
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Третяк А.М., доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН України
Державна екологічна академія післядипломної
освіти та управління Мінприроди України*

Обґрунтовано місце і роль планів земельно-господарського устрою як інструменту земельнопорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації влади в заміні генеральних планів як не ринкового виду документації.

Ключові слова: *землепорядне планування, міське землекористування, плани земельно-господарського устрою.*

Постановка проблеми

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування в такому обсязі, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей і де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно. Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р на даний час ефективного та швидкого

розв'язання потребують такі проблеми (із 6-ти визначених в концепції виділяємо 3 що мають відношення до планування розвитку територій):

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин.

Разом з тим, дискусійним або невирішеним механізмом вирішення вказаних проблем є визначений Концепцією захід на 2015-2017 рр. щодо удосконалення системи планування території громад, вирішення питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами. Адаптовані розвинені європейські країни від вказаних видів документації як інструментів планування відмовилися. *По друге* запровадження в Україні різних форм власності на землю та інші природні ресурси вимагає зміни моделі територіального управління міським земле- та природокористуванням. *По третє* децентралізація бюджетного планування вимагає нового інформаційного забезпечення процесу оподаткування використання земель та інших природних ресурсів.

Метою статті є обґрунтування місця і ролі планів земельно-господарського устрою як інструменту землепорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації влади в заміні генеральних планів як не ринкового виду документації.

Виклад основного матеріалу

Феномен міста в сучасній наукових публікаціях має численні інтерпретації. Однією з них є трактування міста як системи землекористування, що формує і через яку реалізуються матеріально-просторові передумови життєдіяльності людини [1]. Традиційно предметом дослідження тут виступають закономірності територіального розподілу типів (підтипів) землекористування і видів викорис-

тання міських земель. Як правило, ці закономірності характеризує стійкість і тривалість. Тому особливий інтерес викликають переломні моменти в розвитку міста, коли протягом відносно короткого проміжку часу відбуваються значні зміни в структурі землекористування. Таким переломним моментом стала зміна соціально-економічної системи в країнах колишнього Радянського Союзу, що активізувало дослідження структури використання міських земель.

Найважливішими напрямками державної земельно-екологічної політики в містах є:

- розробка критеріїв ефективності землекористування в містах;
- розробка стратегії трансформації правовідносин на землю та інші природні ресурси з урахуванням специфіки земель різних категорій, особливостей управління міським землекористуванням і розвитку міського господарства;
- встановлення оптимального балансу конкурсної і безконкурсної форм надання земель з урахуванням інвестиційних завдань регіонів, розвитку ринку нерухомості й іпотечного кредитування, забезпечення державних і муніципальних потреб в землі, а також соціальних факторів.

Основними напрямками удосконалення використання земель та інших природних ресурсів в містах є:

1. Територіальна організація процесу використання землі та інших природних ресурсів.
2. Інформаційне забезпечення процесу використання земель та інших природних ресурсів.
3. Установлення правового статусу земель та інших природних ресурсів (*власність, користування, оренда, обмеження (обтяження) у викорис-*

танні земель та інших природних ресурсів).

4. Визначення типів та видів землекористування (*розширене використання*) на основі природного й економічного стану земель та інших природних ресурсів.

Відповідно значно зростає роль розробки планів прогнозу розвитку міст (*планів земельно-господарського устрою, проектів формування екомережі (в т.ч. території ПЗФ)*) оскільки будь-які зміни в порядку земле- та природокористування користування у містах повинні проводитися в результаті здійснення цих планів.

