

8. Лісова Т.В. Правове регулювання землеустрою : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право» / Т.В. Лісова. — К., 2005. — 20 с.

9. Новаковський Л.Я. Теоретичні основи сучасного землеустрою / Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк // Землевпоряд. вісник. — 1999. — № 3. — С. 3–10.

10. Новый закон о землеустройстве с приложением [2-е изд., испр. и доп.] / под ред. В.И. Бафталовского. — СПб. : Фонтанка 39, 1912. — 256 с.

11. Організація сільськогосподарського використання земель на ландшафтно-екологічній основі / за заг. ред. проф. П.Г. Казьміра. — Л. : СПОЛОМ, 2009. — 254 с.

12. Третяк А.М. Концептуальні основи розвитку землеустрою в Україні / А.М. Третяк // Наук. вісн. НАУ. — 2006. — Вип. 104. — С.156–160.

13. Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою / А.М. Третяк. — К. : Ін-т землеустрою УААН, 2002. — 152 с.

* * *

Главными итогами реализации государственной земельной политики являются эффективное формирование и регулирование земельных отношений путем осуществления землеустройства. Предложена модель структуры составляющих землеустройства как основного механизма формирования и регулирования земельных отношений в Украине.

* * *

Major outcomes of the implementation of public land policies are effective formation and regulation of land relations through the implementation of land management. A model of the structure of the components of land management as the main mechanism for the formation and regulation of land relations in Ukraine.

УДК 332.2:332.3

СУТНІСТЬ І ПОНЯТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

Обґрунтовано поняття сутності територіального планування землекористування, яке зумовлено визначенням видів раціонального землекористування та його режиму на певній території, оцінюванням стану використання земельних ресурсів й альтернативних моделей землекористування.

Постановка проблеми. Планування є складовим елементом організації та здійснення будь-якої економічної діяльності. У найзагальнішому вигляді планування — це думки на завтра з приводу

ведення конкретної діяльності. Тому воно необхідне не тільки підприємцеві, але й іншим ланкам економічної системи — організаціям, галузевим і територіальним утворенням, державі. Планування розвит-

ку землекористування дає змогу чіткіше представити мету того чи іншого заходу, а також полегшити умови її досягнення. Планування як процес являє собою систему раціонального вибору засобів, за допомогою яких накреслена мета може бути здійснена з найменшими витратами й у найкращий термін. Інтуїтивно, як альтернатива плановому, ведення економічної діяльності не може забезпечити подібних результатів, у всякому разі в широких масштабах. Існує багато підходів до розуміння суті та ролі планування в економічному розвитку. Дати точне визначення планування дуже складно, оскільки воно помітно відрізняється залежно від багатьох обставин, наприклад, від ієрархічного рівня його застосування у державі, сфери діяльності, в якій воно використовується, не кажучи вже про залежності від типу суспільних відносин. Остання обставина саме й є причиною того, що у світі склалися і використовуються дві діаметрально відмінні моделі планування — централізована й децентралізована (ринкова). Централізована модель планування економічного розвитку базується на твердому (нормативному) формуванні орієнтирів для всіх господарюючих суб'єктів із центру і є основою планової (соціалістичної) системи господарювання. Вона виходить із того, що в умовах монополії державної власності та неминучої при цьому централізації ресурсів правильно, тобто в інтересах всієї системи, їх можна розподілити й використати тільки доведенням до всіх господарюючих суб'єктів конкретних завдань із центру. Природно, що можливості господарського маневру суб'єктів у такому разі обмежуються, а виграш буде за рахунок досягнення збалансованості в усіх ланках.

Прихильники вказаної моделі вважають також важливим її достоїнством те, що завдяки цьому можливе виробництво тих видів продукції й послуг, які найбільше необхідні суспільству.

Метою статті є визначення сутності та поняття територіального планування землекористування в Україні в умовах створення ринкових земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. В радянський період була розроблена логічна (виходячи із зазначеної ідеї) й струнка система методів і форм централізованого планування. Плануванням та планами охоплювалися практично всі ланки й ієрархічні рівні економіки. Головною метою планування було забезпечення збалансованості та повнішого використання ресурсів у всіх сферах економіки. Розроблялися плани економічного і соціального розвитку країни, союзних республік, областей, адміністративних районів, міст, причому на тривалий період — 5, 10, 15 років. Природно, аналогічні плани складали всі підприємства й організації незалежно від розмірів і відомчої належності.

