

ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК ГОЛОВНА СКЛАДОВА ІНТЕГРОВАНОГО ЙОГО УПРАВЛІННЯ

Курильців Р.М., кандидат економічних наук, доцент
Львівський національний аграрний університет

Запропоновано організаційну структуру планування інтегрованого управління землекористуванням. Розкрито систему заходів щодо його здійснення для прийняття ефективних управлінських рішень стосовно формування сталого землекористування.

Ключові слова: планування землекористування, інтегроване управління, ста-
ле землекористування, земельні ресурси, управлінське рішення.

Постановка проблеми

Економічна реформа і формування нового земельного ладу в Україні суттєво підвищили політичне, економічне та соціальне значення земельних ресурсів. Земля, виконуючи функції основного засобу виробництва у сільському й лісовому господарстві та об'єкта нерухомості в народному господарстві, є у сучасних умовах одним із важливих ресурсів і факторів функціонування економіки територій [3, с. 296]. Створюючи ефективну економіку, будь-яка країна повинна здійснювати таку стратегію планування й розвитку землекористування, яка була б спрямована на вдосконалення інфраструктури та оздоровлення навколишнього середовища [4, с. 15].

Планування – це невід'ємна складова процесу управління суспільним землекористуванням, що забезпечує механізм, при якому

рішення координуються серед різних регіональних і державних органів влади, й допомагає здійснювати суспільні обов'язки державних органів влади у сфері земельних відносин [2, с. 190].

Нині значна увага приділяється переходу від існуючого централізованого підходу загальноприйнятого планування землекористування (conventional land use planning), яке в світі розглядається ще як інституційний підхід (institutional approach) до погодженого планування землекористування (participatory land use planning), що ставить в основу інтереси людини стосовно соціокультурних, економічних, технологічних та екологічних умов життя.

Важливість погодженого, комплексного планування і прийняття рішень для забезпечення сталого розвитку та інтеграції трьох його основоположних складових – екологічної, економічної й соціальної – підтверджено регламентним доку-

ментом конференції *Pio+20* «Майбутнє, якого ми прагнемо» [5, с. 20].

Інтегроване управління землекористуванням – це процес планування, організації, мотивації та контролю, який сприяє скоординованому розвитку й управлінню земель із метою досягнення максимального соціально-економічного благополуччя на справедливій основі без заподіяння шкоди стійкості життєво важливих екосистем [1, с. 33]. Виходячи з цього, планування є однією з організаційних дій інтегрованого управління землекористуванням, що включає визначення й постановку цілей, завдань та методів ухвалення рішень для досягнення сталого землекористування.

Отже, тепер дуже важливо окреслити взаємовідносини між компонентами системи інтегрованого управління землекористуванням і визначити основні етапи процесу його планування, що дасть можливість розв'язати соціально-економічні проблеми землекористування зі збереженням природної екологічної стійкості земель як у плануванні нових проектів та проектуванні, так і у виконанні існуючих шляхом внесення необхідних змін.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Теоретичні й методичні аспекти системи планування використання та охорони земель як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях в Україні досліджувалися багатьма вченими, серед яких Д.І. Бабміндра, Д.І. Гнаткович, Д.С. Добряк, Г.К. Лоїк, Л.Я. Новиковський, А.М. Третяк, А.Я. Сохнич та ін. Однак проблеми планування й

управління землекористуванням залишаються актуальними і на нинішній момент. Це пов'язано зі зміною земельного устрою України і переходом до ринкових земельних відносин, що потребує переходу до нової системи інтегрованого управління землекористуванням та належного його планування з урахуванням реалій сьогодення.

Мета статті – обґрунтувати організаційну структуру планування землекористування як основну складову інтегрованого його управління та розкрити систему заходів щодо прийняття і здійснення ефективних управлінських рішень для досягнення сталого землекористування.

Виклад основного матеріалу

Системи планування нині існують у більшості країн світу й характеризуються певними особливостями та відмінностями. Серед них можна виділити три різновиди: централізовану, децентралізовану і гетерогенну (неоднорідну). Централізована система планування характеризується чітко вираженою директивною структурою «зверху вниз». Усі рішення в ній приймаються на найвищому рівні та обов'язкові для імплементації на нижчих рівнях. Проте існування такої системи часто призводить до неврахування регіональних і місцевих особливостей певних територій, а це спричиняє конфлікт інтересів. У свою чергу децентралізована система побудована в зворотному напрямі «знизу вверх», що передбачає ухвалення рішень спочатку на найнижчому рівні землекористувачами й землевласниками, погодження їх на регіональному рівні та інтеграцію у цілі-

сну систему планування. Щодо гетерогенних систем, то вони характерні для африканських країн, в яких рішення на вищих рівнях часто приймаються без урахування найнижчого рівня їхньої системи планування.