Такі плани можуть розроблятися як в зв'язку із розширенням міст, так і на основі удосконалення сформованої системи законодавчих документів, при будівництві природоохоронних об'єктів а також з інших причин. Зокрема, здійснення реконструкції забудови окремих кварталів міст проводиться, якщо необхідно здійснити загальне удосконалення міського середовища, наприклад, для зміни маршрутів транспортних потоків, для залучення інвестицій у нерухомість або значної перебудови міських центрів, обумовлює обов'язковість зміни структури землекористування. Відповідно сучасні завдання прогнозування розвитку міського земле- та природокористування вимагають нових підходів до прогнозування в міському середовищі на основі тенденції розвитку конгломерату міського соціуму. У цьому зв'язку комплекс завдань формулюється наступний:

а) перехід від екстенсивного до інтенсивного розвитку сформованого просторово-історичного комплексу населеного пункту і створення оптимальної структури типів (підтипів) міського землекористування з ураху-

ванням науково-технічних і еколого-економічних вимог, пропонованих до сучасних селітебно-промислових конгломератів міських територій;

б) удосконалення селітебної і промислової структури землекористування з метою зниження транспортних витрат і транспортної втоми у людей, оптимізація транспортної мережі міста;

в) досягнення раціонального просторового розвитку комплексу: міський ландшафт - будинки - споруди - інженерно-комунікаційний комплекс - підземні споруди (*підземна частина населеного пункту*)- екологія.

У розвинутих зарубіжних країнах розрізняють три різновиди (форми) планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське, ландшафтне (рис.1-2). **Просторове планування** не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує питання організації всього простору на значних територіях, де поселення займають лише незначну частину. За допомогою просторового планування вирішуються питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури. Міське планування використання та охорони земель спрямоване на організацію раціонального землекористування у поселеннях, регулювання планування і забудови міських територій, та, в кінцевому підсумку, на видачу дозволів на будівництво. Ландшафтне планування забезпечує перш за все раціональне використання земель та їхню охорону на сільських територіях, сприяючи реалізації природоохоронних і соціально-економічних завдань в аграрному секторі економіки.

Рівні планування, етапи планування, види планів, носії планування		
Рівень / етап планування <i>Масштаби</i>	Вид плану, етап планування <i>Фахові плани</i>	Носії <i>Сфера чинності</i>
Планування системи розселення та землекористування 1 : 1 000 000	Федеральна програма розселення та землекористування. Доповіді з розселення та землекористування з <i>Федеральним планом транспортних шляхів</i>	Федерація Територія ФРН
Планування федеральних земель 1 : 500 000, 1 : 100 000	Земельна програма розвитку та земельні плани розвитку з ландшафтною програмою, транспортними шляхами, радіолінійними лініями тощо	Федеральні землі Територія федеральних земель
Регіональне планування 1 : 500 000, 1 : 100 000	Регіональний план з рамковим ландшафтним планом	Регіональне планувальне об'єднання
Планування розвитку міст 1 : 50 000 - 1 : 20 000	Імітаційні моделі, розрахунки, прогнози, тексти, структурні ескізи	Територіальна громада Територія громади та прилягаючі землі
Регулювання будівництва 1 : 25 000 – 1 : 10 000	План використання земель (підготовчий план) з ландшафтним планом, загальним транспортним планом, планами забезпечення та утилізації (каналізації)	Громада або планувальне об'єднання Територія громади або кількох сусідніх громад
Регулювання будівництва 1 : 1000 – 1 : 500	План забудови (обов'язковий план) з планом озеленення, планом освоєння та планом оформлення	Громада Як приватно, частинна територія міста
Планування будівництва 1 : 100, 1 : 50 – 1 : 1	Проекти будинків з проектами несучих конструкцій, монтажних робіт та проектами зовнішніх білянок (освоєння та озеленення)	Забудовник Ділянка під забудову

Рис. 1. Рівні, етапи та носії планування землекористування у Федеративній Республіці Німеччині

