

ЕКОНОМІКА. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.363

<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.04.01>

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТЕРИТОРІЙ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

ДОРОШ А.Й., аспірант

E-mail: doroshandriy1@ukr.net

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Анотація. У даній статті проаналізовано науково-методичні засади землеустрою територій об'єднаних територіальних громад, визначено наявні проблеми в управлінні територіально-просторовим розвитком територіальних громад. Встановлено, що землеустрій є важливим інструментом управління землекористуванням територіальних громад.

Запропоновано логічно-смыслову модель управління землекористуванням, що пропонує оновлене визначення об'єкту та суб'єкту управління територіально-просторовим розвитком. Об'єктом управління вважаємо територіально-просторову систему, що складається з вимірів, ресурсів, процесів, структур та цілей розвитку, та виконує роль базису сталого землекористування. Пропонуємо управління сталим землекористуванням вважати суб'єктом управління з визначеними методами та функціями. Обґрунтовано, що землеустрій, який є безперервним процесом, є саме тією ланкою, яка володіє достатнім набором інструментів для поєднання між собою суб'єктів та об'єктів управління землекористування.

У процесі дослідження розроблено схему здійснення процесу просторового планування та виокремлено недоліки, характерні для цього процесу. Запропоновано відійти від складної, розгалуженої та розділеної на землевпорядну та містобудівну документацію системи планування просторового розвитку ОТГ та перейти на трирівневу систему планувальних документів на місцевому рівні, що створює передумови ефективного управління просторовим розвитком землекористування громади.

Ключові слова: землеустрій, децентралізація, об'єднана територіальна громада, управління землекористування, територіально-просторовий розвиток, планування

Постановка проблеми.

Об'єднані територіальні громади в Україні з метою власного просторового розвитку потребують якісного планування, проте часто не в змозі його здійснювати. Система просторового планування на місцевому рівні в Україні розділена на містобудівну та землевпорядну документацію.

Містобудівна документація на місцевому рівні складається з трьох планувальних документів, а саме генерального плану населеного пункту, детального плану та зонінгу [9]. Відповідно до статті 25 ЗУ «Про землеустрій» лише даний закон визначає виключний перелік документації із землеустрою. На нашу думку на місцевому рівні наступні планувальні документи є релевантними.

- проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);
- проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- проекти землеустрою, які забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;
- схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;

- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів [8].

Як наслідок спостерігається значне нагромадження планувальної документації на місцевому рівні. Результати нашого аналізу ЗУ «Про землеустрій» вказують на те, що більшість документів із землеустрою вирішують конкретні поточні завдання й не здатні самостійно формувати концепції чи стратегію розвитку громади. Варто зазначити, що здатними формувати концепцію чи стратегію розвитку є виключно схеми землеустрою й техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, але в їх назві чітко зазначено, що вони розробляються виключно для адміністративно-територіальних одиниць, відповідно вони не є релевантними для територіальних громад за винятком ситуації, коли межі громади та адміністративного району співпадають, але тоді замовником документації виступатиме районна рада, що може бути джерелом конфлікту на місцевому рівні.

Містобудівна документація також розробляється здебільшого для адміністративно-територіальних одиниць, здебільшого окремих населених пунктів, а також для районів на місцевому рівні. Найпоширенішим містобудівним документом на місцевому є генеральний план населеного пункту, який має на меті насамперед запланувати розбудову поселень для забезпечення

трудовими ресурсами промислового чи сільськогосподарського виробництва в умовах планової економіки, яка не передбачала наявності приватної власності на землю.

Хоча законодавство, що регулює систему просторового планування в Україні неодноразово оновлювалося, сама система, й головне методологія його здійснення за своєю сутністю залишаються, радянськими. Цьому є кілька причин, а саме: надлишковість та недосконалість планувальних інструментів; прив'язаність цих інструментів до системи адміністративно-територіальних одиниць, яка ні після проголошення незалежності, ні в рамках децентралізації влади останніх років не була переглянута. Отже маємо справу з адміністративно-територіальною системою та планувальними інструментами УРСР, які були ефективними в ту епоху, для виконання цілей якої були створені.