Процес розробки плану інтегрованого управління землекористуванням відрізняється від звичайного процесу планування. Ключові відмінності полягають у багатосекторному підході до управління землекористуванням, що потребує розвитку зв'язків як у вертикальному, так і в горизонтальному напрямі, а також вибудовування нових структур для координації секторів. Для того щоб план був прийнятий і реалізований, він повинен бути ув'язаний з організаційною структурою уряду. Адже може виникнути необхідність залучення кількох міністерств або

відомств для його виконання. Гарантування виконання своїх обов'язків державними органами, залученими у процес планування, має бути досягнуте перед його початком для уникнення конфлікту владних повноважень і першочерговим завданням робочого плану. Також на цьому етапі важливо забезпечити урядову фінансову підтримку з метою організації планування шляхом виділення бюджетних коштів для міністерств та відомств, які беруть участь в обговоренні та розробленні плану інтегрованого управління землекористуванням.

Ключем ефективного виконання плану повинна стати організаційна структура управління процесом планування з визначеними ролями та зобов'язаннями (рис. 1).

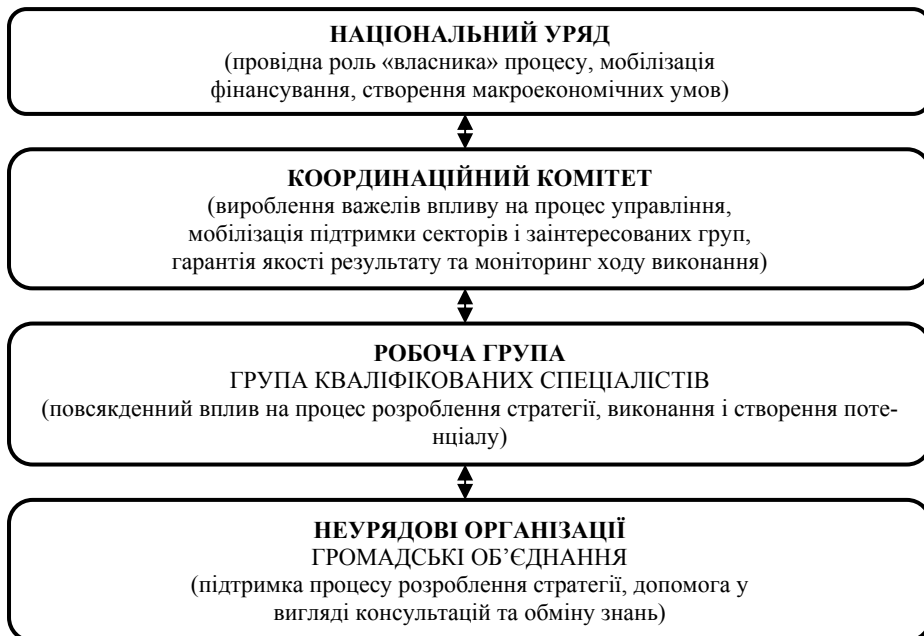


Рис. 1. Організаційна структура вироблення важелів впливу на процес планування землекористування

Після створення координаційного комітету для управління стратегічним плануванням він має контролювати план на всіх етапах підготовки, гарантувати, що ініціативи здійснюються ефективно і дають максимальні вигоди. Важливими завданнями координаційного комітету є:

- забезпечення управління й підтримки робочої групи;
- розгляд пропозицій і звітів робочої групи;
- регулярний аналіз ходу виконання;
- надання вихідних даних та інформації;
- відповідальність за координацію і контроль виконання робіт;
- рішення щодо складу робочої групи та призначення її членів;
- оцінка й затвердження технічного завдання на розроблення плану інтегрованого управління землекористуванням.

Роль робочої групи полягає у виконанні вимог координаційного комітету та інформуванні його про хід виконання і виникнення ключових проблем. Група несе відповідальність за управління процесом участі громадськості в плануванні й керує роботами, необхідними для підготовки плану інтегрованого управління землекористуванням.

Головними компонентами початку процесу планування є мобілізація робочої групи, розроблення плану робіт, ідентифікація відповідних бенефіціаріїв і забезпечення політичних зобов'язань. При мобілізації зусиль також потрібно намагатися досягти довіри до процесу. Адже довіра – це нематеріальний соціальний капітал, який зменшує кількість конфліктних ситуацій та полегшує проведення консультацій і прийняття рішень.