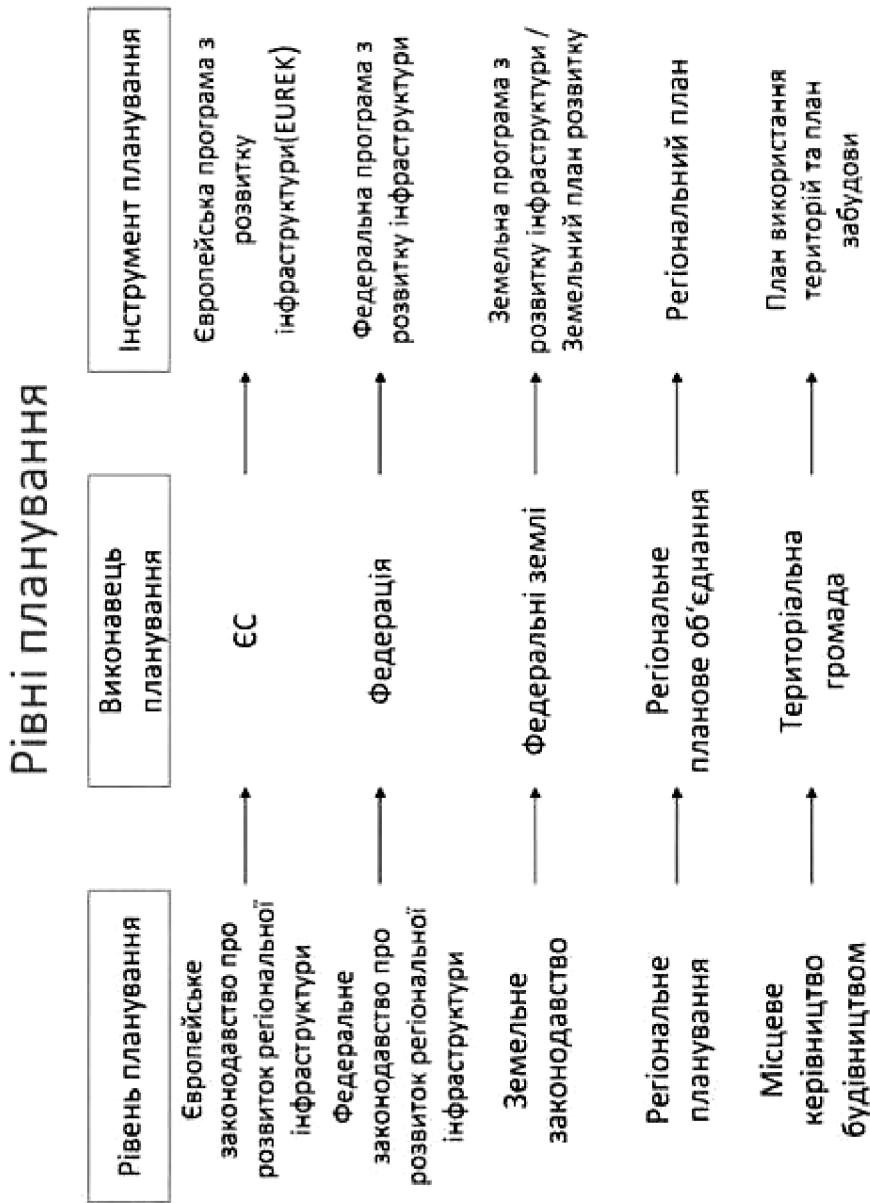


Рис. 2. Рівні та інструменти планування землекористування у Федеративній Республіці Німеччині

На рис. 3 приведено логічно-смыслову схему принципів планування землекористування у Федеративній Республіці Німеччині.