Планування — особлива форма діяльності, змістом якої є розроблення та реалізація планів. Залежно від змісту і статусу в системі управління розрізняють: директивне, індикативне, стратегічне планування. У 20-х роках минулого століття у колишньому СРСР було започатковано директивне планування [5]. Його особливістю є те, що єдиний народногосподарський план розроблявся у масштабах країни. Через директивний план держава координувала ведення господарства. За своїм змістом він був розкладкою обов'язкових завдань

для учасників суспільного виробництва, розглядався як юридичний закон. Згідно з директивним плануванням товаровиробникові доводилися асортимент і обсяги виробництва продукції, ціни та ін. Вказаній системі відповідала й система постачання ресурсів — централізований їх розподіл і доведення до товаровиробника фондів. В основу такої форми планування покладено, передусім, абсолютизацію державної форми власності, концепцію управління як досягнення політичних результатів нерідко всупереч економічній логіці; перебільшення і специфічне тлумачення економічної ролі держави так званого соціалізму.

Після Другої світової війни плануванням зацікавилися у капіталістичних країнах (Голландія, Норвегія, Франція). В 60-х економічні плани й програми були прийняті в Бельгії, Великій Британії, Італії, Швеції, Франції. Робилися спроби перспективного планування (програмування) в національному масштабі у Греції, Іспанії, Канаді, Португалії, Японії, на Кіпрі та Мальті. Для визначення суті планової діяльності використовувалася різна термінологія («п'ятирічні», «річні плани й національні бюджети» — в Голландії та Норвегії, «індикативні плани» — у Франції, «стратегічні плани» — в країнах Європейської співдружності, «довготермінові плани» — у Японії, «національні програми» — в Канаді, «бюджетні та фінансові плани» — у США). В більшості країн було створено спеціальний апарат для здійснення функцій планування. Деталізація та конкретність планових розробок суттєво різнилися і залежали від частки державного сектора у національній економіці.

На відміну від радянської економічної літератури, яка культивувала принцип

партійності й політичне за характером планування, в зарубіжній економічній літературі та у практиці дотримувалися принципу його нейтральності. В світовій практиці планування виділяють кілька етапів. На першому (після Другої світової війни і до 60-х років) розроблялися плани відновлення господарства (у Голландії та Норвегії на 1949—1952, в Франції на 1947—52/53). На другому етапі — планування розвитку, тут домінує і в сучасній регульованій ринковій економіці й асоціюється поняття «планування розвитку» з принципами ведення економіки. Під розвитком згідно з теорією планування розвитку розуміють *інституціональні зміни плюс зростання*. Планування розвитку спрямовується на забезпечення вищого рівня життя населення, досягнення і збереження пришвидшених темпів економічного зростання через поетапне реформування організаційно-правових структур, які перешкоджають цьому. Відповідно до теорії планування розвитку плануванню підлягає не лише економічне зростання, але й інституціональні зміни (рис. 1).

Вважається, що країна застосовує планування розвитку, якщо уряд свідомо докладає зусиль для прискорення її економічного і соціального розвитку. Сучасні плани розвитку базуються на традиційних планах, адаптованих до 80—90-х років. Вони органічно поєднують кон'юктурні та структурні аспекти діяльності держави, і їхній зміст у кожній країні визначається комбінацією головних функціональних елементів планування. Найпоширеніші — середньотермінові плани розвитку. В Франції — це індикативні плани, в Японії у моделі планування розвитку закладено макро- й мікроекономічне планування, у США планування ґрунтується на попередньому бюджетному

