тільки за умови зрілості демократичних основ українського суспільства. Отже, значення інституціональної системи в економічному розвитку системи землекористування залежить і залежатиме не від формальних інститутів, а від тих основних засад, на яких сформована ця система. Тобто необхідність інституціональних змін потрібно вбачати у докорінному переформатуванні відносин влади і суспільства.

Для розв'язання економічних, екологічних та соціальних проблем країни необхідно в подальшому вдосконалювати функції й посилювати роль держави у розробленні стратегії землекористування і його планування, оскільки мають місце недооцінка землеустрою в здійсненні земельної політики, втрата органами державної влади функцій планування й організації раціонального використання земель та їхньої охорони, насамперед у сільській місцевості, вихід держави зі сфери землеустрою, а також ігнорування владними структурами і бізнесом землевпорядкування як комплексної системи заходів щодо організації раціонального використання та охорони земель.

Для обґрунтування шляхів подолання недоліків у земельній політиці України здійснено переоцінку організаційно-інституціонального фактора забезпечення ефективної системи

землекористування. Важливою проблемою є подолання інститутів-пасток, під якими розуміють неефективну стійку норму (неефективний інститут), що має самопідтримуваний характер. Зокрема, без здійснення територіального планування землекористування нині сформований інститут земельних часток (паїв), який, по суті, створив інституціональну пастку сільськогосподарському землекористуванню. Для його відновлення запропоновано схему організаційно-інституціональної структури та інституціонального середовища на різних ієрархічних рівнях нашої держави. Трансформація земельного устрою на засадах територіального планування є неодмінною умовою розвитку ринково орієнтованої системи землекористування. Важливою складовою такої перебудови має стати розвиток організаційно-інституціональної структури та інституціонального середовища територіального планування землекористування на різних ієрархічних рівнях України (табл.).

У результаті проведених досліджень представниками підприємств визначено широкий діапазон причин, що спричиняють корупцію в дозвільних органах (відповідальних за видачу дозволів на проведення операцій із землею), а саме:

– недосконалість законодавчої бази, яка є непрозорою, неоднозначною, а інколи й суперечливою. Необхідність удосконалення законодавчої бази однотайно визнали як представники бізнесу, так і експерти;

– неоднозначність законодавчої бази, що призводить до свавільного трактування законів чиновниками. Через це ускладнюється процедура одержання дозволів, яка щоразу попередбачувана (чиновник може по-різному трактувати подібні між собою

проекти). Відповідно змінюються послідовність і кількість кабінетів, дверима яких бізнесу необхідно пройти. Рівень корупції дозвільної системи респонденти оцінюють як високий. 74 % опитаних, що звергалися за дозволом на проведення операцій із землею, і 65 % тих, хто одержував дозволи на будівництво, вказали на значне поширення корупції серед органів, уповноважених здійснювати видачу таких дозволів;

– занадто бюрократична, складна й затяжна в часі процедура одержання дозволів, через що представники бізнесу вимушені впливати на діяльність чиновників для її прискорення;

– відсутність чіткості та однозначності у законі, що залишає право вирішального слова за чиновником, роблячи бізнес залежним від влади. В такій ситуації, коли майбутнє проекту залежить від бажання чиновників, коли в законі чітко не прописані обов'язки працівників органів видачі дозволів, а їхня діяльність ніким не контролюється, чиновники мають широкі повноваження, владу, що дає змогу відкладати розгляд того чи іншого питання на невизначений термін. Якщо ж чиновник одержує неофіційну плату (хабар), то питання розв'язується відразу. Це ускладнюється завантаженістю чиновників і низькою заробітною платою працівників органів видачі дозволів. Коли чиновник розв'язує питання ціною в 1 млн дол. США, а одержує за свою роботу мізерну зарплату, то така ситуація спонукає його шукати можливість заробити на кожному проекті;

– непрозорість інформації щодо надання дозволів, її нерегульованість через часті законодавчі нововведення. Коли підприємець не має інформації й

**Організаційно-інституціональна структура територіального
планування землекористування на різних ієрархічних рівнях України**

