

DOI: 10.31548/hspedagog13(3).2022.112-119

УДК 378.147

РАМКОВІ УМОВИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ГАЛУЗІ ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ЯРЕМА О., аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Анотація. Стаття присвячена розгляду питання щодо рамок умов підготовки майбутніх землевпорядників у країнах Європейського Союзу. Встановлено, що типовими для Австрії, Німеччини й Франції є децентралізація функцій землевпорядкування, їх виконання на різних рівнях – від державного до муніципального. Констатовано, що підготовка фахівців для галузі землевпорядкування здійснюється з урахуванням завдань щодо землеустрою, охорони земель й збереженням ландшафту.

Ключові слова: землевпорядкування, підготовка фахівців, Європейський Союз.

Актуальність (Introduction). Діяльність закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку майбутніх землевпорядників, має бути сконцентрована на формуванні у них професійних компетентностей, що сприятимуть реалізації цими фахівцями державної політики з реформування земельних відносин. Не менш важливими професійними завданнями у сфері землевпорядкування є управління земельними ресурсами, розробка проєктів землеустрою, ведення державного земельного кадастру, проведення природоохоронних заходів, здійснення моніторингу та державного контролю за раціональним використанням й охороною земель. Зважаючи на такий широкий спектр функцій фахівців із землевпорядкування та процес реформування системи земельних відносин в Україні, актуальним є вивчення аналогічного досвіду країн Європейського Союзу. У цьому аспекті важливим є, зокрема, розгляд рамок умов підготовки фахівців для землевпорядної галузі у цих країнах з огляду на врахування ними глобальних тенденцій та національних особливостей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій (Analysis of recent researches and publications). З огляду на зміни у вітчизняному законодавстві

щодо регулювання земельних відносин останнім часом посилилась увага науковців до питання підготовки майбутніх землевпорядників. Зокрема, О. Гаража констатує значущість впливу кадрового забезпечення та його кваліфікації на ефективність проведення земельних трансформацій. Шляхи вирішення проблеми щодо забезпечення потреби у компетентних кадрах для проведення топографо-геодезичних та землевпорядних робіт дослідниця вбачає у сертифікації фахівців із геодезії й землеустро та підвищенні їх кваліфікації [1]. Кочеригін Л. Ю. зосередив свою увагу на застосуванні компетентнісного підходу до підготовки землевпорядників у коледжах [3], що, на нашу думку, повною мірою відповідає засадам підготовки зазначених фахівців у закладах вищої освіти у Європі. При цьому автор наголошує на важливості формування інформаційно-технологічних умінь. Третяк А. М., Третяк В. М., Дорош Й. М., Дорош О. С. вказують на необхідність розширення спеціальностей та спеціалізацій у процесі підготовки компетентних професіоналів із землевпорядкування для забезпечення їхньої конкурентоспроможності на ринку праці [5]. Темою дисертації О. О. Іванюти стали

педагогічні умови моніторингу навчальних досягнень майбутніх землепорядників у процесі вивчення спеціальних дисциплін [2]. Н. Русіна, В. Люльчик пропонують модель підготовки фахівців галузі геодезії та землеустрою в умовах інформатизації, глобалізації та євроінтеграції [4]. Водночас варто зазначити, що акцентуючи на важливості євроінтеграційних процесів, науковці не розглядали у своїх працях рамкові умови підготовки фахівців для землепорядної галузі у європейських країнах.

Мета (Purpose). Статті полягає у визначенні основних особливостей рамкових умов підготовки майбутніх фахівців для галузі землепорядкування у деяких країнах Європейського Союзу – Австрії, Франції, Німеччині.

Методи (Methods). Для досягнення заявленої мети були використані такі методи дослідження: метод аналізу і синтезу під час вивчення педагогічної й спеціальної літератури, а також нормативної документації; метод зіставлення для порівняння рамкових умов підготовки майбутніх землепорядників у країнах Європейського Союзу з метою з'ясування її особливостей у цих країнах; метод узагальнення для формулювання висновків.

Результати (Results). Досліджуючи рамкові умови підготовки майбутніх землепорядників у Австрії, варто зазначити, що вона здійснюється з орієнтацією на розподіл компетенцій, пов'язаних із землепорядкуванням [6, с. 30-32]. Юридичні обов'язки щодо державних завдань із землепорядкування (а також його концепції та координації) покладаються в Австрії на федеральний уряд та уряди дев'яти федеральних земель. Через такий поділ – на відміну від Швейцарії та Німеччини – на федеральному рівні немає рамкового законодавства щодо землепорядкування.

