

НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК ЦІЛІСНОГО ІНСТРУМЕНТУ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Дорош А.Й., аспірант

Національного університету біоресурсів і природокористування України

E-mail: doroshandriy1@ukr.net

Значна увага приділена опрацюванню правового врегулювання просторового і територіального планування землекористування як в Україні, так і Австрійській республіці. Встановлено, що система територіального планування є доволі таки складною, поділеною на містобудівну та землевпорядну й неефективною у прийнятті рішень при плануванні використанні земель в Україні. У цьому зв'язку запропоновано запровадити просторове планування як ефективний інструмент управління землекористуванням, який забезпечуватиме раціональність землекористування в нинішніх умовах і в перспективі та врегулювати поняття «просторове планування» на законодавчому рівні

Ключові слова. *Планування використання земель, просторове планування, територіальне планування*

Постановка проблеми.

Упродовж двох останніх десятиліть відбувається постійна зміна цілей та методів у проведенні земельної реформи, що й стало причинами неефективного використання земель в Україні. Значною мірою це взаємопов'язано з просторовим плануванням, яке в нинішній ситуації вимагає прийняття рішень на державному рівні, оскільки є продуктом політичного консенсусу. При цьому концепція планування не повинна залежати від поточної політичної кон'юнктури, а відповідати викликам і трендам просторового розвитку за вимогою часу.

Нааявність концептуального просторового планування є запорукою сталого (збалансованого) розвитку території

всієї країни, запобігає неконтрольованому та неефективному використанню земельних та інших природних ресурсів. Таке планування дозволяє як центральним органам виконавчої влади, так і територіальним громадам ефективно використовувати свої ресурси, а також реалізовувати свої плани в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.

У науковій літературі питанням просторового планування в Україні приділяли увагу науковці різних сфер, зокрема: Ю. Білоконь, І. Бистряков, Б. Данилишин, М. Габрель, О. Дорош, Ш. Ібатулін, А. Третяк та ін. Більшість із них приділяли увагу формуванню

методологічних основ просторової організації та розвитку містобудівних систем. Іншими науковцями розглядалися окремі аспекти територіального планування землекористування. Тому потребують детального вивчення проблеми просторового планування як важливого інструментарію спроможного вирішувати проблеми управління земельними ресурсами.

Мета статті – проаналізувати стан правового забезпечення територіального планування земельними ресурсами в Україні та на прикладі Австрії, дослідити сутність та зміст просторового планування як всеохоплюючого інструменту управління земельними ресурсами та обґрунтувати доцільність запровадження просторового планування в Україні.

Виклад основного матеріалу.

В Україні система територіального планування є доволі таки складною й неефективною за рахунок її поділу на містобудівну та землепорядну. Левова частка планувальних інструментів є саме містобудівною, хоча забудовані території складають лише 4% від загальної площі України. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівна документація розробляється як для всієї території України, регіону, так і для населених пунктів і їх окремих частин[1]. Нею передбачено концептуальне регіональне планування, яке є вузькогалузевим й недостатньо ефективним.

Відповідно до Закону України «Про землеустрій» більшість землепорядної документації розробляється на місцевому рівні, а «схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіаль-

них одиниць» складаються також на районному рівні[2]. Це дає змогу планувати використання земель на рівні району, однак концептуальне планування вищого рівня відсутнє, а планувальне співробітництво між окремими адміністративно-територіальними одиницями не визначено на законодавчому рівні. Така ситуація веде до виникнення конфліктів та спричиняє нерациональне використання земель.

На старті земельної реформи її основну ціль можна було сформулювати наступним чином: «землю тому, хто її обробляє (використовує)». Але з плином часу за рахунок постійних кон'юнктурних змін, передачі повноважень від одного органу до іншого та внесення змін у законодавство суттєво зросли корупційні ризики та змінився сенс подальшого проведення земельної реформи. Вона не реалізовувалась в одному ідейному ключі з незмінністю інструментів.

Як результат, отримали безконтрольний перехід земель у приватну власність без концептуального бачення цілей, до яких рухається держава з сталим накопиченням проблем. Говорити про відсутність концептуальних ідей та цілей загалом було б неправильно (проводилось резервування земель під інфраструктурні проекти та для інших цілей). Проте з часом ці землі були передані в приватну власність.

Прикладом такої ситуації є резервування земель під будівництво цілком нової автомагістралі Київ-Лісабон. Хоча ці землі були зарезервовані й не мали б бути передані в приватну власність, але через відсутність чітких законодавчих механізмів їх резервування та постійну мінливість у сфері управління земельними ресурсами вони були розпайовані та передані в приватну власність.