Мобілізаційна фаза – один з основних етапів усього процесу планування, під час якого проводиться підготовка технічного завдання на розроблення плану інтегрованого управління землекористуванням. Воно є базовим документом і містить головні принципи, цілі стратегічного планування, розподіл обов'язків, обсяги, завдання робіт, робочий план, структуру управління, бюджет, джерела необхідних даних, матеріалів та інформації. Заключний етап мобілізаційного процесу – розроблення робочого плану. Він повинен охоплювати постановку завдань, план робіт і методологію, яка буде застосована, обов'язки керівництва та експертів, ключові моменти виконання проекту, а також в обов'язковому порядку має бути погоджений із бенефіціаріями.

У вказаний процес повинні бути залучені всі бенефіціарії незалежно від типу їхньої участі (табл.). Важливість їхньої участі на такому етапі дасть змогу зменшити вірогідність конфліктів, що можуть поставити під загрозу виконання й успішність проекту, і використати інформацію, якою вони володіють, для успішної реалізації проекту.

Як видно з таблиці, стратегія залучення бенефіціаріїв є складовою всього процесу планування, а не одномоментним випадком.

Сприйняття політиками необхідності стратегії розвитку інтегрованого управління землекористуванням і забезпечення політичної підтримки, що важливо для успіху будь-яких реформ, дасть змогу одержати передбачене планом фінансування та гарантуватиме, що пріоритетні проблеми використання й охорони земель можна буде розв'язувати на міжвідомчому рівні.

Типи участі бенефіціаріїв у виробленні важелів впливу на процес планування землекористування

Тип участі	Характеристики
Керована участь	Показове проявлення участі у процесі планування.
Пасивна участь	Люди беруть участь в обговоренні того, що вже вирішено або відбулося.
Участь у вигляді консультацій	Люди беруть участь, будучи ознайомленими із земельною проблематикою. Однак вони не мають прямого впливу на прийняття рішень.
Участь простимульована матеріально	Люди беруть участь, одержуючи матеріальні стимули (гроші, продовольство та ін.).
Функціональна участь	Передбачається участь організацій із зовні як засіб досягнення проектних цілей і зниження собівартості проекту.
Інтерактивна участь	Люди беруть участь у спільному аналізі використання наявних земельних ресурсів з урахуванням різних поглядів для складання планів робіт.
Самомобілізація	Люди беруть участь, розвиваючи ініціативи незалежно від зовнішніх установ та організацій. Проте підтримують контакт із ними для одержання технічних консультацій, але зберігаючи контроль над використанням земельних ресурсів.

Наступний етап планування інтегрованого управління землекористуванням – аналіз ситуації. Під час цього етапу визначають головні проблеми використання земель, їхні причини, а також збирають інформацію для прогнозування використання земель у

напрямі сталого землекористування як складової інтегрованого управління. Мета аналізу ситуації – визначити ефективність існуючої системи управління земельними ресурсами (стратегія розвитку земельних відносин, земельне законодавство, інституціональне забезпечення та ін.), а також пріоритети необхідних дій. Оскільки аналіз є основою розроблення стратегії, він повинен бути погоджений і затверджений на найвищому рівні – ключовими міністерствами або координаційним комітетом планування.

Звіт щодо аналізу ситуації має висвітлювати насушні питання та проблеми, а також виділяти ті з них, які потребують невідкладного розв’язання. Важливо також ранжирувати ці проблеми, питання й рішення в плані соціальних, економічних, екологічних і політичних пріоритетів. Звіт повинен містити типи рішень, прийнятих під час консультацій, та їхній попередній аналіз щодо прийнятності для бенефіціаріїв, виконання і стратегії. Мета такого підходу полягає у забезпеченні процесу поступового просування до консенсусу щодо майбутньої стратегії управління землекористуванням.