Так зване «номінальне просторове землепорядкування» регулюється власними законами про землепорядкування, а також відповідним законодавством (наприклад, охорона природи,

сільське господарство, інфраструктура, охорона ґрунтів) і належить до компетенції федеральних земель та муніципалітетів. Завдяки такій федеральній структурі закони регіонального планування окремих федеральних земель відрізняються як з точки зору термінів та визначень, що використовуються, так і з точки зору змісту та інструментів.

Крім того, є й інші актуальні питання землепорядкування, які прямо зазначені у Федеральній Конституції як федеральна компетенція. До них належать, зокрема: комерційне право, трудове право, транспортне право, гірниче право, лісове право, водне право. З метою полегшення координації цих завдань значна частина важливих питань землепорядкування, які формально юридично належать до компетенції федерального уряду, адмініструється на державному рівні (непряма федеральна адміністрація).

Зрештою, федеральний уряд ще має у своєму розпорядженні економічні інструменти та державні послуги й здійснює інвестиції у державну інфраструктуру, які можуть мати значний вплив на розвиток землепорядкування. В цілому, однак, в Австрії немає сфери відповідальності за «міську політику» ні на рівні федерації, ні на рівні федеральних земель.

З метою компенсації відсутності офіційних процедур правової координації з питань політики землепорядкування, в 1971 році була заснована Австрійська конференція із землепорядкування (Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)) як спільна платформа співпраці федерального уряду, федеральних земель, представників інтересів муніципалітетів та соціальних партнерів. Для того, щоб створити загальне базове розуміння проблемних питань та пріоритетності завдань, на політичному рівні кожні 10 років приймається Австрійська концепція землепорядкування та розвитку (das Österreichische Raumordnungs- bzw.

entwicklungskonzept (ÖREK)). Цей документ можна розглядати як орієнтир, але він не має юридичної сили.

Варто зазначити також щодо наявності імпліцитних форм та інструментів політики землевпорядкування. На додаток до цієї платформи співпраці, існують інші нормативні акти, які неявно містять наміри політики просторового планування. Вони включають фінансове вирівнювання в Австрії, інфраструктурну політику та ряд (функціональних) надрегіональних асоціацій.

Фінансування регіональних органів у Австрії здійснюється за змішаною системою: регіональна влада отримує власний дохід (від податків і зборів), а також кошти від спільних зборів, які ґрунтуються на дворівневій системі ключів розподілу, спочатку між рівнями регіональної влади, а потім в межах рівнів. Розподіл коштів здійснюється у багатоступеневому процесі:

- Загальний розподіл відповідно до фіксованих відсотків, визначених у Законі про вирівнювання фінансового стану (Finanzausgleichsgesetz), між федеральним, державним та місцевим рівнями.

- Подальший розподіл за федеральними землями відповідно до визначених критеріїв (включаючи населення, ієрархічну чисельність населення, дохід від певних податків для кожної федеральної землі).

- Розподіл за муніципалітетами: відповідно до ключової ієрархії населення.

У результаті такої системи фінансового вирівнювання федеральний уряд та муніципалітети отримують значну частину своїх доходів за рахунок власних податків, тоді як доходи федеральних земель надходять майже виключно від часток спільних федеральних податків та від трансфертних платежів (напр., для здійснення непрямого федерального управління). Завдяки цій системі доходи федеральних земель значною мірою прив'язані до

кількості жителів і лише в дуже незначній мірі до економічного виробництва.

Політика землевпорядкування в Австрії є імпліцитною й ефективною як частина багатьох (галузевих) напрямів політики, але не використовується явно як політична програма. Конституція надає федеральним землям основи, а муніципалітетам – конкретну реалізацію у сфері землевпорядкування. У федеральних землях існують різні процедури та функціонально дуже фрагментована ситуація розподілу компетенцій між муніципалітетами, федеральними землями та федеральним урядом.

Не існує єдиного бачення просторового розвитку країни, яке могло б слугувати чітким орієнтиром для прийняття рішень на державному та муніципальному рівнях. Австрійська концепція просторового розвитку (Das Österreichische

Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001)) – це спроба представити суттєві виклики, розробити цілі для їх вирішення та основні стратегії. Темі сталого розвитку та навколишнього середовища надається пріоритет у програмі, що часто не повною мірою відображається на практиці.

