

УДК 332.36

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ПРИМІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЗНАЧНІШИХ І НАЙЗНАЧНІШИХ МІСТ

О. Дорош, к.е.н., Г. Лоїк, к.е.н.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Ключові слова: земельні ресурси, приміські території, урбанізація, містобудування, землеустрій, населений пункт.

З метою оптимального використання земельних ресурсів приміської зони запропоновано скоординувати землевпорядну та містобудівну діяльність, що дасть змогу уникнути конфліктів і порушень земельного й містобудівного законодавства, сприятиме системним ефектам і злагодженій взаємодії всіх структур міста і його приміської зони, а також суспільно корисному розвитку земельних відносин і всіх галузей економіки, які функціонують на землях приміської зони. Для цього потрібно одночасно й узгоджено внести зміни до Земельного кодексу України і до Закону України «Про основи містобудування».

Постановка проблеми. Управління земельними ресурсами – важлива складова взаємовідносин міста і приміської зони. Міська земля як товар є одним з найпривабливіших об'єктів вкладання капіталу, а її освоєння під забудову – найрентабельнішою формою економічної діяльності. У сільському господарстві земля є одночасно засобом і предметом праці, а також важливим ресурсом сільськогосподарського виробництва. Тому тут основними рентоутворювальними чинниками є відмінності земельних ділянок за родючістю, агрокліматичними умовами, технологічними характеристиками, що слугують основою в оцінюванні сільськогосподарських земель. Аналіз грошової оцінки земель показує, що найбільший вплив міста на ціни земельних ділянок спостерігається в межах 10-15 км приміської зони від меж її центрів, а далі спадає.

Організаційна структура в системі «місто-приміська зона» охоплює значну кількість органів управління різного ієрархічного рівня: міські ради, обласні ради й держадміністрації, районні ради й райдержадміністрації, сільські та селищні ради, господарські території яких прилягають до міст. Між ними виникають спірні і неузгоджені ситуації, насамперед меж міст і територій сільських рад, відведення земель під розміщення міських комунальних об'єктів, комунікацій тощо. І взагалі, приміські території нині перебувають у трансформаційному стані й розглядаються як земельно-ресурсний потенціал для розвитку міста. На наше переконання, такий підхід є неправильним і однобоким, який ігнорує інтереси мешканців приміських територій. Потрібно враховувати як інтереси мешканців міст у міському середовищі, так і селян у своєму середовищі.

Міська влада вважає приміські землі резервними для розвитку міста і міської інфраструктури. Водночас районна влада приміських сільських адміністративних районів і сільських рад намагається самостійно формувати свою земельну політику на цих землях. Через це на приміських територіях відбувається накладання інтересів громад міст і приміської зони, а також різних галузей економіки.

Отже, землі приміської зони є об'єктом підвищеної конфліктності. Міста й приміські сільські населені пункти є активною динамічною територією з наростаючими урбанізаційними процесами, які постійно чинять тиск на вільні від забудови землі, поглинаючи землекористування територій сільських рад. Загалом населені пункти приміської зони мають величезне антропогенне навантаження, що негативно впливає на екологічний стан природного середовища. Значну роль у виникненні негативних екологічних наслідків відіграє низька екологічна культура жителів міст і сіл, а також владних структур.

Для уникнення конфліктів і порушень земельного законодавства в приміській зоні необхідно скоординувати землевпорядну і містобудівну діяльність на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Це вимагає взаємоузгодженого внесення змін до Земельного кодексу України і до Закону України «Про містобудування». Успішне виконання поставлених завдань актуальне на шляху України до сталого розвитку й інтегрування в європейське співтовариство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управління земельними ресурсами міст і приміських зон висвітлюється у наукових працях В.В. Горлачука, М.М. Габреля, Ш.І. Ібатулліна, М.Д. Лесечка, А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, А.П. Осітнянка, О.С. Петраковської, М.Г. Ступеня, А.М. Третьяка та ін. Проте в них не чітко висвітлюється землевпорядна і містобудівна взаємна діяльність, наприклад, мають місце суперечливі й дискусійні положення, залежно від наукової школи є намагання применшити роль землеустрою або роль містобудування в управлінні приміських територій. У працях професора В.В. Горлачука і А.М. Третьяка перевага надається землевпорядним питанням. Зокрема А.М. Третьяк вважає, що лише після розробки комплексу землевпорядної документації можна приступати до складання містобудівних проектів, зокрема генерального плану [10, с. 8].