Концепції та програми	Прогнози	Територіальне планування
<i>Національний рівень</i>		
<p>Концепція розвитку земельного устрою України. Державна програма розвитку земельного устрою України.</p> <p>Концепція розвитку земельних відносин в Україні на 2010–2015 роки. Державна програма розвитку земельних відносин в Україні на 2010–2015 роки.</p> <p>Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель на 2010–2015 роки. Загальнодержавна програма використання та охорони земель на 2010–2015 роки</p>	<p>Генеральна схема землеустрою розвитку системи землекористування України.</p> <p>Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування автотранспорту.</p> <p>Схеми землеустрою чи техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування електричних мереж.</p> <p>Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування трубопровідного транспорту.</p> <p>Інші галузеві схеми.</p> <p>Генеральна схема формування екологічної мережі України</p>	<p>Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування земель.</p> <p>Генеральний план використання й охорони земель України.</p> <p>Плани використання та охорони земель за категоріями і типами землекористування окремих галузей економіки</p>
<i>Регіональний рівень</i>		
<p>Регіональні програми розвитку земельних відносин на 2010–2015 роки.</p> <p>Регіональні програми використання та охорони земель на 2010–2015 роки.</p> <p>Програми використання та охорони земель за основними галузями на 2010–2015 роки</p>	<p>Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель адміністративних районів і регіонів.</p> <p>Схеми формування екологічної мережі в регіонах України.</p> <p>Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування по основних галузях.</p> <p>Схеми рекультивациі порушених земель</p>	<p>Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель.</p> <p>Плани використання й охорони земель за їхніми категоріями регіону або окремих галузей економіки.</p> <p>Плани розвитку (зонування земель за їхніми категоріями і типами) землекористування територій адміністративних районів.</p> <p>План земельно-господарського устрою адміністративно-територіальної одиниці.</p> <p>План територіальних обмежень, обтяжень у використанні земель</p>
<i>Місцевий рівень</i>		
<p>Програми використання та охорони земель</p>	<p>Схеми землеустрою і техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель сільських рад, міст, сіл, селищ</p>	<p>Плани розвитку (зонування земель за їхніми категоріями та типами) землекористування в межах територій рад або їхніх груп.</p> <p>Плани територіальних обмежень, обтяжень у використанні земель в межах територій рад чи їхніх груп.</p> <p>План земельно-господарського устрою території населеного пункту</p>
<i>Локальний та господарський рівні</i>		
	<p>Техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель окремих кооперативних чи корпоративних підприємств</p>	<p>План земельно-господарського устрою території землеволодіння або землекористування окремих кооперативних чи корпоративних підприємств</p>

не знає всіх тонкощів складної процедури видачі дозволів, він змушений звертатися до посередників за допомогою, тобто має здійснити неофіційний платіж. Непрозорість інституціональної системи зручна для влади, яка намагається закріпити її різними методами. Недооцінка організаційно-інституціонального чинника є одним із головних недоліків земельної політики, що здійснювалася. Недостатня увага надається інституціональним змінам на мікрорівні й у теперішніх стратегічних розробках на перспективу. В той же час у 90-ті роки минулого століття в європейських країнах мали перевагу мікроекономічні чинники конкурентоспроможності, внесок яких у світове економічне зростання оцінюється в 55 % [1]. 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 системою» [2].

Висновки

В Україні повинні формуватися нові організаційні структури, що загалом відповідає загальносвітовим тенденціям розвитку ринкової системи землекористування. Інтегровані форми землекористування утворюються переважно спонтанно, незважаючи на існуючі перешкоди, пов'язані з перехідним станом національної системи землекористування. Водночас формування нових організаційних структур ускладнюється обставинами правового, кон'юнктурного й концептуального характеру. Серед них: суперечності загальнодержавних і приватних інтересів; відсутність необхідної єдності зусиль окремих відомств, належної нормативно-законодавчої бази, мето-

дичних розробок забезпечення ефективної взаємодії підприємств, які об'єднуються; недоліки в системі земельних відносин і землекористування; наявність кризових та інерційних явищ тощо, а їхня ефективність залежатиме від створення відповідного інституціонального середовища. А це потребує цілеспрямованої й систематичної підтримки з боку держави. 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 проєктів територіального планування землекористування, концепцій реформування землекористування конкретних територій.

Список літератури

1. Кондратьев В. Макроэкономические проблемы конкурентоспособности России / В. Кондратьев // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 3. – С. 54–60.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко ; под ред. Б.З. Мильнера. – М. : Начала, 1997. – 180 с.

* * *

Проанализировано состояние институционального обеспечения территориального планирования землепользования в Украине, предложены пути трансформации земельного уклада на национальном, региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: *землепользование, институциональная среда, планирование.*

* * *

Current state of institutional supply of land use territorial planning is analysed, ways of transformation of land use on national, regional and local levels are shown.

Keywords: *land use, institutional environment, planning.*