Сільське й лісове господарство та культурний ландшафт вважаються найважливішою національною перевагою, основою ідентичності та фактором розташування для туризму та інших галузей економіки. Технологічна, дослідницька і наукова політика зробили великий стрибок за останні кілька років як фактор (також як інструмент) регіонального розвитку. Метою тут також є пряме чи опосередковане залучення якомога більшої кількості регіонів країни.

Реалізація функцій землевпорядкування у Франції є поєднанням різних інструментів. На національному рівні важливим інструментом є Міжвідомчий комітет з питань територіального планування та конкурентоспроможності («Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire» (CIACT)). Цей комітет очолює Прем'єр-

міністр разом з іншими міністрами для впровадження конкретної політики або гармонізації територіального впливу на галузеву політику. Рішення, прийняті CІACT, є урядовими картами територіального планування, зокрема, й землевпорядкування [7, с. 40-53].

Іншим інструментом є набір планових документів, які існують на різних територіальних рівнях. На початку 1990-х років у Франції відмовились від загальнонаціонального плану на державному та національному рівнях і замінили його так званими «Схемами колективних послуг» («Schémas de services collectifs» (SSC)), які охоплюють дії держави у сферах вищої освіти та досліджень, культури, охорони здоров'я, інформаційно-комунікаційних технологій, енергетики, природних ландшафтів і сільської місцевості протягом наступних 20 років. Транспортну інфраструктуру було організовано рішеннями CІACT від 18 грудня 2003 року.

На національному рівні держава все ще має великі повноваження у сфері землевпорядкування: вона фінансує близько 30 % державної інфраструктури, зокрема найважливіших об'єктів, таких як університети, автомобільні дороги, швидкісні поїзди, телекомунікації тощо та займається, зокрема, питанням загальних територіальних рівноваг та розвитку.

Сьогодні у Франції до землевпорядкування залучені різні рівні та органи влади, і опис їх фінансів та компетенцій у зв'язку з децентралізацією часто сприймається як складний.

На місцевому рівні місцеві плани міського розвитку (PLU – «Plan local d'urbanisme») визначаються муніципалітетом або міжмуніципальною структурою. Вони повинні бути сумісними з SCOT.

Іншим важливим інструментом, крім планування, є контракти та угоди: «Contracts d'agglomération», «Contrats de plan Etat-région», «Contrats de sites» тощо.

На рівні агломерації документи територіальної узгодженості (SCOT – «Schéma de cohérence territoriale») є документами для стратегічного планування з метою гармонізації галузевої політики у сферах міського розвитку, житлового будівництва, транспорту та економіки та визначення меж між будівництвом і незабудованими територіями. Вони складаються установами міжмуніципального співробітництва («Etablissement public de coopération intercommunale» (EPCI)), представляються для загального огляду та переглядаються принаймні кожні 10 років. Наразі було розроблено 331 SCOT, 207 з них – для «земельних» проєктів.

Основними напрямками політики землевпорядкування, що реалізуються у Франції з 2002 року, є визначені напрями окремо для міської й сільської місцевостей. Для міських територій:

- політика щодо міжнародного становища метрополій;
- політика послідовного розвитку агломерацій;
- політика розвитку основних міст;
- політика щодо регіонів, що перебувають у скрутному становищі.

Для сільської місцевості:

- економічні заходи для диверсифікації;
- заходи щодо умов життя мешканців сільської місцевості;
- «Rôles d'excellence rural», що пропагує інноваційні проєкти для сільської місцевості;
- зонування (ZZR – «Zones de revitalization rurale») для розташування компаній у бідних сільських регіонах.

Ситуація у федеральній структурі Федеративної Республіки Німеччина щодо землевпорядкування зумовлена тим, що це є обов'язком окремих федеральних земель. Федеральне землевпорядкування має прямий вплив, перш за все, через федеральне галузеве планування, насамперед доріг та

водних шляхів вищого рівня підпорядкування, а також через федеральні фонди землевпорядкування: політика фінансового вирівнювання, політика масштабної транспортної інфраструктури, економічний розвиток, політика ринку праці, дослідження та розробки, містобудування та житлово-комунальне господарство, і не в останню чергу структурна політика та сільськогосподарська політика ЄС. Ці кошти мають бути об'єднані для досягнення цілей землевпорядкування.

