

## **Лекція 1. ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК ОСНОВА ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

Системи планування сьогодні існують в більшості країн світу та характеризуються певними особливостями. У розвинутих зарубіжних країнах розрізняють три різновиди (форми) планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське, ландшафтне. 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 [1, с.5].

У всіх економічно розвинутих країнах планування використання земельних ресурсів являється основним важелем державної земельної політики і регулювання земельних відносин. Територіальне планування пов'язується із плануванням розвитку землекористування і територіальним зонуванням. Воно проводиться під девізом «Першо-чергове служіння суспільним інтересам» на основі державних, регіональних і муніципальних планів використання і охорони земель, а також зонування території [2, с.157].

Отже, плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень). На кожному рівні розв'язують специфічні притаманні саме йому завдання. Попри те, що законодавча база здійснення просторового планування території є досить розвинутою і врегульовує найважливіші питання у цій сфері, вона потребує подальшого вдосконалення [2, с.223].

Теоретичні та методичні аспекти планування землекористування ґрунтовно розглядалися у працях О. С. Дорош [3], М. М. Габреля [4], Н. І. Хумарової [5] та інші авторів. Однак, стосовно сільських територій, цей науковий напрям в Україні розкритий досить фрагментарно, що вимагає розгляду та обґрунтування його концептуальних засад.

Сьогодні в Україні просторове планування підміняється містобудівною документацією – Генеральною схемою планування території України, що визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі [6]. Це пояснюється тим, що використання переважної більшості не призначених для забудови земель за межами населених пунктів не стоїть містобудівного планування.

Також, міське планування землекорис-тування акумулювало в собі і елементи ландшафтного планування, яке йому не властиве. Це стосується формування екоме-режі як єдиної територіальної системи, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, під-вищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтно-го та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рос-линного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього при-родного середовища [7].

Такий підхід не відповідає європей-ському підходу щодо розмежування плану-вання сільських та міських територій. Так, в Європейському Союзі до сільських терито-рій відносяться поселення за межами місь-ких територій. Вони представляють собою кластери із щільністю не менше 300 чоловік на квадратний кілометр та мінімальної кіль-кості населення у 5 тисяч осіб.

В Україні віднесення населених пунк-тів до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі виконання ними певних функцій, наявності або відсутності соціально-економічної бази для їх розвитку. Виявлен-ня цієї бази є одним із головних питань з перспективи розвитку населених пунктів.

Найбільш чіткою ознакою міста і се-лища є чисельність населення і його зайня-тість. Всі інші, маючи значний вплив, не можуть бути вирішальними для віднесення населеного пункту до міста або селища. Так, найменша кількість населення для селищ – від 1 до 3 тис. осіб, для міст (залежно від місцевих природних та історичних особли-востей) – від 5 до 12 тис. осіб.

Отже, для переосмислення змісту про-сторового розвитку Україні вкрай важливо перейти від існуючих стереотипів містобу-дівного планування сільських населених пу-нктів, сформованих ще радянським адмініс-тративно-територіальним устроєм, до пла-нування землекористування сільських тери-торій.

Адже, сільська територія – це не жит-лове, а соціально-природне просторове утворення, в якому поселенська мережа є компонентом сільських територіальних утворень. Сільську територію об'єднують природні, виробничо-господарські, соціаль-ні, політичні складники, що перебувають під управлінським та регулятивним впливом територіальних громад, органів місцевого самоврядування, органів державної влади, бізнесу та громадськості [9, с.129].

Сільська територія є економічно-екологічною категорією, регіонально-територіальним утворенням зі специфічни-ми природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно і екологічно збалансовані та енергетично вза-ємопов'язані різні ресурси (природні, тру-дові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові) з метою створення сукупного суспільного продукту конкретної території та повноцінного життєвого середовища для

сучасного і майбутніх поколінь» [10, с.69]. Для забезпечення комплексного роз-витку сільських територій в інтересах сус-пільства в кінці 2015 року була прийнята Концепції розвитку сільських територій. Важливим є те, що її реалізації здійснюва-тиметься шляхом впровадження міжсекто-рального підходу та проведення реформи системи управління. Відповідно до неї, од-ними із

напрямів удосконалення системи управління сільськими територіями являтимуться:

- посилення ролі територіальних громад сіл, селищ у плануванні та впровадженні заходів з розвитку сільських територій;

- сприяння розвитку державно-приватного партнерства для реалізації проєктів розвитку сільських територій та залучення інвестицій.