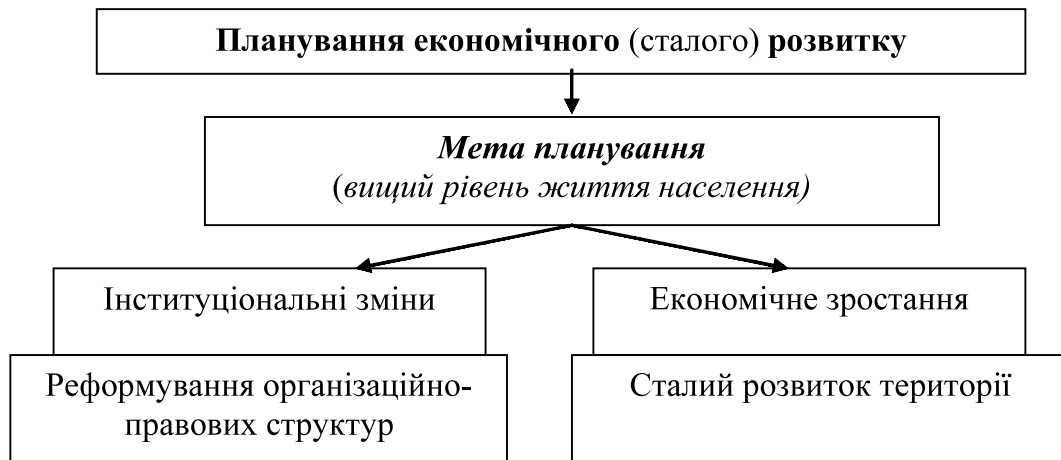


Рис. 1. Логічно-смыслова модель сутності планування економічного (сталого) розвитку

фінансуванні та фінансовому програмуванні. Шведська модель планування розвитку передбачає поєднання інтересів монополій, профспілок, уряду і планових комісій у процесі програмування розвитку національної економіки. В цілому для Голландії, Норвегії та Швеції характерне кон'юнктурне короткотермінове планування розвитку. В Голландії воно має форму комбінації державних бюджетів, щорічних поточних програм і економічного прогнозування. У латиноамериканських країнах використовують планування розвитку, зорієнтоване на попит, із значною часткою індикативного планування.

Для економік перехідного періоду існує кілька моделей планування в глобальній схемі управління суспільством. Перша модель — перехід від директивного, адміністративного планування до індикативного або рекомендаційного, друга — до індикативного (вказівного), а також до моделі С. Стелерю, О. Ланге, Ф.-Р. Керуїна. Україна запровадила індикативне планування. Планування розглядається як процес свідомої дії суб'єкта управління на об'єкт (економічний

і соціальний розвиток підприємства, регіону, національної економіки). З урахуванням цього розглядають макроекономічне планування, галузеве індикативне планування, регіональне планування, планування підприємства (бізнес-план). Залежно від горизонтів у світовій практиці застосовують довго-, середньо- і короткотермінове планування. Система планування в Україні у 90-ті роки ХХ століття була в основному зруйнована, суттєво змінилася, зокрема, модель державного регулювання економіки.

Формою територіального планування на низовому рівні вважався план економічного й соціального розвитку адміністративного району. Він складався шляхом відомості планових показників по підприємствах і організаціях, розташованих на території району, але підпорядкованих вищим органам, та показників, розроблених місцевими органами по підвідомчому їм господарству. Фактично це були плани з комплексного розвитку місцевості в межах адміністративних утворень. Після відмови від централізованого планування розроблення й реалізація таких планів в Україні більше не

практикуються, принаймні не є обов'язковими. Якщо вказана робота й проводиться, то тільки з ініціативи місцевих органів.

Децентралізована модель планування економічного розвитку базується на тому, що господарюючі суб'єкти, так само, як і територіальні утворення, самостійно вибирають орієнтири й способи господарювання і не мають потреби в чийсь вказівках із боку. Централізоване доведення показників із виробничої діяльності у принципі не допускається, а можливе лише в окремих сферах, які мають загальне значення для країни, певної території, населення, наприклад, із

будівництва доріг, гідроенергетичних споруд тощо. При цьому головним моментом, що спонукує до застосування планування, вважається прагнення державних органів до ефективнішого використання наявних на місцях ресурсів, які виділяються з державного бюджету. Звертає на себе увагу той факт, що планування як елемент економічного розвитку відверто ігнорується представниками ринкової теорії. Більшість класиків цієї теорії його або не зачіпають, або аналізують із позиції демонстрації негативних наслідків застосування. Це не означає, що тема планування зовсім не досліджується західними вченими і фахівцями. У дійсності є багато напрацювань, але й тут помітне певне ігнорування — планування розглядається, головним чином, стосовно до економіки країн, які розвиваються, зі змішаним типом економічних відносин чи стосовно до якихось екстремальних ситуацій в економіці розвинутих країн.

Оскільки Україна переорієнтувала свою економічну систему на ринкові відносини, розглядатимуться підходи до планування, що склалися в ринково

орієнтованій науці та практиці. Щодо мікрорівня, то планування найчастіше представляють як процес знаходження оптимального варіанта економічного розвитку, який забезпечує максимізацію функції корисності при заданих обмеженнях (ресурсах, потребах тощо) [7].