Землевпорядкування в Німеччині – це, перш за все, координація територіально значних федеральних фондів у поєднанні з коштами федеральних земель та муніципалітетів: у державі із високим рівнем добробуту та державним втручанням у землевпорядкування здійснювалося з використанням правил та норм, які впроваджувалися за допомогою державного управління. Державних коштів на це сьогодні помітно не вистачає [8].

Хоч колишня Федеративна Республіка завдяки її центральноєвропейському розташуванню та історії «малих держав» мала найбільш збалансовану просторову структуру з усіх європейських країн з порівняно невеликою соціально-економічною поляризацією, ця перевага змінилась після об'єднання країни. Загалом Німеччина демонструє зростаючий дисбаланс між сильним заходом, особливо вздовж Рейну, Майна та Неккара, а також у Баварії та слабкою північчю (за винятком Гамбурга) та сходом, внаслідок чого карти тенденцій пропонують подальший зсув акценту з економічною концентрацією на захід та південний захід.

Це означає, що перед федеральним землевпорядкуванням стоять нові завдання: хоч у «старій» Федеративній Республіці до 1990 року було відносно легко створити рівноважні умови життя скрізь (як того вимагає Основний закон), з тих пір територіальне планування зіткнулося з конфліктом цілей продовження роботи насамперед для

соціальної рівності та рівних можливостей, що означало б переважне використання коштів у східних регіонах, що скорочуються, або для посилення економічної ефективності, що вимагало б концентрації коштів для столичних регіонів.

Відносини між різними історично різними територіями мають бути переглянуті та переосмислені. З цією метою нині інтенсивно обговорюється загальний термін «культурний ландшафт», термін, під яким розуміють міські території та напівміські території міських регіонів як культурні ландшафти, а також сільські виробничі зони сільськогосподарського та енергетичного виробництва та старі й нові території різних форм перелогових земель. Крім вже сформованих концепцій екологічної мережі та екологічної компенсації, а також захисту від паводків, також обговорюються нові концепції, такі як концепція «відповідальної спільноти», в якій столична територія та її відкрита периферія несуть спільну відповідальність за територіальний розвиток.

Наприклад, відносини можна забезпечити за допомогою контрактів, за якими агломерація забезпечує свої вимоги до питної води, свіжих продуктів, свіжого повітря, рекреаційного простору та спортивної діяльності за рахунок фінансових чи матеріальних питань, наприклад, розвитку через місцевий громадський транспорт.

Міста, які відносно рівномірно розподілені через історію, все більше зростаються разом, утворюючи великі агломерації. Розширення об'єднаної Європи та глобальна конкуренція означають, що ці агломерації міських регіонів поступово починають розуміти себе як мегаполіси, які сприймаються з глобальної точки зору як відповідні загальні локації. Землевпорядкування підтримує це утворення, вимагаючи ретельного міського регіонального планування та тісної співпраці між містами й муніципалітетами, що належать до регіону. На практиці тільки регіони Ганновер та

Штутгарт мають регіональні адміністрації, які узаконені на виборах громадян і мають значні компетенції. Усі інші столичні регіони досі були дуже слабо організовані в політичному та адміністративному сенсі.

В цілому, німецьке землепорядкування свідчить про обережний відхід від практичного, а також інтелектуально «сухого» землепорядкування на користь обережних підходів до активного менеджменту землепорядкування. Хоч терміни, символи, карти та зображення традиційного землепорядкування вже створювали враження стандартизації територій та можливостей життєдіяльності, нова концепція «культурних ландшафтів», наприклад, вносить елемент якісної відмінності у обговорення землепорядкування, в якому також дуже обережно можна використовувати естетичні аргументи.

Але також ситуація «порожніх територій», нова для Німеччини, у поєднанні зі втратою функціональності традиційних, красивих старих міст, стає викликом для просторового планування, інноваційних управлінських ідей, які виходять далеко за межі землепорядкування.

Висновки і перспективи (Discussion). Вивчення рамок умов підготовки майбутніх фахівців для галузі землепорядкування у країнах Європейського Союзу засвідчило, що вони зорієнтовані на реалізацію функцій землепорядкування, яка здійснюється на різних рівнях – від державного до муніципального – шляхом поєднання різних інструментів.