Професор О.С. Петраківська вважає, що містобудівна документація є основним механізмом, за допомогою якого забезпечується функціональний баланс територіальної організації міст і відповідно до якої визначається перелік обмежень щодо використання та забудови земель, а генеральний план посідає найголовніше місце і визначає стратегію розвитку міст без врахування будь-яких правових аспектів [6, с.14]. Професор М.Д. Лесечко зазначає, що містобудівна документація не виконує тих функцій, які їй відведено законодавством. Генеральний план населеного пункту за своїм завданням, змістом, юридичною невизначеністю не може безпосередньо впливати на використання і забудову земельних ділянок. Як результат, факти порушення законодавства, які не тягнуть правової відповідальності [3, с. 113].

Професор М.Г. Ступень акцентує увагу на проблемі оптимізації взаємодії урбанізованої та аграрної підсистем і гармонізації зв'язків міст і приміських територій [7, с. 68]. Професор Л.Т. Шевчук і к.е.н. Н.М. Лисяк вважають, що для успішного регулювання екологічних та економічних, у тому числі земельних, відносин міста і приміської зони потрібні нові підходи і принципи: комплексність, узгодженість інтересів, екологічна та економічна взаємодія, суспільна корисність [4]. Як зазначає А.Г. Мартин, за сутністю землеустрій треба розглядати як сукупність цілеспрямованих заходів щодо розміщення продуктивних сил у межах географічного середовища [5, с. 14].

Потрібно врахувати те, що землеустрій має державний характер, є головним важелем у містобудівному використанні земель і однією з найважливіших складових системи регулювання земельних відносин. Від нього залежить формування структури землекористування та адміністративно-територіального устрою, збереження та охорони земель, збереження їх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами тощо. Містобудування ж є основною функцією управління розвитком населених пунктів.

У статті 25 Закону України «Про землеустрій» визначений перелік основних видів документації зі землеустрою далеко не вичерпний, оскільки іншими нормативно-правовими актами може бути продовжений цей перелік.

І лише центральний орган виконавчої влади зі земельних ресурсів володіє необхідним рівнем інформаційної забезпеченості та управлінської компетенції стосовно земельних ресурсів. На нього покладено відповідальність за ведення державного земельного кадастру, здійснення обліку просторових характеристик земельних ділянок, їх кадастрової ідентифікації, ведення кадастрових планів і карт, реєстрацію обмежень та обтяжень у використанні земель, забезпечення ведення Державного реєстру земель, видачу та реєстрацію правовстановлюючих документів на земельні ділянки, аналіз стану ринку земель, постійний моніторинг ринкових цін на продаж земельних ділянок, інформаційне забезпечення експертної грошової оцінки земельних ділянок тощо. Жодний інший орган влади не має такої повноти інформаційного забезпечення.

Прокоментовані різні міркування спричинені невідповідністю Земельного кодексу України і Закону України «Про основи містобудування». Якщо в ст. 39 Земельного кодексу України зазначено, що використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних і місцевих правил забудови, то у ст. 21 Закону України «Про основи містобудування» наголошено, що визначення території і вибір земель для містобудівних потреб здійснюються лише на підставі затвердженої містобудівної документації, у чому й полягає невідрегульованість правового поля. Хоч завдання і землевпорядкування, і містобудування загалом полягає в управлінні і плануванні організації відповідних територій [1].

Виклад основного матеріалу. Загалом управління земельними ресурсами міст і приміських територій є досить складним. Їх дослідження не обмежується

лише однією сферою знань, тобто земельними відносинами. Воно вимагає інтеграції підходів у використанні методів економічної теорії, регіональної економіки, містобудування, землеустрою і, врешті-решт, комплексної оцінки територій з урахуванням розподілу функцій між містом-центром і окремими частинами приміської зони, яка, здебільшого, є неоднорідною. Вона складається з різних частин, кожна з яких має свої особливості в режимі управління земельними ресурсами. І для кожної з цих частин, куди входять відповідні адміністративно-територіальні об'єднання, є своя модель напрямів і масштабів перспективного розвитку та функціонального використання земель з урахуванням стратегічного планування розвитку території як міста-центру, так і прилеглих землекористувачів. Отже, функціонування міста в сучасних умовах виходить поза його адміністративні межі, утворюючи містобудівну систему, в складі якої є приміська зона. Це урбанізована територія з високим рівнем містобудівного освоєння, активізацією територіального розвитку сільських поселень, промислових підприємств, із приміським типом ведення сільського господарства.