Стратегія – це першочерговий засіб досягнення головної мети, виходячи з реальної економічної ситуації, що формується під впливом різних факторів і встановлює загальні напрями просування до визначеної мети. Стратегія не повинна орієнтуватися тільки на розв’язання поточних проблем або досягнення короткострокових цілей, а має визначати чітку структуру системи управління землекористуванням. Вона повинна бути спрямована на інституціональні зміни, які сприятимуть вивіреному й скоординованому прийняттю рішень на довгострокову перспективу. Міністерства і відомства, місцеві орга-

ни влади, землевласники та землекористувачі, громадські об'єднання, всі разом становлять інституціональну структуру. Вона має забезпечити виконання стратегії, що формуватиметься на основі вже прийнятих загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, програми розвитку земельних відносин тощо. Тому на цьому етапі планування інтегрованого управління землекористуванням дуже важливо визначити не тільки, що потрібно змінювати, але й встановити терміни, коли проводити ці зміни для розв'язання головних економічних, соціальних та екологічних питань використання земель. Також слід визначити пріоритетність цілей і завдання виконання по кожній із них, адже вони формують ядро будь-якого плану.

Плани інтегрованого управління землекористуванням (далі ІУЗ) розробляють на основі стратегії. Вони є наступним кроком, який деталізує рівень завдань – національний, регіональний та місцевий. Часто складають плани з ідеалістичними цілями, що не враховують існуючих систем цінностей, а це призводить до невиконання ієрархічної філософії планування «зверху вниз». Тому, на нашу думку, плани ІУЗ необхідно розробляти на основі документації із землеустрою і містобудівної документації на базі зведеної, регіональної та місцевої схем формування екомережі нашої держави, що передбачено Законом України «Про екологічну мережу».

Структура планування ІУЗ має ієрархічну схему, в межах якої кожен рівень планування забезпечується управлінням наступних деталізованих рівнів, а інформаційна взаємодія відбуватиметься як у прямому, так і в зворотному напрямку (рис. 2).

Висновки

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що планування інтегрованого управління землекористуванням передбачає вертикальну й горизонтальну взаємодію центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, землевласників, землекористувачів і громадських організацій. Воно сприяє впровадженню комплексного підходу до управління землекористуванням, що підвищує його ефективність та дасть змогу пришвидшити реформування земельних відносин.

Для імплементації інтегрованого управління землекористуванням вирішальне значення матиме територіальне його планування як основна складова управління і політична підтримка всього процесу на найвищому рівні, яка відіграватиме важливу роль у законодавчому забезпеченні, формуванні інституціональної структури та проектному фінансуванні.

У свою чергу для гармонічного виконання планів ІУЗ надто велике значення має нарощування потенціалу інституціональних структур управління на всіх рівнях системи. Головним пріоритетом тут має бути вдосконалення механізмів координації й раціоналізації діяльності існуючих інститутів і організацій або створення в міру необхідності нових, які були б здатні розв'язати нагальні проблеми. Адже зведені воедино відомості даних та інформація щодо міського й сільсько-го землекористування дасть змогу провести комплексний аналіз та оцінку для прийняття ефективних управлінських рішень як на національному, так і на регіональному й місцевому рівнях.