Мета статті – визначити недоліки системи просторового планування в Україні та недоліки самого планувального процесу, спростити та удосконалити систему просторового планування в Україні та запропонувати модель планування землекористування громади.

Виклад основного матеріалу.

Усвідомлюючи важливість інституціоналізації планувального процесу на місцевому рівні в першу чергу акцентуємо увагу на тому, а що ж він собою являє. Цей процес є сукупністю правових, соціальних, економічних, власницьких та організаційно-управлінських інструментів, які покликані сприяти раціональному землекористуванню [6, с. 14]. Саме тому наші пропозиції полягають в

інституціоналізації спрощеної трирівневої системи планування землекористування на місцевому рівні (рис. 1). На нашу думку вона повинна складатися з наступних планувальних документів: 1) концепт просторового розвитку громади; 2) план просторового устрою громади; 3) детальний план території.

Аналізуючи міжнародний досвід стверджуємо, що запропонована ієрархія інструментів просторового планування дійсно спроможна забезпечити інституціоналізацію ефективного процесу управління просторовим розвитком на місцевому рівні. Спершу важливо сформувати концепт розвитку громади та визначити довгострокові стратегічні цілі її розвитку. Їх фіксація, формалізація та гарантія інституційної сталості є задачами планувального документу першого рівня, а саме концепту просторового розвитку громади. Даний інструмент є надзвичайно важливим, але він може бути ефективним виключно в випадку розуміння й визнання місцевим самоврядуванням та місцевими жителями визначених ним цілей та поставлених завдань. Тому вважаємо, що він не повинен бути обов'язковим для громад, адже його розробка без усвідомлення його значущості призведе виключно до марних витрат коштів місцевого бюджету.

Наступним документом, який повинен бути обов'язковим до розроблення є план просторового устрою громади. Вважаємо, що даний документ є найважливішим серед запропонованих нами, адже його завданням є визначення функціональних зон, які в свою чергу слугують базисом для визначення цільового призначення, а також формування зон дії обмежень у використанні земель. Даний документ є визначним для фор-

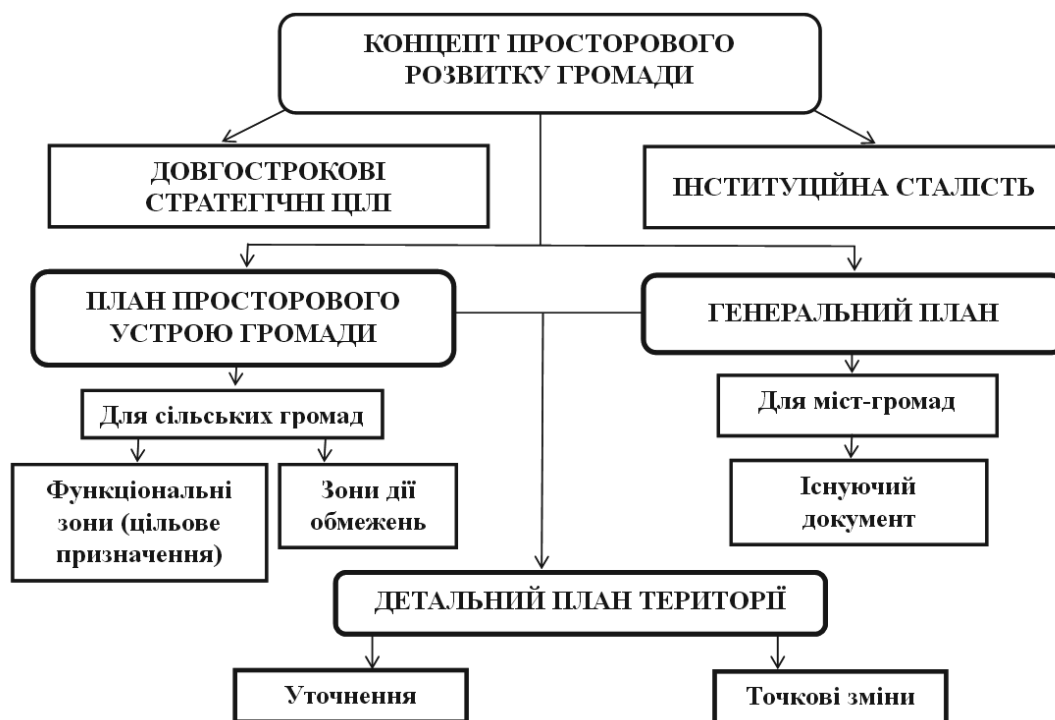


Рис. 1. Трирівнева система планувальних документів на місцевому рівні [2]