Підходи з урахуванням місцевих умов і інтегровані підходи територіального розвитку сприяють ефективності та дієвості політики в області розвитку шляхом точного визначення територіальних ресурсів і стимулювання внутрішніх потенціалів розвитку, дозволяючи таким чином різні заходи адаптувати до місцевих умов. Для цього необхідно поліпшити діалог, консультації та співробітництво між органами влади різних секторів і на різних адміністративних рівнях, а також забезпечити участь громадськості, включаючи участь зацікавлених осіб і місцевих громад [12].

Інтегроване планування (на відміну від секторального планування) представляє собою процес, який поєднує різноманітні заходи з планування на різних рівнях та у різних секторах, що забезпечує можливість ухвалення стратегічних рішень та синоптичний погляд на ресурси та зобов'язання відповідних суб'єктів. Інтегроване планування виконує роль центрального вузла, де сходяться разом інституційні ініціативи та розподіл ресурсів. У контексті інтегрованого (або загального) планування економічні, соціальні, екологічні та культурні фактори комбінуються для ухвалення таких рішень стосовно використання земель та об'єктів, які мають забезпечити сталий територіальний розвиток [13, с.15].

Процес інтегрованого планування землекористування сільських територій відрізнятиметься від звичайного процесу планування. Ключові відмінності полягають у мультирівневому та мультисекторальному підході до його формування, що вимагає розвивати зв'язки як у вертикальному, так і у горизонтальному напрямках, а також вибудовувати нові структури для координації секторів.

Таким чином, відмінними характеристиками такого планування є багатоцільова орієнтація, багаторівневість, інтерсекторальність, міждисциплінарність, міжнародність, міжвідомчість [5, с. 144].

Структура інтегрованого планування землекористування сільських територій має ієрархічну схему (рис. 1), у межах якої кожен рівень планування забезпечується управлінням послідовних деталізованих рівнів, а інформаційна взаємодія відбуватиметься як в прямому, так і зворотному напрямку. В свою чергу, планування територіального землекористування сільських територій базуватиметься на основі стратегії та являється наступним кроком, який деталізуватиме національний та регіональний рівень.

У процесі узгодження таких дій слід ураховувати специфіку сільської території. Серед цих особливостей важливе значення мають:

- наявність багатьох видів природних ресурсів (земля, лісова рослинність, води, корисні копалини й ін.), які зазвичай неконцентровані, розосереджені та іммобільні;

- урахування не тільки порядку використання місцевих поновлюваних ресурсів, але й умов їх відновлення, що потребує додаткових ресурсів;

- особливі вимоги до організації невикористаної структури, де пріоритетним

є не комерційний, а соціальний підхід;

– необхідність застосування інших нормативів через специфіку місцевих ресурсів;

– обмеженість фінансових можливостей, у зв'язку із чим багато планових заходів можна реалізувати тільки за умови зовнішніх надходжень, наприклад за урядовими цільовими програмами або з інших джерел;

– забезпечення всього населення сільською місцевістю робочими місцями [14, с. 18].

Сутність поняття територіального планування землекористування завжди обумовлена визначенням видів раціонального землекористування та його режиму на певній території, оцінюванням стану використання земельних ресурсів, альтернативних моделей та інших природних, соціальних і економічних умов з метою вибору та освоєння видів і типів землекористування, напрямів діяльності, які є найкращими для вирішення поставлених завдань. Відповідно, для забезпечення сталого розвитку землекористування, не порушуючи балансу між збереженням природно-ресурсного потенціалу й розв'язанням усього комплексу соціальних, економічних, демографічних, культурних, інституціональних та інших проблем, територіальне планування землекористування необхідно розглядати як один із основних важелів державної земельної політики забезпечення державних, самоврядних, бізнесових та громадських інтересів щодо організації використання та охорони земель і механізм адміністрування такого режиму землекористування юридичних осіб і громадян, що не завдає шкоди докільню й суспільству [16, с.13].

Місцевий (територіальний) розвиток характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які необхідно враховувати в процесі здійснення територіального планування [17, с.9].

Саме на територіальному рівні формуються первинні ресурсні та фінансові потоки, закладаються основи поділу праці та виробничої кооперації, утворюються стабільні зв'язки та взаємозалежності різноманітних видів відтворювальних циклів та соціально-економічних процесів, реалізуються програми соціально-економічного розвитку територій, задовольняються ключові потреби населення, здійснюється захист природного середовища [18, с.6].

Сьогодні, ефективне вирішення цих завдань неможливе без функціонування системи землеустрою – сукупності соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відно-

син та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Більше того, його організаційно-інституціональна структура забезпечує комплексний підхід щодо використання потенціалу сільських територій через прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях [19].