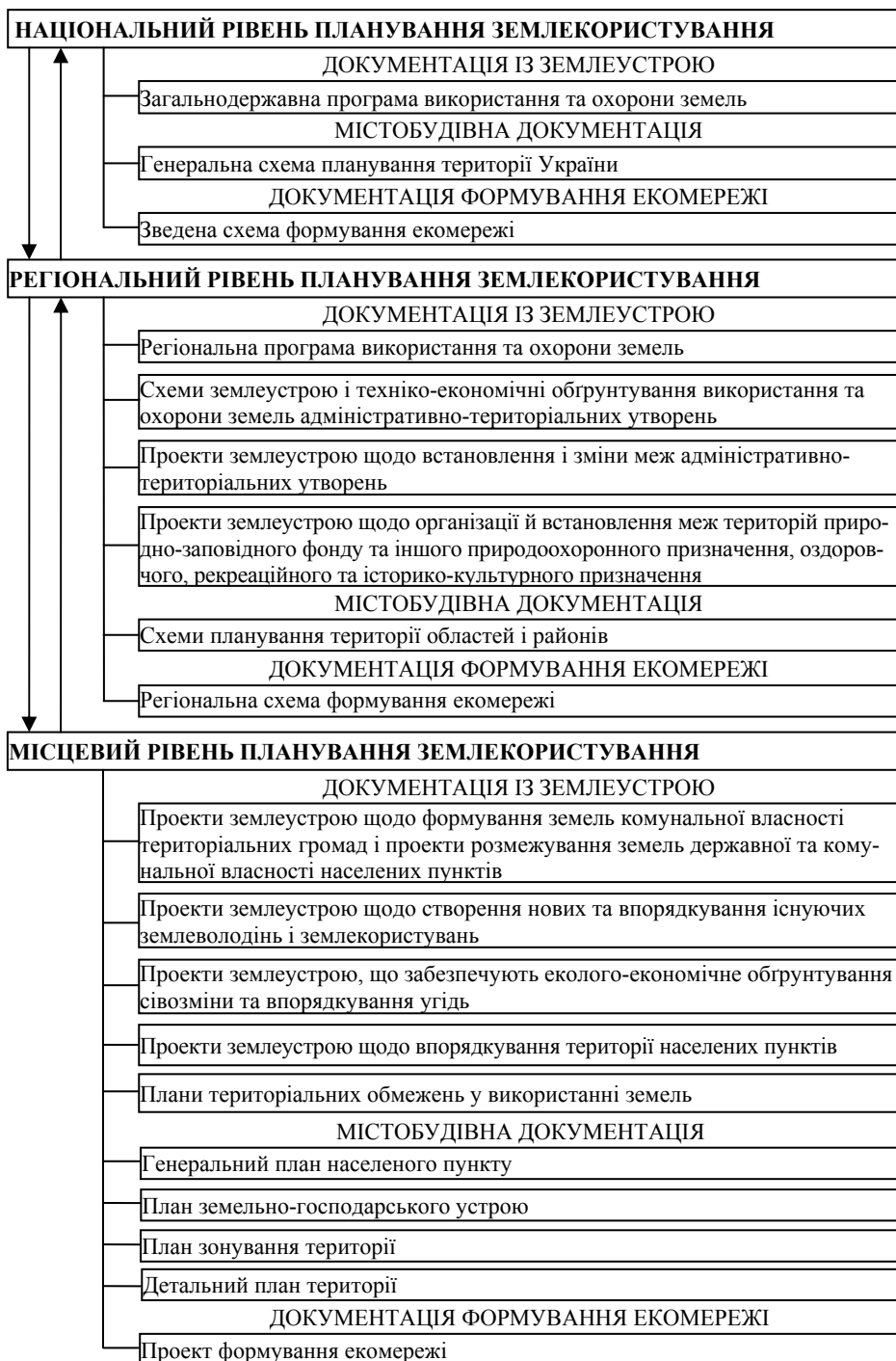


Рис. 2. Ієрархічна структура планування землекористування як основної складової інтегрованого його управління

Список літератури

1. Курильців Р.М. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням / Р.М. Курильців // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 4. – С. 32–35.

2. Лавейкін М.І. Реформування системи землекористування в Україні / М.І. Лавейкін. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 376 с.

3. Третьяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування в Україні // Вибрані твори у 5 томах. – Т. I «Земельні відносини». – К.: ЦЗРУ, 2009. – 550 с.

4. Третьяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування в Україні // Вибрані твори у 5 томах. – Т. II «Землеустрій». – К.: ЦЗРУ, 2009. – 476 с.

5. The future we want [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uncsd2012.org/rio20/thefuturewewant.html>

* * *

Предложена организационная структура планирования интегрированного управления землепользованием. Раскрыта система мер по его осуществлению для принятия эффективных управленческих решений относительно формирования устойчивого землепользования.

Ключевые слова: планирование землепользования, интегрированное управление, устойчивое землепользование, земельные ресурсы, управленческое решение.

* * *

It is proposed organizational structure of planning of integrated land-use governance. The system of measures of its implementation for effective decision-making towards sustainable land-use is disclose in the article.

Keywords: land use planning, integrated management, sustainable land management, land resources, management decision.



Історія земельних відносин та землеустрою

Навчальний посібник А.М. Третьяк, Т.М. Прядка, І.Г. Колганова. «Історія земельних відносин та землеустрою» (Херсон: Гринь Д.С., 2013. - 336 с.) за грифом Міністерством аграрної політики та продовольства України (№ 1/11-20034 від 25.12. 2012 р.) містить актуальні проблеми історії земельних відносин і землеустрою в Україні у феодально-кріпосну епоху і в період зародження капіталізму, селянської реформи 1861 року, столипінської реформи 1906 -1917 рр., в Радянській Україні, особливості земельних реформ на Буковині, Галичині та Закарпатті. Розкрито історію земельних відносин і землеустрою у період незалежності України.

Навчальний посібник читається легко та із задоволенням, написаний хорошою літературною мовою і буде корисним для всіх, хто вивчає та інтересується стандартизацією і нормуванням у землеустрої. Призначений для студентів, аспірантів і викладачів землевпорядних факультетів, а також широкого кола фахівців у галузі земельних відносин і землеустрою.

М.М. Федоров, доктор економічних наук, професор