мування правового режиму використання земель на території громади. Передбачено, що цей інструмент посилюватиме й фіксуватиме в просторі цілі та задачі визначені концептом просторового розвитку. Важливим аспектом є те, що даний документ із землеустрою також отримує можливість формувати містобудівний ландшафт сільських територій, тобто встановлювати містобудівні обмеження та формувати правову базу розвитку місцевої інфраструктури. За рахунок появи такого документи зникає потреба розробляти генеральні плани населених пунктів сільським громадам. Генеральний план населеного пункту, як містобудівна документація доцільний лише в містах-громадах. Також передбачено можливість у рамках розроблення даного планувального документи встановлювати та змінювати межі населених пунктів. Враховуючи те, що саме документація із землеустрою, а

також те, що планування сільських територій є переважно завданням землевпорядників, саме дані фахівці повинні його розробляти.

В подальшому з метою внесення точкових змін та формування нових масивів під забудову пропонуємо використання існуючого детального плану території, розроблення якого не є обов'язковим. Запропоновані нами зміни мають знайти своє відображення в Законах України «Про землеустрій» та «Про регулювання містобудівної діяльності».

Проте в фахових колах наявні також протилежні переконання. Не всі фахівці погоджуються з доцільністю спрощення та об'єднання між собою в одну планувальну систему містобудівну та землевпорядну документації. Наприклад, О. Дорош стверджує, що планування розвитку громад повинне мати своє відображення в планувальній документації, до якої вона відносить: 1) План просторового

розвитку системи землекористувань на території громади; 2) План меж адміністративно-територіального поділу рад, що входять в територію об'єднаної територіальної громади; 3) План існуючих територіальних зон обмежень (обтяжень) у використанні земель у межах території громади; 4) План розвитку (зонування земель за їх категоріями та типами) землекористування в межах території громади; 5) План земельно-господарського устрою населеного пункту [5, с. 107].

Ми вже вище згадували, що дані документи розробляються фахівці із землеустрою та містобудування. Проте процес планування загалом є доволі таки складним й відповідно пропонуємо схему, що дає базове уявлення про процес планування просторового розвитку (рис. 2), а також спрощено відображає процес прийняття рішень щодо процесу просторового планування й його подальшого впровадження.

Просторове планування на місцевому рівні є завданням місцевого самоврядування. Але варто зазначити, що самостійно планувальні документи ними не розробляються, вони лише формують завдання для фахівців, які розробляють дані плануваль-

ні документи. А ось впровадження запланованих фахівцями заходів лягає на плечі місцевого самоврядування. Проте органи місцевого самоврядування стикаються з наступним комплексом проблем: 1) як місцева влада, так і місцеві жителі часто не усвідомлюють важливість формування стратегічних цілей розвитку громади, для досягнення яких необхідно будувати планувальний процес й у подальшому впроваджувати заплановані заходи; 2) не кожен фахівець здатний здійснювати комплексне планування просторовий розвиток громади; 3) невміння фахівців переконувати місцеву владу та місцевих жителів у необхідності комплексного всеохоплюючого підходу до планування просторового розвитку; 4) переважаюча реалізація короткострокових потреб окремих осіб у просторовому плануванні.