Для вищих ієрархічних рівнів, ніж мікрорівень, суть планування вдало сформульована у роботах відомого вченого в галузі теорії економічного розвитку М. Тодаро, який стверджував, що економічне планування можна представити як свідомі зусилля держави, спрямовані на координацію економічних рішень довгострокового характеру, їхній прямий та непрямий вплив, а в ряді випадків і контроль над станом та зростанням основних економічних змінних (дохід, споживання, зайнятість, інвестиції, заощадження, експорт, імпорт та ін.) з метою розв'язання поставлених завдань у сфері розвитку [8]. За наявності різноманіття підходів до розуміння сутності й мети планування, можливих шляхів його здійснення існує ряд загальних засад, що характеризують зазначене. У цьому можна погодитися з поглядом Т. Киллик, що виділяє шість характерних рис планування [6]:

планування є засобом для визначення мети політики влади, особливо щодо майбутнього розвитку економіки;

плани намічають стратегію досягнення цієї мети, яку, звичайно, викладають у вигляді конкретних завдань;

план являє собою набір централізовано координованих принципів та інструментів, покликаних забезпечити виконання накреслених завдань;

план, як правило, буває комплексним і тому охоплює всю економіку;

для забезпечення оптимальності при складанні плану використовують формалізовані моделі, які деякою мірою нівелюють фактори особистого впливу розробника й підвищують ступінь об'єктивності;

плани, звичайно, розраховують на кілька років (п'ять, десять, на строк реалізації заходу), що створює для виконавця режим стабільної діяльності в середньостроковому або довгостроковому періоді.

Наведену систему вдало доповнюють також характеристики, запропоновані німецькими фахівцями [2]: 1) планування є цілеорієнтованим; 2) планування орієнтоване на майбутнє, у зв'язку з чим розрізняють короткостроковий, середньостроковий і довго-

строковий періоди; 3) планування – це інструмент перетворення намірів у дійсність; планування спрямоване на досягнення максимальних результатів при мінімальних витратах; 4) надійність планування зростає в міру розширення врахування кількості факторів впливу; 5) планування орієнтоване на досягнення успіху; 6) планування є безупинно й багаторазово повторюваним процесом, що дає змогу на кожній наступній стадії поліпшувати результати.

Таким чином, система планування сталого розвитку включає процес, який характеризується набором цілеорієнтованих дій та інструментів щодо досягнення економічного розвитку (рис. 2).



Рис. 2. Логічно-сміслова модель системи методології планування економічного (сталого) розвитку

У теорії й практиці планування важливе значення мають ієрархічні рівні, на яких воно здійснюється. Найпоширенішим є трирівневий підхід:

А. Національний або державний (макрорівень);

Б. Рівень виробничих одиниць (рівень);

В. Проміжний (середній) рівень, який в свою чергу може бути класифікований як регіональної, районної, міської, конкретної території (місцевості) тощо.

Функція планування на державному рівні полягає у визначенні мети розвитку економіки, попиту населення, організації необхідної пропозиції товарів і послуг за рахунок мобілізації внутрішніх і зовнішніх ресурсів, їхнього раціонального розміщення за секторами економіки й територіями (рис. 3).

Планування на макрорівні базується на високоагрегованій інформації та ведеться у відносно загальному вигляді.

Специфічною є функція планування на середньому рівні, зокрема на рівні регіону, адміністративного району або якоїсь певної території.

Наведена специфіка полягає в тому, що мета планування у такому разі — це тільки досягнення конкретних виробничих параметрів, але й орієнтація на раціональне використання ресурсів певної території та її особливостей. При цьому нерідко буває, що інтереси вищого і нижчого рівнів планування не збігаються з інтересами конкретної території. Тому одним із важливих завдань середньорівневих планів є узгодження мети та інтересів.