Ступінь впливу міста на прилеглу приміську територію, на її розміри і структуру залежить від значущості міста (мале, середнє, велике, значніше, найзначніше). Найактивніше на приміські території впливають найзначніші й значніші міста.

Проте нормативів для встановлення межі приміської зони немає, оскільки якщо забезпечення міста сільськогосподарською продукцією диктує одну межу, то для розселення потрібна інша, яка не збігається з межею розміщення рекреаційної зони. Отже, обґрунтування розмірів приміської зони є актуальною науковою проблемою [2, с. 72].

На приміську зону покладено дуже багато функцій, основними з яких є:

- створення повноцінного життєвого середовища для жителів міста із забезпеченням умов для його сталого (динамічного) розвитку;
- розміщення комунальних об'єктів, інженерно-транспортних комунікацій;
- задоволення потреб жителів міста та всієї приміської території у відпочинку в комфортному природному середовищі;
- забезпечення міста екологічно чистою і свіжою сільськогосподарською продукцією;
- забезпечення регенерації (відновлення втраченого) атмосферного повітря та ін.

Усе це має відбуватися за умови збалансування екологічних та економічних, у тому числі й земельних, інтересів як міста-центру, так і окремих адміністративно-територіальних утворень усієї приміської зони.

Залежно від природно-економічних можливостей кожна адміністративно-територіальна одиниця (територія району, сільської ради) приміської зони може мати відповідний свій варіант моделі розвитку: інерційний, екстенсивний чи цільовий.

Інерційний варіант полягає у:

- розвитку приміської території як сільськогосподарської і оздоровчо-рекреаційної бази міста;
- розміщенні місць розселення трудових мятникових мігрантів, орієнтованих на місто;
- обмеженому розміщенні садівницьких товариств і житлового будівництва для міщан;
- мінімальних змінах цільового використання земель.

Позитивне в цьому варіанті те, що цей режим використання приміських територій практично не порушує природних ландшафтів, а недоліком є обмеження щодо ефективного використання наявного потенціалу і забезпечення земельними ділянками жителів міст та інвесторів. А це у свою чергу не сприяє суттєвому поповненню місцевого бюджету.

Екстенсивний варіант передбачає урбанізацію приміської території через масову житлову забудову за рахунок рекреаційних і сільськогосподарських земель. Позитивним є короткостроковий ефект: надходження інвестицій, розширення робочих місць, задоволення потреб міста у земельних ділянках для різного функціонального призначення, розширення місцевої податкової бази.

Недоліком є порушення екологічної, соціальної та економічної збалансованості території, перевищення порогової ємності природного середовища, створення небезпеки для збереження біологічного розмаїття, що врешті-решт зашкодить інтересам міста і приміських територій. Тому цей варіант вимагає проведення на приміських територіях капіталомістких компенсувальних заходів з боку міста. А взагалі, потрібно обмежувати територіальне «розповзання» міст, яке призводить до скорочення площ сільськогосподарських угідь, зелених насаджень, погіршення транспортних сполучень і часу доступності до місць праці та центрів обслуговування.

На заваді реалізації цього варіанта є чинний мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Цільовий варіант передбачає зрівноважений розвиток приміської території, дотримання основних вимог до її використання з розвитком традиційних для конкретної місцевості функцій та врегульованим розміщенням виробничих і комерційних зон за розташування в них екофільних і пов'язаних із господарчим комплексом міста високотехнологічних об'єктів і підприємств комунальної сфери. Цей варіант найприйнятніший і відповідає довгостроковій меті розвитку приміських територій. Тому саме він був прийнятий за основу при розробці «Схеми планування території Києво-Святошинського району Київської області», як одного з найбільш урбанізованих адміністративних районів приміської зони Києва [10].

У цій Схемі пропонується створити науково-виробничі кластери – підмножини об'єктів із певними наборами ознак, тобто об'єднання споріднених підприємств, виробництв, організацій, що забезпечують повний технологічний ланцюг у межах локальної території, з метою системного підвищення їх сукупної ефективності. Створення галузевих кластерів, як напрям організації ведення господарства, відповідає сучасним тенденціям виробничих процесів.