Просторове планування розглядається як всеохоплююче завдання в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, до якого залучаються і на яке впливає чимало людей. Хоча зазвичай люди вважають що планувальні рішення на них не впливають. Короткострокове планування є найбільш поширеною практикою,

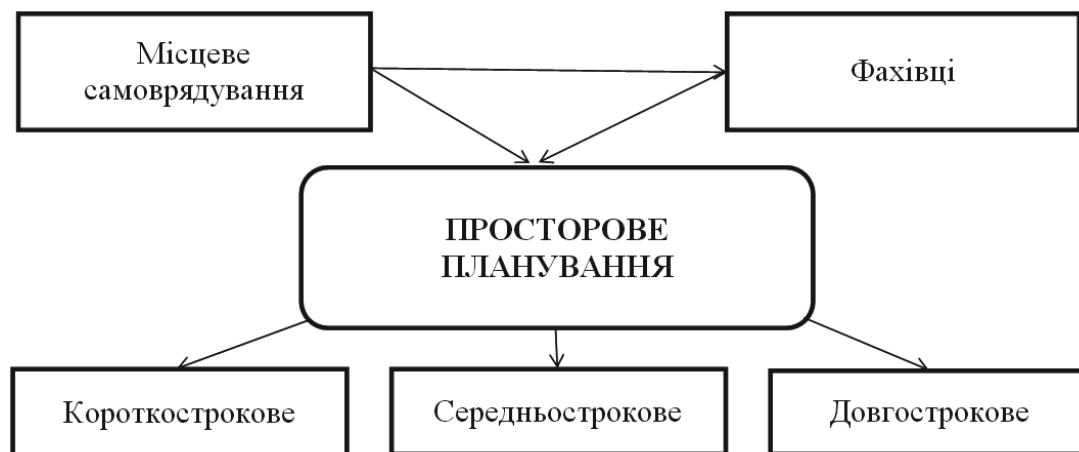


Рис. 2. Схема здійснення процесу просторового планування [2]

яке полягає в реалізації декількох рішень певними зацікавленими особами. Якщо йдеться про реалізацію стратегічних завдань розвитку громади, то просторове планування здійснюється значно рідше й на тривалий період. Доцільно зауважити, що на місцевому рівні питання планування землекористування є політичним питанням. З огляду на це, для прийняття стратегічних рішень розвитку громади необхідна підтримка більшістю її жителів і готовність реалізовувати передбачені заходи.

Наголошуємо, що саме через систему завдань можливо реалізувати мету управління сталим розвитком громад, зокрема:

- створення добре налагодженої системи розселення громади;
- здійснення функціонального зонування територій громад (йдеться про сільськогосподарські, урбанізовані, рекреаційні, тощо) із обов'язковою регламентацією їх використання надаючи прерогативу екологічній мережі;
- протегування розвитку кооперації в різних сферах (йдеться про аграрний сектор, промисловість, рекреацію тощо);
- сприяння розвитку інфраструктурної мережі (йдеться про дорожню мережу, сфери обслуговування);
- вирішення проблем пов'язаних із енергозабезпечення та енергозбереження;
- прикладення зусиль для покращення середовища проживання людей у громаді.

З огляду на зазначене, пропонується логічно-сміслова модель яка розкриває сутність планування землекористування в межах території громади (рис. 3).

На моделі відображено функції управління землекористуванням громад на засадах сталого розвитку, до яких належать: організація і регулювання просторового планування, ведення моніторингу та контролю. Пріоритетні позиції займає функція планування, яка суттєво сприяє розвитку землекористування, а надалі вступають у силу регулювання, аналізування та контроль. У цій відповідності значну роль відіграє функція моніторингу, звітності та статистики.

Процес планування землекористування громад і його втілення потребує добре налагодженої організації та координації, а успішність впровадження передбачуваних заходів залежить від ще однієї функції управління – залучення до цього процесу всіх учасників, їх стимулювання та мотивація.

Для впровадження передбачуваних заходів важливо сконцентруватися на виборі методів управлінням землекористуванням громад на засадах сталого розвитку, що й сприятиме досягненню стратегічних цілей планування. Йдеться про створення економічного підґрунтя для учасників процесу (особисті, групові й суспільні інтереси) при поєднанні засобів та інструментів із метою вирішення завдань [7]. Щодо адміністративних методів управління, то через них забезпечується вплив суб'єкта управління на об'єкт за схемою влада – підпорядкованість [1].

Для забезпечення відповідного соціально-психологічного клімату жителів громади, окремих її представників застосовуються соціальні методи управління, які спрямовані на розвиток особистості, її соціальний захист та гармонізацію соціальних відносин тощо [10].