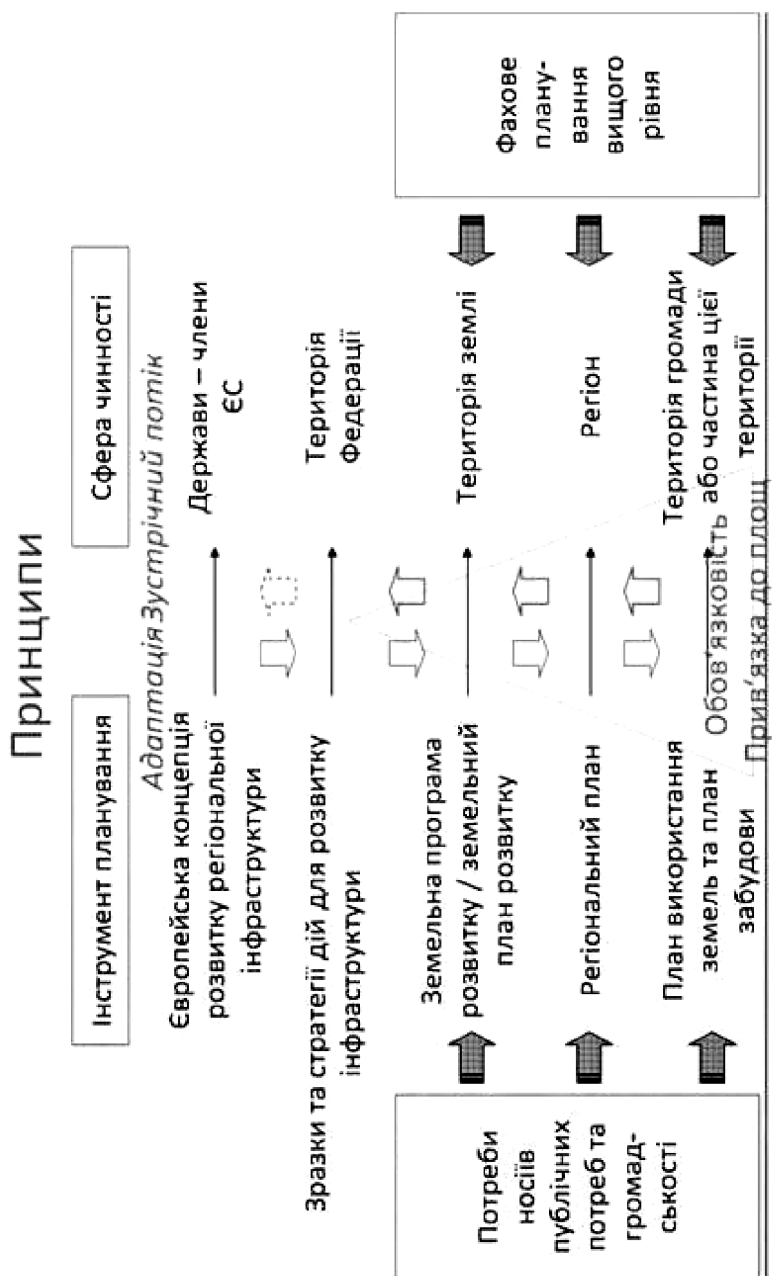


Рис. 3. Логічно-смысловая схема принципів планування землекористування у Федеративній Республіці Німеччині

Функція прогнозування стосовно міських територій як муніципальних

утворень зводиться до наукового обґрунтування подальшого просторо-

во-історичного розвитку міської території в майбутньому і виявлення факторів і тенденцій, що впливають на розвиток об'єкта досліджень. Це вимагає проведення аналізу соціально-екологічного розвитку типів землекористування в розрізі його просторово-історичного формування як населеного пункту. Ця вимога зумовлює формування нової концепції прогнозування використання міських земель, що на сучасному етапі полягає в моделюванні майбутнього інтенсивного їх використання на основі колишніх, існуючих і майбутніх тенденцій розвитку землекористування сучасного міста. Моделювання майбутнього інтенсивного їх використання земель та інших природних ресурсів обумовлює необхідність узгодження інтересів держави, територіальної громади, громадян та юридичних осіб. В Німеччині таке узгодження інтересів здійснюється в результаті розроблення двох видів планів: плану використання земель – як носія публічних потреб та громадськості і плану забудови – як носія фахового містобудівного планування забудови. План використання земель розробляється з виділення типів (підтипів) міського землекористування та визначенням регламентів використання і охорони земель і інших природних ресурсів а також територій історико-культурної та іншої спадщини. Такий план є обов'язковим для органів управління (рис. 4).