У Києво-Святошинському районі створення кластерів насамперед доцільне у сфері сільського господарства за участю агрофірм, фермерських і рибних господарств, підприємств переробки та реалізації агропродукції, науково-дослідних установ сільськогосподарського спрямування.

Прийняття науково обґрунтованої моделі планування території приміських адміністративно-територіальних одиниць сприятиме раціональному функціональному зонуванню їхніх земельних ресурсів.

Підтвердження цього – модель розвитку території Києво-Святошинського району:

- залишені землі сільськогосподарського призначення, де найвищий бонітет ґрунтів, без змін (центральна та південна частина району);
- збережені землі сільськогосподарського призначення в межах охоронних зон газопроводів, ЛЕП, лісів;
- житлове і громадське будівництво передбачено розвивати в північній частині району, де сільськогосподарські землі мають найнижчий бонітет ґрунтів, тобто гіршої якості;
- розміщення нових виробничих і комунально-складських об'єктів планується на землях санітарно-захисних зон автошляхів та існуючих виробничих і комунальних територій;
- землі поблизу автомагістралей пропонується використовувати під комплекси комерційно-логістичної інфраструктури і придорожного сервісу;
- рекреаційно-туристичні об'єкти передбачаються в межах земель лісгосподарського призначення, водного фонду, поблизу земель природно-заповідного та історико-культурного призначення;
- землі лісгосподарського призначення та водного фонду залишаються без змін.

У результаті вилучення малопродуктивних і деградованих земель зі складу орних земель і подальша їх консервація є одним із заходів оптимізації агроландшафтів приміських територій.

Якщо за існуючим станом землі сільськогосподарського призначення Києво-Святошинського району займають 54,5%, то за проектними розрахунками – 35,1% [9].

Отже, процес урбанізації приміських адміністративних районів визначається перспективами функціонального, а відтак, і територіального розвитку насамперед найзначніших і значніших міст з урахуванням особливостей галузей економіки кожного з цих районів.

Виходячи з цього, і сільські населені пункти приміських територій набувають особливого містобудівного змісту, відрізняючись від пересічних сіл кількістю мешканців, їх зайнятістю, щільністю забудови, рівнем благоустрою та соціально-економічним розвитком.

Їхню територію використовують як просторовий базис для розміщення всієї містобудівної інфраструктури населеного пункту і як важливий ресурс

сільськогосподарського виробництва, а також вона є місцем розселення трудових маятникових мігрантів, орієнтованих на місто.

Враховуючи перелічені особливості сільського населеного пункту приміських територій, було б правильним дати йому й відповідне повне визначення. Отже, сільський населений пункт приміських територій – це компактне місце постійного проживання сільських жителів у межах території сільської ради, які працюють переважно в агроформуваннях ринкового типу та інших територіально розосереджених галузях, ведуть інтенсивне особисте селянське господарство, мають установи та заклади культурно-побутового призначення та інженерну інфраструктуру і є резервом трудових маятникових мігрантів міста-центру.

Попри все, потрібно знаходити шляхи на призупинення безперервного територіального розвитку найзначніших і значніших міст за рахунок земель приміських територій, що ускладнює містобудівні та екологічні ситуації. Для цього варто ефективно використовувати існуючі міські території, реконструюючи фізично і морально застарілий житловий фонд з низькою щільністю і малоповерховою забудовою на сучасні житлові мікрорайони з багатоповерховою забудовою.

У сучасних ринкових умовах генплан міста має бути стратегічним містобудівним і управлінським документом, який би передбачав можливість його поточного користування, не зазіхаючи на землі приміських територій, особливо передмість, а коректно взаємоузгоджуючись з проектними рішеннями схем планування територій і генпланів сіл сільських рад.

Також замість поглинання цінних у сільськогосподарському, екологічному та рекреаційному відношеннях земель передмість доцільно було б інтенсивніше розвивати міста-супутники найзначніших і значніших міст. Наприклад, у безпосередній зоні впливу найзначнішого міста Києва доцільний прискорений розвиток таких міст-супутників: Вишневе, Боярка, Калинівка, Васильків, Обухів та Українка [8, с. 465].