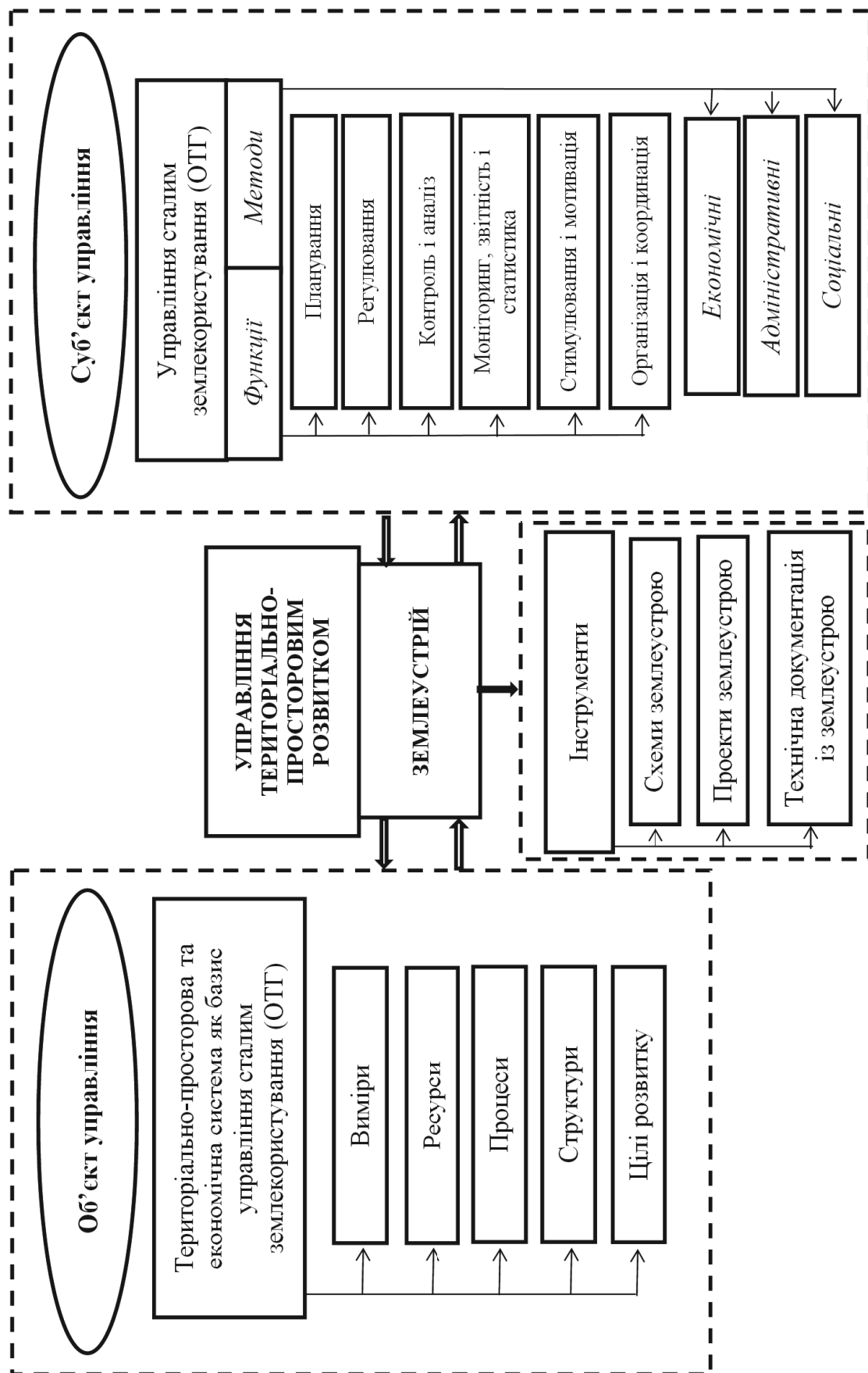


Рис. 3. Логічно-сміслова модель планування землекористування громади [2]

Стосовно об'єкта управління (територіально-просторова, економічна системи) як базис управління землекористуванням на засадах сталого розвитку, планувальні дії для якої здійснюються, містить виміри, процеси, ресурси та передбачає цілі розвитку.