Тим самим державі такими діями були нанесені колосальні збитки. Чи це була недбалість відповідних органів влади, чи цілеспрямована їх діяльність на отримання спекулятивного доходу – цілком не важливо. Рішення приймалися у відповідності з чинним на той час законодавством, й притягнути відповідальних осіб до відповідальності навряд чи колись вдасться. Але ціна будівництва автомагістралі зростає в кілька разів у зв'язку з необхідністю викупу приватизованих земельних ділянок.

Відсутність концептуальної системи планування також призводить до неузгодженості планувальних дій між різними галузями, що унеможливає повноцінно реалізувати ідеї останніх. Ще однією перешкодою є відсутність реальних довгострокових інструментів впливу (затверджених на державному рівні планувальних і прогнозних документів). Тому на практичному рівні більшість прийнятих рішень є радше ситуативними, і ніяк не перспективними.

Якщо аналізувати досвід країн Європейського Союзу, зокрема Австрії, слід зазначити, що в них розроблена концептуальна система просторового планування. Вона має свої недоліки, але дозволяє з найменшими ризиками виконувати поставлені завдання, бо вони є юридично зобов'язуючими щодо виконавців нижчого рівня компетенції.

Але основним для нас з точки зору реформування планувальної системи повинно бути сприйняття самої системи, розуміння того, як її будувати й на чому акцентувати увагу. Існуюча в Україні система є за своєю сутністю спадщиною радянської планувальної системи, цілком якої було налагодження виробничих процесів і використання всього, що лише можна використати

для економічних потреб. Наприклад, розорювання земель, які не використовувались для інших потреб, часто не зважаючи на їхню придатність для сільськогосподарських потреб. Тобто спрямована на розвиток так званого «народного господарства».

В Австрії ж сформувались інші погляди на просторове планування. Пріоритетність у планувальних процесах надається людині та набору функцій, які вона виконує у просторі, а простір, у свою чергу, виконує для неї. При цьому планується та формується таким чином, щоб виконання функцій людиною та для людини було найбільш раціональним.

Європейські науковці загалом та австрійські зокрема розглядають просторове планування з огляду на виконання ним завдань.

По-перше, просторове планування – **спільне** завдання, яке громадяни, економіка, керівні органи, політики, неурядові громадські організації та експерти реалізують разом. Їхнє завдання – знайти баланс між особистими інтересами громадянина, спільними інтересами й максимально їх реалізувати.

По-друге, просторове планування – **всеохоплююче** завдання, під час виконання якого ці «актори» повинні у конкретних ситуаціях економічні, екологічні й суспільні запити (потреби) на конкретний простір між собою узгодити й прийти до найефективнішого рішення.

По-третьє, просторове планування – **багатофункціональне** завдання, яке «актори» зобов'язані вирішувати, до яких віднесено: а) *захист* (культурного простору, природи, рівня життя); б) *впорядкування* (розвиток поселень); в) *координація* (рішення приймаються на різних рівнях компетенції); г) *роз-*

виток (індустріальні або житлові масиви); д) *облаштування* (зелені зони); е) *прийняття рішень* (планувальний процес); є) *посередництво* (між інвестором та сусідом); ж) *активізація* (цивільне населення). Які із зазначених завдань виконуються – залежить від конкретної ситуації.

Важливою характеристикою просторового планування серед австрійських науковців вважають **раціональність**, яку визначають за такими аспектами: а) *політичний* (збережено право більшості на прийняття рішень); б) *адміністративний* (фахове представництво інтересів громади та лояльність до політичних цілей); в) *ринковий* (створення економічних переваг); г) *особистий* (захист інтересів власників земельних ділянок).

Крім зазначеного, вважають, що просторове планування **фокусується на (життєвому) просторі**, й розглядає його під різними кутами зору.

У цьому сенсі розрізняють такі види простору:

- інституціональний простір (чітко сформований, визначений простір, пов'язаний із конкретним адміністративно-територіальним утворенням);
- фізичний простір (визначається фізичними та антропогенними властивостями на даній території);
- когнітивний простір (за сприйняттям простору (міський, особистісне сприйняття (батьківщина));
- функціональний простір (за використанням) [4].

Значний інтерес для України становить наведене розуміння сутності просторового планування як спільного, всеохоплюючого завдання, що фокусується на життєвому просторі. Його розглядають найважливішим інструментом для забезпечення виконання функцій, визначених як «функції жит-

тя», до яких віднесено: 1) належні житлові умови; 2) працевлаштування (місце роботи, відстань до робочого місця); 3) виробництво продуктів харчування й видобування корисних копалин; 4) відпочинок; 5) забезпечення гідних санітарних умов та відведення відходів життєдіяльності; 6) транспортне сполучення; 7) комунікація.