План забудови розробляється із врахуванням правового статусу земельних ділянок їх власників і є обов'язковим для всіх: органів влади, громадян та юридичних осіб.

У процесі розробки прогнозу розвитку сучасних міських територій необхідно враховувати комплекс су-

часних тенденцій просторово-історичного формування середовища існування людини. Аналіз сучасних вітчизняних і зарубіжних прогнозів (географічних, архітектурно-будівельних, інженерно-ландшафтних та ін.) та планів довгострокового перспективного розвитку землекористування, показує, що в них знайшли своє відображення не тільки технічні тенденції, а й суспільні (соціологічні, соціальні, політичні, економічні, екологічні). Здійснення поставлених завдань сучасним розвитком суспільних відносин, тенденцій і заходів відбувається шляхом розробки системи науково-аналітичних документів, що дають можливість поетапно втілювати прогностичні рішення в життя. Загальна структура прогностичних і проектних документів планування розвитку землекористування міст (сіл, селищ) приведена в логічно-смісловій моделі на рис. 5.

Для територіально-просторового планування яке здійснюється в Планах земельно-господарського устрою основним питанням є майбутній характер землекористування. Землекористування є сполучною ланкою між правами на землю та інші природні ресурси і управлінням земле- та природокористуванням. Воно містить у собі правила використання земель та інших природних ресурсів і здійснення пов'язаних з цим прав. Необхідною умовою розробки Плану розвитку є проведення дослідження з питань землекористування. У рамках цього дослідження необхідно:

- 1) визначити типи та види землекористування;
- 2) виявити зміни, що відбуваються та їхні темпи, наприклад, у зв'язку із зростанням міст;

3) пов'язати дані про землекористування з правами на землю та інші природні ресурси, іншими технічними і соціальними даними розвитку міст (рис. 6).