Саме землеустрій є визначальним процесом, бо здійснюється безперервно при поєднанні об'єктів і суб'єктів управління при плануванні землекористування. Через інструменти землеустрою суб'єкти управління сталим землекористуванням мають змогу здійснювати планувальні дії щодо об'єктів управління (йдеться про їх використання та розвиток). В наукових колах існує думка, що «субстанція ефективності землеустрою, особливо територіального, лежить в економіці використання простору» [4, с. 71], а також вважається, що засобом землеустрою всебічно обґрунтовуються прийняті рішення, які передбачені програмою дій [3, с. 33].

Висновки.

Визначено концептуальні недоліки як системи просторового планування в Україні, так і самого процесу планування. Запропоновано оновлену модель інституціоналізації системи просторового планування на території громади. Оновлення системи дозволить позбутися нагромадження планувальних інструментів на місцевому рівні в Україні. Відповідно вважаємо за доцільне перейти до трирівневої системи просторового планування на місцевому рівні. В такому випадку матимемо наступну ієрархію планувальних документів: 1) концепт просторового розвитку громади; 2) план просторового устрою громади; 3) детальний план території.

Запропонована нами логічно-сміслова модель здійснення процесу просторового планування землекористування громади чітко окреслює суб'єкти та об'єкти управління плануванням землекористування, при цьому визначаючи землеустрій процесом, що поєднує ці об'єкти та суб'єкти. Концептуальне просторове планування землекористування визначає наратив та траєкторію просторового розвитку громади на тривалий період, відповідно якості, цілісності та охоплення планування мають ключове значення для сталого розвитку землекористування громади.

Список літератури

1. Адміністративні методи // Навчальні матеріали онлайн. 2020. URL: https://pidru4niki.com/1280052845142/pravo/administrativni_metodi
2. Дорош А.Й. Еколого-економічні основи планування землекористування в контексті територіальнопросторового розвитку. 2020. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u145/dis_dorosh.pdf
3. Дорош О.С. Екологічнобезпечний економічний розвиток сільських територій і територіальний землеустрій. Землевпорядний вісник. 2011. № 7. С. 30-33.
4. Дорош О.С. Економічна теорія використання простору і територіальний землеустрій. Проблеми формування та оцінки ефективності функціонування сучасних землегосподарських систем: Міжнар. наук. Конф., м. Київ, РВПС України НАН України, 28 жовт. 2010 р.: тези доп. Київ, 2010. С. 69-72.
5. Дорош О.С. Землевпорядне планування системи землекористувань в територіальних громадах: організаційно-інституційний аспект. Вплив біоекономіки на просторовий розвиток територій: зб. матеріалів доп. учасн. Міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2018. С. 104-107.

6. Дорош О.С. Методологічні засади формування інституціонального середовища територіального планування землекористування в Україні. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1-2. С. 13-18
7. Економічні методи управління // Навчальні матеріали онлайн. 2020. URL: https://pidru4niki.com/10310208/turizm/ekonomichni_metodi_upravlinnya
8. Про землеустрій: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
10. Соціальні методи управління // Безкоштовна бібліотека підручників. 2020. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5527.html>
5. Dorosh O. (2018). Land management planning of the land use system in territorial communities: organizational-institutional aspect. Influence of bioeconomy on spatial development of territories: International scientific and practical conference. Kyiv, 25-28.
6. Dorosh O. (2013). Metodolohichni zasady formuvannya instytutsionalnoho sere-dovyshcha terytorialnoho planuvannya zemlekorystuvannya v Ukraini [Methodological bases of formation of institutional environment of territorial planning of land use in Ukraine]. *Land management, Cadastre and Land Monitoring*. 1-2, 13-18
7. Ekonomichni metody upravlinnya [Economic management methods]. Navchalni materialy onlain. 2020. URL: https://pidru4niki.com/10310208/turizm/ekonomichni_metodi_upravlinnya
8. Zakon Ukrainy "Pro zemleustrii" [Law of Ukraine "On Land Management"]. Vidomosti Verkhovnoii Rady Ukrainy. 2003. № 36. 282. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
9. Zakon Ukrainy "Pro rehulivuvannya mistobudivnoii diialnosti" [Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development"]. Vidomosti Verkhovnoii Rady Ukrainy. 2011. № 34. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
10. Sotsialni metody upravlinnya [Social management methods]. Bezkoshtovna biblioteka pidruchnykiv. 2020. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5527.html>