Висновки. Для уникнення конфліктів і порушень земельного законодавства в межах приміської зони як найбільш конфліктної необхідно скоординувати землевпорядну і містобудівну діяльність на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, що можливо за комплексного планування території міста і приміської зони, забезпечуючи їх довгостроковий розвиток. Для цього землевпорядна і містобудівна документації мають базуватися на спільній вихідній інформації для подальшої її взаємоузгодженої реалізації. При цьому потрібно зважити на те, що землеустрій є однією з найважливіших складових системи регулювання земельних відносин, у результаті якого формується структура землекористування та адміністративно-територіальний устрій, забезпечуються галузі економіки земельними ресурсами, збереження та охорона земель, їх екосистемні функції та ін.

Процес урбанізації приміських адміністративних районів визначається перспективами функціонального, а відтак, і територіального розвитку насамперед найзначніших і значніших міст з урахуванням особливостей галузей економіки

кожного з цих районів. Виходячи з цього, і сільські населені пункти приміських територій набувають особливого містобудівного змісту, відрізняючись від пересічних сіл кількістю мешканців, їх зайнятстю, щільністю забудови, рівнем благоустрою та соціально-економічним розвитком.

Пропонується визначення поняття приміського сільського населеного пункту. Сільський населений пункт приміських територій – це компактне місце постійного проживання сільських жителів у межах території сільської ради, які працюють переважно в агроформуваннях ринкового типу та інших територіально розосереджених галузях, ведуть інтенсивне особисте селянське господарство, мають установи та заклади культурно-побутового призначення та інженерну інфраструктуру і є резервом трудових м'ягких мігрантів міста-центру.

Бібліографічний список

1. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовтня 2001 р. № 2768 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4.
2. Ібатулін Ш. І. Визначення впливу великого міста на прилеглі території на основі гравітаційної моделі / Ш. І. Ібатулін // Містобудування та територіальне планування. – 2006. – Вип. 24. – С. 72-80.
3. Лесечко М. Д. Ринкові підходи до управління земельними ресурсами населених пунктів / М. Д. Лесечко, І. Г. Тарасюк // Вісник Львівського державного аграрного університету : землевпорядкування і земельний кадастр. – 1998. – № 2. – С. 112-115.
4. Лисяк Н. М. Регулювання економічних відносин міста і приміської зони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Н. М. Лисяк. – Львів, 2009. – 20 с.
5. Мартин А. Г. Сутність проектних рішень у сучасній документації із землеустрою / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 2. – С. 14-23.
6. Петровська О. С. Методологія управління системою землекористування великих міст / О. С. Петровська : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук. – К., 2007. – 30 с.
7. Ступень М. Г. Проблеми управління приміськими зонами великих міст / М. Г. Ступень // Вісник Львівського державного аграрного університету : землевпорядкування і земельний кадастр. – 2001. – № 4. – С. 67-76.
8. Солуха Б. В. Екологічні аспекти розроблення генерального плану міста / Б. В. Солуха // Містобудування та територіальне планування. – 2009. – № 34. – С. 457-466.
9. Схема планування Києво-Святошинського району Київської області / УкрНДІПротивільсільбуд. – К., 2006.
10. Третяк А. М. Основи планування землекористування в населених пунктах / А. М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 1998. – № 2. – С. 5-10.

Дорош О., Лоик Г. Управление земельными ресурсами пригородных территорий крупных и крупнейших городов

С целью оптимального использования земельных ресурсов пригородной зоны предложено скоординировать землеустроительную и градостроительную деятельность, что позволит избавиться от конфликтов и нарушений земельного и градостроительного законодательства, способствовать системным эффектам и слаженному взаимодействию всех структур города и его пригородной зоны, а также общественно-полезному развитию земельных отношений и всех отраслей экономики, функционирующих на землях пригородной зоны. Для этого нужно

одновременно и согласованно внести изменения в Земельный кодекс Украины и в Закон Украины «Об основах градостроительства».

Ключевые слова: земельные ресурсы, пригородные территории, урбанизация, градостроительство, землеустройство, населенный пункт.

Dorosh O., Loik G. Land Management in Suburban Areas of Significant and Most Important Cities

For optimal use of suburban land area it's proposed to coordinate land surveying, and planning activities that will get rid of conflicts and violations of land and urban legislation, facilitate systemic effects and coordinate interaction of all structures of the city and its suburbs, as well as socially beneficial development of land relations and all industries, which operate on suburban lands. This requires both agreed to amend the Land Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Basis of Urban Planning".

Key words: land resources, suburban areas, urbanization, urban planning, land management, town.