Виконання наведених функцій покладено на місцеву владу та просторове планування на місцевому рівні. Зазначимо, що ефективність їх виконання у глобальному сенсі без врахування концепції сформованої на державному та регіональному рівнях є неможливим. Основним завданням як на рівні держави, так і регіональному рівні має бути розроблення стратегії територіального розвитку держави та регіонів, а конкретні планувальні рішення повинні прийматись громадою (громадами) на місцях. Також дуже важливим є врахування просторово-значущих трендів при формуванні стратегічних задач.

Будь-яка діяльність людей пов'язана з запитами на життєвий простір. Це залежить від світосприйняття людей, їх життєвих цінностей, стилю життя, розвитку техніки та інфраструктури, економічних можливостей та політичної ситуації. Просторове планування має виконувати посередницьку функцію між змінами зазначених аспектів, щоб уникнути конфліктних ситуацій у майбутньому. До найважливіших трендів, що становлять інтерес також і для нашої країни, віднесено:

1) зменшення території потенційно придатної для забудови (особливо навколо великих міст);

2) створення небезпеки для якості життя (з екологічної точки зору) та навколишнього природного середовища;

3) падіння питомої ваги гірничої промисловості та сільського господарства;

4) важливість створення умов для відпочинку «біля дому» суттєво зростає;

5) запит на розвиток соціальної й технічної інфраструктури;

6) запровадження нових технологій (альтернативна енергетика, мобільні телефони, інтернет), що змінюють просторові зв'язки;

7) децентралізоване забезпечення територій (стаціонарний та мобільних зв'язок, теплова електростанція, сонячні панелі і т. ін.);

8) запит на будівництво нових та реконструкцію наявних доріг;

9) недоліки пов'язані з місцем розташування можуть частково компенсуватись за рахунок розвитку технологій (віддалене навчання, інтернет-магазини).

Оцінюючи викладене вище відзначимо, що стратегічні цілі при просторовому плануванні мають постійно оновлюватися та модифікуватися, оскільки вважаються одним з найважливіших аспектів державного розвитку й є за своєю сутністю є політичним питанням. І хоча фахівці в кожній сфері вважають, що є якимсь оптимальне рішення для досягнення максимальної ефективності, це рішення може суперечити інтересам багатьох приватних осіб загалом чи землевласників зокрема. Тому уникнути диктату фахівців також надзвичайно важливо, бо їхні цілі можуть суперечити цілям суспільства. Тому й є необхідність у прийнятті політичних рішень політиками, які не лише шукають компроміс між різними гравцями в кожній ситуації, а й легітимізують прийняті рішення.

Важливим питанням залишається пошук інструменту поєднання фахових знань та суспільної демократичної легітимізації прийнятих на основі цих знань рішень. У 1970-х роках в Австрії знайшли рішення, як об'єд-

нати фахові знання та політичні інструменти для розроблення стратегії просторового розвитку.

У 1971 році була скликана перша австрійська конференція з питань просторового впорядкування (ÖROK). Вона була скликана федеральним урядом й участь у ній взяли урядовці, представники федеральних земель та об'єднань територіальних громад. Вони утворили політичну частину делегації. Також участь взяли представники різних економічних, соціальних та інших державних і недержавних організацій та фахівці в сфері планування. Вони утворили експертне середовище.

На цій конференції була затверджена концепція просторового розвитку Австрії на 10 років (ÖREK 1971). Було прийнято рішення про проведення даної конференції в широкому складі на початку кожного десятиріччя для обговорення та оновлення концептуальних цілей. Також керівний орган конференції діє постійно для надання консультацій та пошуку інвестицій[5].

Концепція не є документом прямої дії й законодавство не вимагає її реалізації, але її реалізація досягається саме тим, що вона розробляється спільно усією країною й кожен відчуває свою відповідальність за дотримання та реалізацію цих ідей. Ця концепція не сприймається накинутим «згори» юридично-зобов'язуючим тягарем, а набором ідей, які є спільним баченням розвитку держави.

За рахунок цього державі вдається системно вирішувати проблеми розвитку інфраструктури, будівництва відновлюваної електрогенерації та інших проблем при тому, що майже всі придатні для хоч якогось використання землі перебувають у приватній власності.

В Україні також доцільно створити колегіальний орган при Кабінеті Міні-

стрів, який об'єднував би фахівців, політиків, громадськість для розроблення концепції просторового розвитку країни. Дану концепцію розробляти кожні 10-15 років на скликаній для цього всеукраїнській конференції. Сам же орган повинен функціонувати постійно для популяризації концепції та наявності зворотного зв'язку для усіх зацікавлених осіб.