Аналіз наявних праць і документів надає змогу зробити висновок про спільну для Австрії, Німеччини і Франції децентралізацію державних завдань із землепорядкування. У Австрії й Німеччині, які мають схожий адміністративний поділ, ці функції покладаються на федеральний уряд і уряди федеральних земель. Окремі питання належать до компетенції федеральних земель та муніципалітетів. Однак варто зазначити, що

у федеральній структурі Федеративної Республіки Німеччина землепорядкування є здебільшого обов'язком окремих федеральних земель.

У Франції найбільш важливим інструментом на національному рівні є Міжвідомчий комітет з питань територіального планування та конкурентоспроможності. Інші функції виконуються на різних територіальних рівнях.

Список використаних джерел

1. Гаража О. П. Нові виклики кадрового забезпечення геодезичних та землепорядних робіт України.

Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics», № 30 (2021), 65-70. <https://modecon.mnau.edu.ua>

2. Іванюта О. О. Педагогічні умови моніторингу навчальних досягнень майбутніх землепорядників у процесі вивчення спеціальних дисциплін: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04. Житомир, 2018. 288 с.

3. Кочеригін Л. Ю. Підготовка землепорядників у коледжах: компетентнісний підхід до проблем. Науковий журнал «Гуманітарні студії: педагогіка, психологія, філософія», № 199 (2014), с. 186-192.

4. Русіна Н. Г., Люльчик В. О. Модель підготовки фахівців галузі геодезії та землеустрою в умовах інформатизації, глобалізації та євроінтеграції. Інформаційні технології і засоби навчання, № 6 (2020), с. 176-187. URL: <https://ouci.dntb.gov.ua/en/works/lmoEXME7/>

5. Третьак А. М., Третьак В. М., Дорош Й. М., Дорош О. С. Професія землепорядкування на ринку праці потребує розширення

спеціальностей та спеціалізацій. Землевпорядний вісник, № 4 (2018), с. 22-27.

6. Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien, 2018, 172 S.

7. Bauby P., Similie M. M. GOLD III Report. The Governance of Basic Public Services Europe. Chapter Second Part – 31 Country Sheets. 138 p.

8. Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn, 2021, 155 S.

References

1. Harazha O. P. Novi vyklyky kadrovoho zabezpechennia heodezychnykh ta zemlevporiadnykh robit Ukrainy. Elektronne naukove fakhove vydannia z ekonomichnykh nauk «Modern Economics», № 30 (2021), 65-70. <https://modecon.mnau.edu.ua>

2. Ivaniuta O. O. Pedahohichni umovy monitorynhu navchalnykh dosiahnen maibutnykh zemlevporiadnykiv u protsesi vyvchennia spetsialnykh dystsyplin: dys. ... kand. ped. nauk: 13.00.04. Zhytomyr, 2018. 288 s.

3. Kocheryhin L. Iu. Pidhotovka zemlevporiadnykiv u

koledzhakh: kompetentnisni pidkhid do problem. Naukovyi zhurnal «Humanitarni studii: pedahohika, psykhohihiia, filosofiiia», № 199 (2014), s. 186-192.

4. Rusina N. G. & Lyulchyk V. O. (2020). Model of training of specialists in the field of geodesy and land management in the conditions of informatization, globalization and European integration. Information technologies and teaching aids, 80(6), 176-187. Retrieved from: <https://ouci.dntb.gov.ua/en/works/lmo-EXME7/>

5. Tretiak A. M., Tretiak V. M., Dorosh Y. M., Dorosh O. S. Profesiia zemlevporiadkuvannia na rynku pratsi potrebuie rozshyrennia spetsialnostei ta spetsializatsii. Zemlevporiadnyi visnyk, № 4 (2018), s. 22-27.

6. Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien, 2018, 172 S.

7. Bauby P., Similie M. M. GOLD III Report. The Governance of Basic Public Services Europe. Chapter Second Part – 31 Country Sheets. 138 p.

8. Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn, 2021, 155 S.

FRAMEWORK CONDITIONS FOR THE TRAINING OF SPECIALISTS FOR THE LAND MANAGEMENT INDUSTRY IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION Yarema O.

Abstract. The paper deals with the issue of the framework conditions for the training of future land surveyors in the European Union. It is established that typical for Austria, Germany and France is the decentralization of land management functions, their implementation at different levels - from state to municipal. It is stated that the training of

specialists for the field of land management is carried out taking into account the tasks of land management, land protection and landscape conservation.

Keywords: *land management, training of specialists, European Union.*