Поряд з тим, використання земель житлової та громадської забудови сільських територій повинно здійснюватися відповідно до плану земельно-господарського устрою, який розробляється з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів

щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, зокрема оренди, забезпечення режиму використання земель у межах охоронних зон, зон особливого режиму та захисту від руйнування.

Отже, сьогодні інтегрований підхід до розвитку сільських територій полягає у комплексному плануванні використання земель усієї територіальної громади на основі ринково орієнтованої землевпорядної документації та плану її соціально-економічного розвитку. (рис. 2)

Передбачає вибір найбільш придатного використання землі з врахуванням економічних, природних, соціальних та просторових умов розвитку.

## 2. Логічно-сміслова схема комплексного планування територіального землекористування сільських територій (розроблено автором)

Саме наявність та жорстке дотримання життя та праці для осіб, що в них землевпорядної документації є запорукою проживають. Це також дозволить плани гармонійного розвитку сільських територій соціально-економічного розвитку терито-відповідно до європейських стандартів ріальних громад сільських територій об'єднати з просторовою системою землеустрою, що значно підвищить їх достовірність та реалістичність.

Такий комплексний підхід стане важливою конкурентною перевагою сіль-ської громади як в отриманні коштів з державного бюджету у вигляді субвенцій, так і в залученні інвестиційного капіталу для розвитку своєї території.

Використання організаційно-інституційної структури землеустрою дозволить забезпечити підвищення сукупного капіталу конкретної території при плануванні територіального землекористування сільських територій. Розглянемо це на прикладі аналізу напрямків впливу (impact pathway analysis) схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць.

Адже, метою спільного планування землекористування є досягнення сталого землекористування, тобто, типу землекористування, який є соціально справедливим і бажаним, економічно життєздатним, екологічно безпечним і культурно і технічно су-місним. Це призводить в рух соціальні процеси прийняття рішень і формування кон-сенсусу щодо використання та захисту земель приватної, комунальної або державної власності [20, с.7].

Планування землекористування являє собою систематичний і ітераційний процес, що проводиться з метою створення сприятливих умов для сталого розвитку земельних ресурсів, який відповідає потребам і запитам людей. Він оцінює фізичні, соціально-економічних, інституціональні і правові можливості, обмеження щодо оптимального та сталого використання земельних ресурсів, а також дає людям можливість приймати рішення щодо розподілу цих ресурсів [21, с.14].

Таким чином, планування можна визначити як специфічну форму суспільної практики людей, що є однією із функцій управління – пріоритетною, яка полягає у під-готовці різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів, програм і планів, обґрунтувань їх оптимальності, забезпеченні можливості їх виконання та перевірки [22, с. 10–11].

Громадська участь дозволяє вирішити ряд важливих для влади завдань, таких як діагностика проблем і потреб, виявлення можливих альтернативних рішень, оцінка наслідків різних альтернатив. Крім того, досягаються такі цілі як легітимізація ролі ор-гану, що готує проект стратегічного плану, створення довірчого відношення до його ді-яльності. Громадська участь створює умови для вирішення конфліктів, пошуку консен-сусу, деполяризації інтересів [23, с.54].

Отже, ключовим внутрішнім ресурсом територіального планування сільської тери-торії є спроможність членів громади та гро-мадських організацій, місцевих органів вла-ди та бізнесу, землевласників та землеко-ристувачів, гуртом за рахунок своїх знань, навичок, взаємодії та інноваційних методів землекористування щодня робити якісний і кількісний внесок у сталий її розвиток. Та-кий підхід дозволить змобілізувати люд-ський, соціальний та інтелектуальний капі-тал для прийняття ефективних управлінсь-ких рішень, що дасть змогу підвищити су-купний капітал територіального землекори-стування.

Соціальний капітал є фундаменталь-ною складовою демократичного суспільства та ринкової економіки. За визначенням Френсіса Фукуями «соціальний капітал – це набір неформальних цінностей та норм, які є спільними для певної суспільної групи і створюють можливості для співпраці» [23].

Соціальний капітал не може бути ін-дивідуальним – він набуває свого наповнен-ня і цінності лише коли стає суспільним на-дбанням і використовується широким колом індивідуумів [24].

Соціальний капітал вимірює «радіус довіри» між індивідуумами у суспільстві – чим вищий рівень довіри до людей, які не входять до складу родини, тим менші транс-акційні витрати на моніторинг та впрова-дження формальних угод між суспільством і державними та недержавними інститутами. Тобто, соціальний капітал є характери-стикою суспільства або його великих груп, а не характеристикою індивідуумів. Участь на-селення в громадській діяльності та суспіль-ному житті є необхідною умовою розвитку соціального капіталу, а здатність до утво-рення об'єднань – постійних чи тимчасових для вирішення конкретних цілей – є важли-вою якісною характеристикою соціального капіталу [25, с.175].