При узгодженні таких планів повинні враховуватися специфічні особливості території, передусім сільської місцевості. Серед них важливе значення мають: а) наявність багатьох видів природних ресурсів (земля, лісова рослинність, води, корисні копалини тощо),

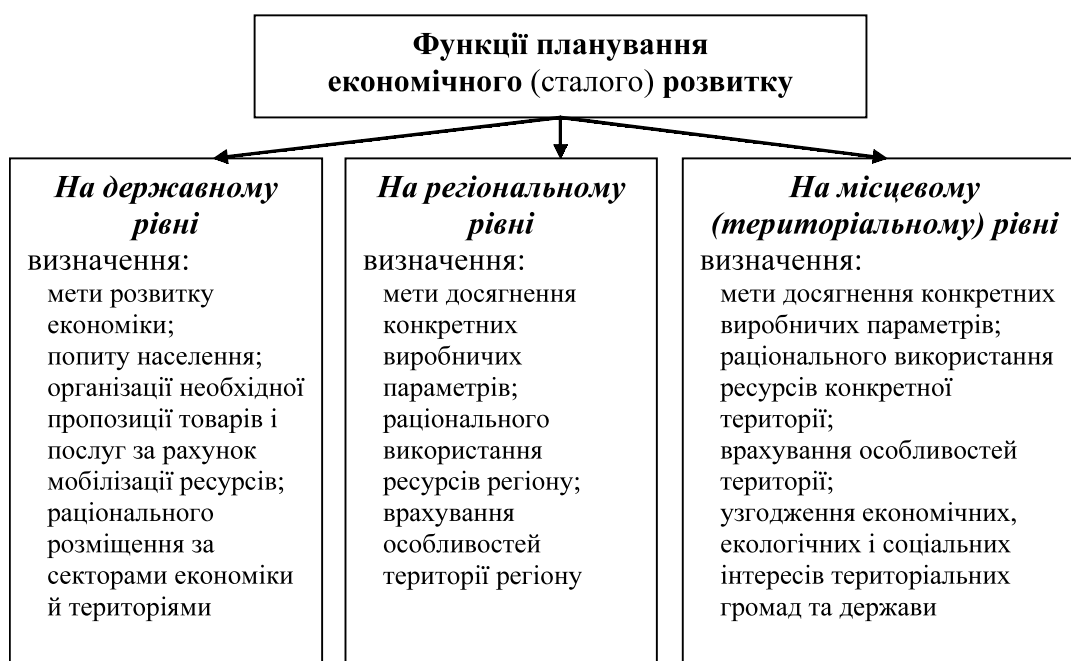


Рис. 3. Логічно-смыслова модель сутності функцій планування економічного (сталого) розвитку території

які, звичайно, бувають у неконцентрованому, розосередженому вигляді, крім того, вони імобільні; б) місцеві ресурси, що належать до типу відновлюваних, у зв'язку з чим слід враховувати не тільки порядок їх використання, але й умови відновлення, для чого потрібні додаткові ресурси; в) сільська територія з її населеними пунктами ставить особливі вимоги до організації невиробничої інфраструктури, де на перший план висувається не комерційний, а соціальний підхід; г) специфіка місцевих ресурсів визначає необхідність застосування інших нормативів, ніж на інших рівнях планування; г) більша обмеженість у фінансових можливостях, у зв'язку з чим багато заходів можуть реалізовуватися з метою розвитку сільської місцевості тільки при гарантованому їх надходженні ззовні, наприклад, з урядових цільових програм або з інших джерел; д) потреба в забезпеченні всього сільського населення робочими місцями незалежно від їхнього типу (на основі особистого підприємництва чи участі в інших формах діяльності). Таким чином, специфічні особливості території, особливо сільської місцевості, зумовлюють запровадження територіального планування сталого розвитку цих територій.

Відповідно до положень статей 177–180 Земельного кодексу України (зем. код) планування використання земель включає: загальнодержавні програми використання та охорони земель; регіональні програми використання та охорони земель; природно-сільськогосподарське районування земель; зонування земель. Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та

її раціонального використання й охорони. Регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Природно-сільськогосподарське районування земель — це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно є основою для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель. Зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

Планування землекористування за А.М. Третьяком — це: 1) процес прийняття рішень із метою визначення сталої, соціально й екологічно орієнтованої, суспільно бажаної та економічно доцільної форми використання земель; 2) планування використання землі впродовж довгих періодів таким чином, щоб воно якнайкраще відповідало меті проєктів і побажанням місцевого населення та зберігало природні ресурси; 3) оцінювання стану використання землі й альтернативних моделей землекористування та інших природних, соціальних і економічних умов із метою вибору та освоєння видів та типів землекористування, напрямів та діяльності, які є найкращими для досягнення поставлених завдань [9].