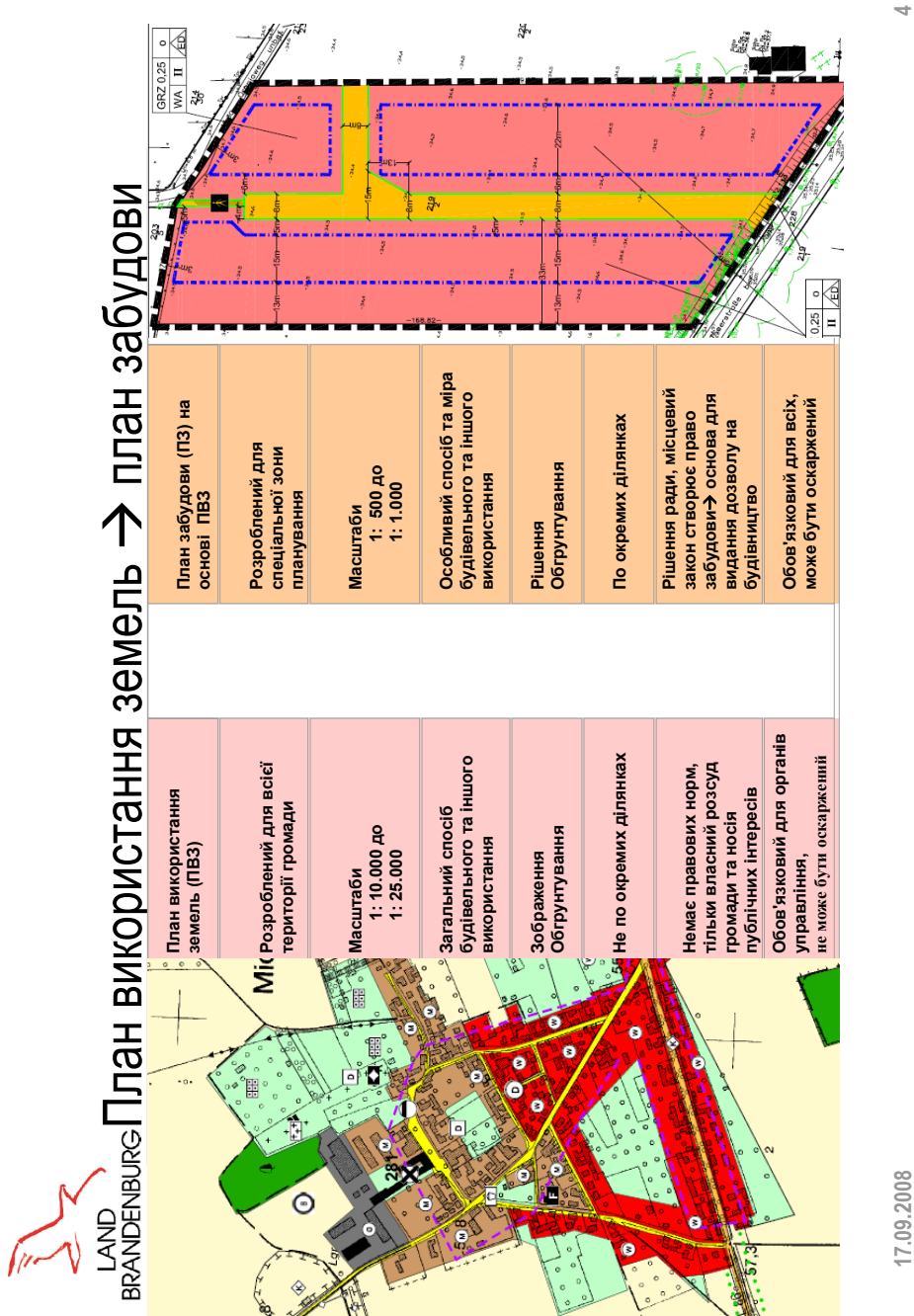


Рис. 4. Характеристика відмінностей між планом використання земель та планом забудови у Федеративній Республіці Німеччині