Ми маємо інструмент, який надає можливість планувати розвиток територій на держаному рівні. Це визначено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» Генеральна схема планування території України. Відповідно до Закону України «Про генеральну схему планування території України» вона визначає пріоритетні завдання та концепцію вирішення плануваннявикористання території України, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі[1].

Але даний документ є радше галузевим ніж загальним і тяжіє до містобудування та планування промислового виробництва. Також він є спадкоємцем відповідного радянського документу, отже зміни цілей яких ми хочемо досягти не впливають на сутність документу. А без зміни сутності інструменту неможливо змінити сутність і самого планування й відповідно подальший розвиток є неможливим.

На наш погляд даний інструмент потребує змін – від вузькогалузевого документу необхідно перейти до всеохоплюючого інструменту просторового планування. Генеральну схему необхідно розробляти на основі Концепції просторового розвитку України. Ключовими критеріями для нового за сутністю інструмента просторового планування

повинні бути: компактність, короткі відстані, енергоефективність, раціональність, баланс між формами використання земель. Також необхідно привести в відповідність до концепції та генеральної схеми всю ієрархію планувальних інструментів.

Висновки.

Українською державою в ході свого становлення втрачено багато нагод для успішного розвитку й ефективного використання земельних, в тому числі природних ресурсів через безсистемність у прийнятті рішень, особливо на рівні держави. Важливо взяти до уваги власні помилки та досвід держав, які завершили становлення власної планувальної системи, особливо на концептуальному рівні та розробити власний концепт просторового (територіального) розвитку.

Важливо створити колегіальний орган при Кабінеті Міністрів, який розробляв би концепцію просторового розвитку України. До Закону України «Про генеральну схему планування території України» необхідно внести зміни й зробити даний інструмент не вузькогалузевим, а загальним всеохоплюючим та людиноцентричним.

Також необхідно внести зміни до Законів України «Про землеустрій» та «Про регулювання містобудівної діяльності» для систематизації планувальних інструментів. Важливо, щоб поняття «просторове планування» було врегульовано цими законами та надати йому нового змісту.

Список використаних джерел.

1. Закон України «Про генеральну схему планування території України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). –

2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>,
2. Закон України «Про землеустрій» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>,
 3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>,
 4. Gerlind Weber: Allgemeine Raumplanung, Wien 2009 – s.148.
 5. Österreichische Raumordnungskonferenz – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oerok.gv.at/>

References

1. The Law of Ukraine “On the general scheme of territorial planning of Ukraine” // Supreme Council of Ukraine (VVR). – 2002. – [electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>,
2. The Law of Ukraine “On Land Management” // Supreme Council of Ukraine (VVR). – 2003. – [electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>,
3. The Law of Ukraine “On regulation of urban development” // Supreme Council of Ukraine (VVR). – 2011. – [electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>,
4. Gerlind Weber: Allgemeine Raumplanung, Wien 2009 – s.148.
5. Austrian Conference on Spatial Planning – Access: <http://www.oerok.gv.at/>

Dorosh

IMPORTANCE FOR IMPLEMENTATION OF SPATIAL PLANNING AS AN INTEGRATED LAND MANAGEMENT TOOL IN UKRAINE

Much attention is paid to the elaboration of legal regulation of spatial and territorial planning of land use in Ukraine and the Republic of Austria. It was established that the system of spatial planning is very complicated, divided by urban planning and land management and is ineffective for decision-making in the planning of land use in Ukraine. In this regard, it's proposed to implement spatial planning as an effective tool for managing land use, which will ensure rational land use in the present circumstances and in the future and resolve the concept of “spatial planning” in law.

Keywords: *land use planning, spatial planning, territorial planning*

Дорош А.И.

НЕОБХОДИМОСТЬ ВВЕДЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ЦЕЛОСТНОГО ИНСТРУМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В УКРАИНЕ

Значительное внимание уделено проработке правового регулирования пространственного и территориального планирования землепользования, как в Украине, так и Австрийской республике. Установлено, что система территориального планирования есть довольно таки сложной, разделенной на градостроительную и землеустроительную и является неэффективной в принятии решений при планировании использования земель в Украине. В этой связи предложено ввести пространственное планирование как эффективный инструмент управления землепользованием, который будет обеспечивать рациональность землепользования в нынешних условиях и в перспективе, и урегулировать понятие «пространственное планирование» на законодательном уровне.

Ключевые слова: *планирование использования земель, пространственное планирование, территориальное планирование.*