References

1. Administrativni metody [Administrative methods]. Navchalni materialy onlain. 2020. URL: https://pidru4niki.com/1280052845142/pravo/administrativni_metodi
 2. Dorosh A. (2020). Ecological and economic bases of land use planning in the context of territorial and spatial development. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u145/dis_dorosh.pdf
 3. Dorosh O. (2011). Ekolohobezpechnyi ekonomichniy royvvytok silskykh terytorii i terytorialnyi zemleustrii [Ecologically safe economic development of rural areas and territorial land management]. *Zemlevporiadnyi visnyk*, 7, 30-33.
 4. Dorosh O. (2010). Ekonomichna teoriia vykorystannia prostoru i terytorialnyi zemleustrii [Economic theory of land use and territorial land management]. *Problemy formuvannya ta otsinky efektyvnosti funktsionuvannya suchasnykh zemlehospodarskykh system: International scientific conference*. Kyiv. RVPS Ukrainy NAN Ukrainy. 28. October 2010. 69-72.
-
- ***
- Dorosh A.**
SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL
FUNDAMENTALS OF LAND MANAGEMENT
OF THE TERRITORIES OF THE UNITED TER-
RITORIAL COMMUNITIES
[https://doi.org/](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.04.01)
[10.31548/zemleustriy2020.04.01](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.04.01)

This article analyzes the scientific and methodological principles of land management of the territories of the united territorial communities, identifies the existing problems in the management of territorial and spatial development of territorial communities. It is established that land management is an important tool for land use management of territorial communities.

A logical-semantic model of land use management is proposed, which offers an updated definition of the object and subject of management of spatial development. The object of management is considered to be the spatial system, which consists of dimensions, resources, processes, structures and development goals, and acts as a basis for sustainable land use. We propose to consider the management of sustainable land use as a subject of management with certain methods and functions. It is substantiated that land management, which is a continuous process, is the link that has a sufficient set of tools to combine the subjects and objects of land use management.

In the process of research, the scheme of realization of process of spatial planning is developed and the lacks of this process are allocated. It is proposed to move away from complex and divided into land management and urban planning documentation system of spatial development of UTC and move to a three-tier system of planning documents at the local level, which creates the preconditions for effective management of spatial development of community land use.

Key words: land management, decentralization, united territorial community, land use management, spatial development, planning

Дорош А.И.

**НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН**

[https://doi.org/](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.04.01)

10.31548/zemleustriy2020.04.01

В данной статье проанализированы научно-методические основы землеустройства территорий объединенных территориальных общин, определены существующие проблемы в управлении территориально-пространственным развитием территориальных общин. Установлено, что землеустройство является важным инструментом управления землепользованием территориальных общин.

Предложено логически-смысловую модель управления землепользованием, что предлагает обновленное определение объекта и субъекта управления территориально-пространственным развитием. Объектом управления считаем территориально-пространственную систему, состоящую из измерений, ресурсов, процессов, структур и целей развития, которая выполняет роль базиса устойчивого землепользования. Предлагаем управления устойчивым землепользованием считать субъектом управления, который имеет определенные методы и функции. Обосновано, что землеустройство, которое является непрерывным процессом, является именно тем звеном, которое обладает достаточным набором инструментов для соединения между собой субъектов и объектов управления землепользованием.

В процессе исследования разработана схема осуществления процесса пространственного планирования и выделены недостатки, характерные для этого процесса. Предложено отойти от сложной, разветвленной и разделенной на землеустроительную и градостроительную документацию системы планирования пространственного развития ОТГ и перейти на трехуровневую систему планировочных документов на местном уровне, что создает предпосылки эффективного управления пространственным развитием землепользования общины.

Ключевые слова: землеустройство, децентрализация, объединенная территориальная община, управление землепользования, территориально-пространственное развитие, планирование