Таким чином, узгоджене планування землекористування являє собою процес, заснований на діалозі між усіма за-цікавленими сторонами, що базується на пе-реговорах і пошуку рішення для збалансо-ваної форми землекористування в сільських районах, а також передбачає його спільне ініціювання та контроль за його здійснен-ням.

Отже, як бачимо, здатність раціоналі-зувати процес просторового планування сільських територій має ключове значення, для побудови інтегрованої системи управ-ління землекористування. Адже, ефективне просторове планування землекористування сприятиме в значній мірі функціонуванню ефективної системи управління, і навпаки неефективне планування породжуватиме низьку якість прийняття управлінських рі-шень, що безпосередньо впливатимуть рі-вень сукупного капіталу територіального землекористування.

## Література.

1. Третяк А. М. Концептуальні засади земле-впорядного планування розвитку міського землеко-ристування в умовах децентралізації / А. М. Третяк // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2015. – № 1. – С. 3–13.

2. Сорока М. П. Державне стратегічне планування розвитку регіонів України: теорія, методологія, практика: [монографія] / М. П. Сорока. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 519 с.

3. Дорош О. С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : [монографія] / О. С. Дорош. – Х. : Грінь Д. С., 2012. – 434 с.

4. Габрель М. М. Просторова організація міс-тобудівних систем / М. М. Габрель; Ін-т регіон. до-слід. НАН України. – К. : А.С.С. – 400 с.

5. Хумарова Н. І. Екологоорієнтоване стратегічне планування розвитку територій / Н. І. Хумарова.

– Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2011. – 408 с.

6. Про Генеральну схему планування території України: закон України від 07 лютого 2002 року № 3059-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – 22 березня. – С. 146.

7. Про екологічну мережу України: закон України від 24 червня 2004 року № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – 5 листопада. – С. 1841.

2016/04/Visnyk-34-D\_VisnykCSI.pdf.

9. Павлов О. І. Сільські території: теоретико-методологічні засади дослідження / О. І. Павлов // Регіональна історія України: зб. наук. ст. – К. : Інститут історії України НАН України, 2009. – Вип. 3. – С. 113–132.

10. Славов В. П. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій / В. П. Славов., О. В. Коваленко // Вісник аграрної науки. – 2007. – №. – С. 68–71.

11. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінет Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 78. – 09 жовтня. – С. 244.

12. Tallinn Declaration 2014 (RU). 8th VASAB Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasab.org/index.php/ministerial-conferences/tallinn-2014>.

13. Spatial development glossary: European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) / Territory and Landscape Series, No. 2. – 2007. – 76 p.

14. Дорош О. С. Територіальне планування землекористування в умовах нових земельних відносин: теорія, методологія і практика: дис. ... доктора екон. наук: 08.00.06 / Ольга Степанівна Дорош. – К., 2013. – 438 с.

15. Берданова О. Стратегічне планування міс-цевого розвитку: Практичний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

16. Сментина Н. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика: [монографія] / Н. В. Сментина. – Одеса : Атлант, 2015. – 365 с.

17. Про землеустрій: закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – 5 вересня. – С. 282.

18. Land Use Planning: Methods, Strategies and Tools [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meso-nrw.de/toolkit/Downloads/gtz-lup.pdf>.

19. The Future of Our Land: facing the challenge [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/004/x3810e/x3810e00.htm>.

20. Колісник Б. І. Стратегічне планування ефективності функціонування лісогосподарського ком-плексу регіону: [монографія] / Б. І. Колісник; Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. НАН України. – О. : Фенікс, 2008. – 264 с.

21. Стратегічне планування: навч. пос.. / за заг. ред. Л. Л. Приходченко; [уклал. Л. Л. Приходченко, Н. В. Піроженко, С. А. Попов, О. І. Чебан]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 193 с.

22. Фукуяма Ф. Соціальний капітал [Електрон-ний ресурс] / Ф. Фукуяма // Незалежний культуроло-гічний часопис «І». – 2008. – № 53. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n53texts/fukuyama.htm>.

23. Бондаренко М. Ю. Соціальний капітал як основа розвитку громадянського суспільства [Елект-ронний ресурс] / М. Ю. Бондаренко // Державне уп-равління: теорія та практика. – 2011. – №2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bondarenko.pdf>.



24. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналіт. звіт / [Колін Меддок та ін.]; Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». – Київ: 2014. – 416 с.