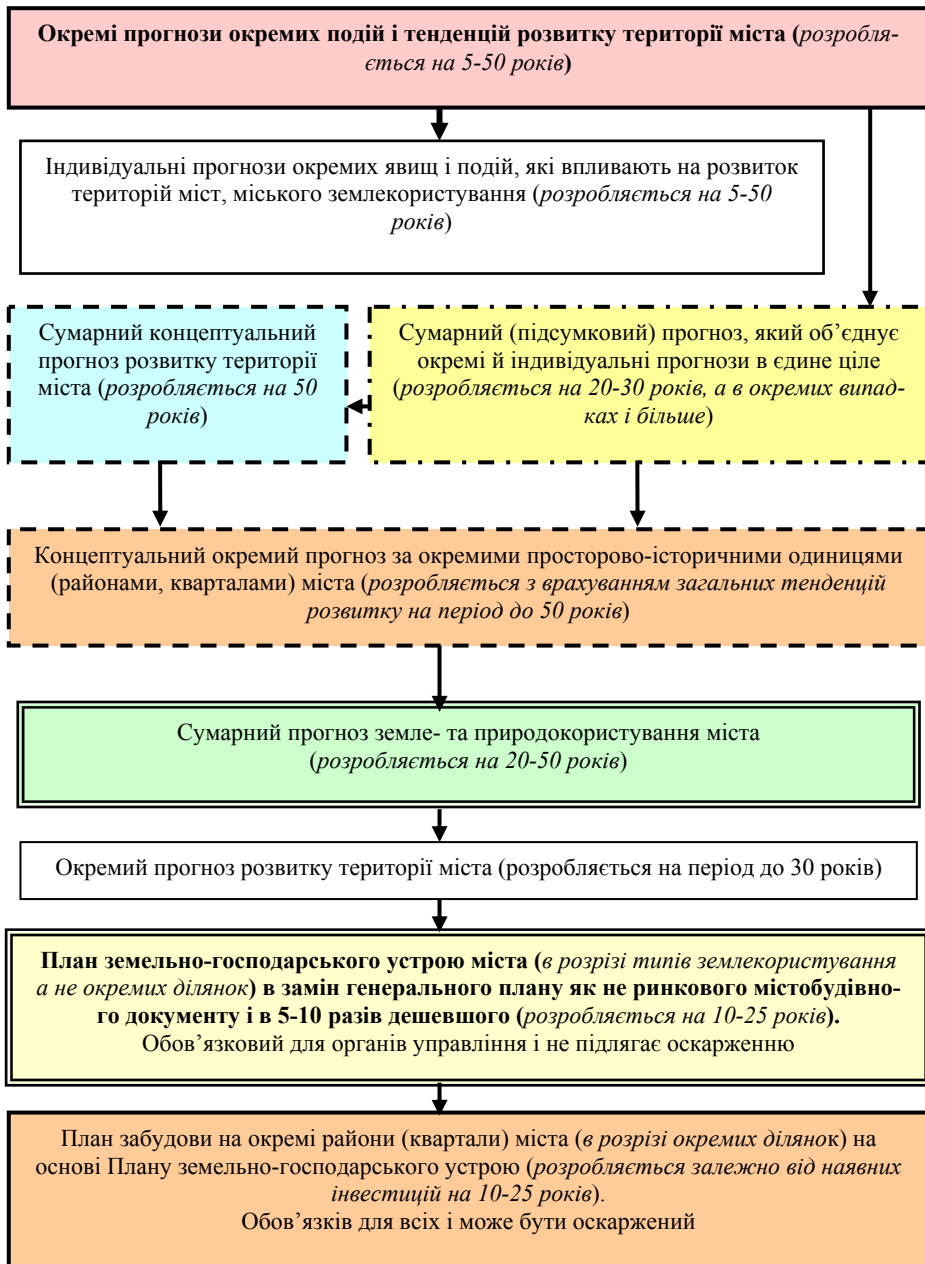


Рис. 5. Логічно-смысловая модель структури прогностичних і проектних документів планування розвитку землекористування міст (сіл, селищ)

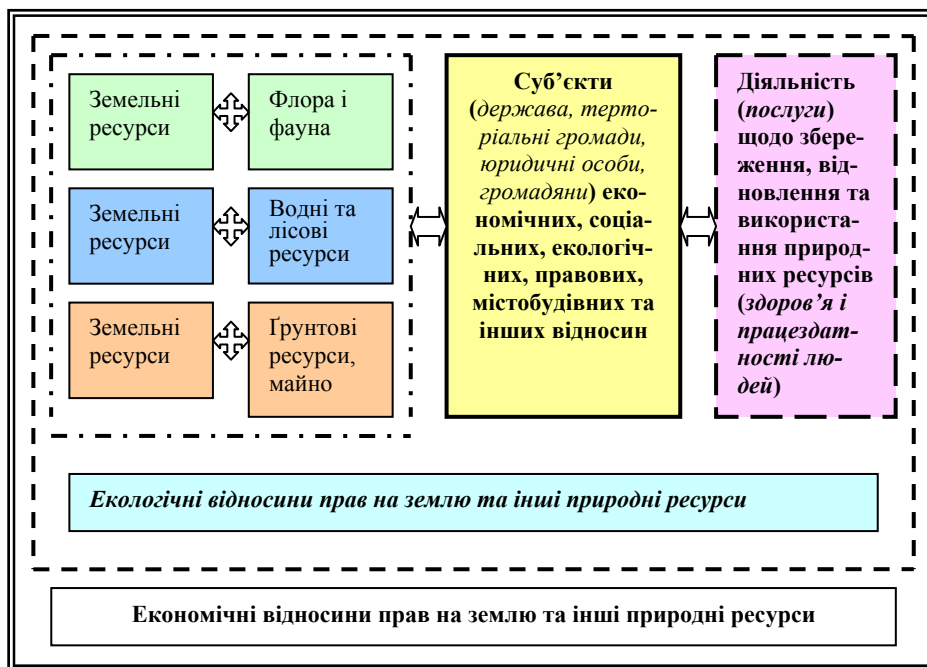


Рис. 6. Логічно-смысловая модель сутності відносин прав на землю та інші природні ресурси міського землекористування