У словнику-довіднику «Екологія та охорона навколишнього середовища» *планування використання та охорони земель* у комплексі заходів з регулювання земель-

них відносин — важлива ланка цілої системи заходів: прогнозування — планування — програмування — проектування. Воно спрямоване на організацію раціонального використання, усесторонньої охорони і комплексного поліпшення земель всіх форм власності [4].

Англо-російський словник з екології «land-use planning» перекладає, як: планування землекористування; планування використання земельних ресурсів; територіальне планування (визначення видів раціонального землекористування на визначеній території з проведенням її оцінки і картографування) [1].

В універсальному російсько-англійському словнику територіальне планування має кілька англомовних значень: 1) Engineering: land use planning; 2) Economy: physical planning, regional planning; 3) Diplomatic term: spatial planning; 4) Ecology: land-use planning (определение видов рационального землепользования на определённой территории с проведением её оценки и картографирования), territorial planning [9].

Згідно з екологічним енциклопедичним словником територіальне планування — це планування, що передбачає раціональне розміщення господарських і житлових об'єктів, об'єктів культури, захисту природи тощо на визначеній території [11].

У Містобудівному кодексі Російської Федерації територіальне планування — це планування розвитку території, в тому числі для встановлення функціональних

зон, визначення запланованого розміщення об'єктів федерального значення, об'єктів регіонального значення, об'єктів місцевого значення [3].

В українському законодавстві (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 2) планування трактується, як: діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, об'єктів; 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності тощо.

Висновки. Поняття сутності територіального планування землекористування завжди зумовлене визначенням видів раціонального землекористування та його режиму на певній території, оцінюванням стану використання земельних ресурсів й альтернативних моделей землекористування та інших природних, соціальних і економічних умов із метою вибору та освоєння видів і типів землекористування, напрямів діяльності, які є найкращими для досягнення поставлених завдань.

Список літератури

1. Англо-русский словарь по экологии, 2011.
2. Hahn H. Regionalplanung in der landlichen Entwicklung / H. Hahn Und H.-J. A. Preuß. — Giessen, 1994.
3. Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

4. Екологія та охорона навколишнього середовища : словник-довідник / [уклад: Сохнич А.Я., Андрієшин М.В., Снітинський В. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук, проф. А.Я. Сохнича. — Львів : Укр. технології, 2006. — 252 с.
5. Економічна енциклопедія : у 2 т. — Т. 1 / [С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устинко, С.І. Юрій] // за ред. С.В. Мочерного. — Львів : Світ, 2005. — 616 с.
6. *Kilick T. The possibilities of development planning* / T. Kilick. — Oxford Economic Papers, 1976.
7. *Rural Development: Principles and Practice*, Malcolm Moseley, 2003. — С. 245.
8. *Тодаро М. Экономическое развитие* / М. Тодаро. — М., ЮНИТИ, 1997. — С. 527.
9. *Третяк А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій* / А.М. Третяк. — К. : Вища освіта, 2006. — 528 с
10. *Универсальный русско-английский словарь*. — Академик.ру, 2011.
11. *Экологический энциклопедический словарь*. — Кишинев : Главн. ред. Молд. сов. энциклопедии. И.И. Дедю, 1989.

* * *

Обосновано понятие сущности территориального планирования землепользования, обусловленное определением видов рационального землепользования и его режима на определенной территории, оценкой состояния использования земельных ресурсов и альтернативных моделей землепользования.

* * *

Justified essentially territorial notion of land use planning, due to certain types of land management and his regime in a certain area, assessment of land use and land-use alternatives.

УДК 332.363:711.122:711.437(1-22)

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ШЛЯХОМ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ЗОНУВАННЯ ПРИ РОЗРОБЛЕННІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ СІЛ

Лоїк Г.К., кандидат економічних наук, професор
Рафальська Л.П., кандидат сільськогосподарських наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Запропоновано методологічні підходи до функціонального зонування територій при оновленні генеральних планів сіл, що підвищує ефективність використання земель.

Постановка проблеми. У результаті розвитку нових форм ведення сільськогосподарського виробництва створюються різноманітні агроформування: особисті селянські й фермерські господарства,

орендні підприємства з обмеженою відповідальністю, акціонерні (відкриті, закриті) товариства та ін.

Усе це істотно вплинуло на принципові зміни в розплануванні території