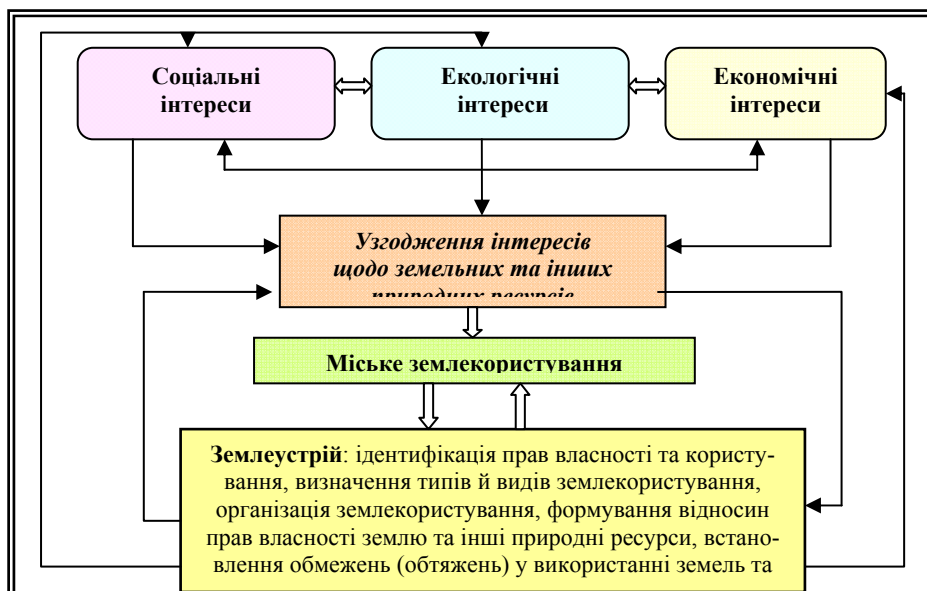


Рис. 7. Логічно-смысловая модель узгодження суспільних інтересів щодо земельних та інших природних ресурсів в процесі планування міського землекористування

4) провести кількісний аналіз землекористування та якісний аналіз природокористування міст у різних районах (кварталах) міст із використанням тимчасових методів і показників;

5) розробити моделі системи земле- та природокористування міста в часі і просторі;

6) здійснити існуючу і прогнозну оцінку капіталізації землі та інших природних ресурсів для вироблення черговості реалізації планувальних заходів та інвестиційної привабливості землекористування;

б) забезпечити широке обговорення і гласність результатів досліджень та узгодження інтересів (рис.7).

Висновки

Існуюча система планування розвитку земле- та природокористування в містах не відповідає європейській практиці, вимогам створення реальної матеріальної основи місцевого самоврядування, ефективній капіталізації та інвестиційній привабливості землекористування територій міст. Пропонується логічно-сміслова модель структури прогностичних і проектних документів планування розвитку землекористування міст (сіл, селищ) яка передбачає в заміні розроблення Генеральних планів які є не ринковим видом планувальної містобудівної

документації законодавчо ввести розроблення Планів земельно-господарського устрою як ринково-орієнтованої землевпорядної документації в системі містобудування європейських країн.

Список літератури

1. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія / А.М. Третяк. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. – 488 с.

* * *

Обосновано место и роль планов земельно-хозяйственного устройства как инструмента землеустроительного планирования развития городского землепользования в условиях децентрализации власти в замен генеральных планов как рыночного вида документации.

Ключевые слова: *землеустроительное планирование, городское землепользование, планы земельно-хозяйственного устройства.*

* * *

Substantiated the role and place of economic plans, land-device as a tool of urban land use planning of land use in the context of decentralization of authority in exchange of master plans as a market type of documentation.

Keywords: *landscape planning, urban land use plans for land-economic unit.*
