

УДК332.2.021:711.4

Булишева Д.В.

аспірант

Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень  
Національної академії наук України

## РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ПРИМІСЬКИХ ЗОН МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджена та структурована система органів управління приміськими територіями та виявлені основні перешкоди на шляху до її вдосконалення. Визначений нормативно-правовий базис містобудівного обґрунтування щодо встановлення розмірів відповідних зон та виявлено основні суперечності в даному процесі. Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративного апарату та містобудівної політики на шляху до сталого розвитку приміських територій.

**Ключові слова:** приміська зона, міська агломерація, містобудівна політика, сталий розвиток, система органів управління.

### Булишева Д.В. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПРИГОРОДНЫХ ЗОНАХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В статье исследована и структурирована система органов управления пригородными территориями и определены основные преграды на пути их усовершенствования. Рассмотрен нормативно-правовой базис градостроительного обоснования по установлению размеров соответствующих зон и определены основные противоречия в данном процессе. Предложены пути усовершенствования административного аппарата и градостроительной политики на пути к устойчивому развитию пригородных территорий.

**Ключевые слова:** пригородная зона, городская агломерация, градостроительная политика, устойчивое развитие, система органов управления.

### Bulisheva D.V. REGULATION OF THE LAND USE RELATIONS IN SUBURBAN AREAS OF URBAN AGGLOMERATIONS ON THE WAY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The system of governing bodies in the suburban areas and the main obstacles to their improvement is researched and structured in the article. The legal basis to the town planning justification of establishment the sizes of suburban areas is examined, and the basic contradictions in this process are determined. The ways of the administration and urban policy improvement towards sustainable development are suggested.

**Keywords:** suburban area, urban agglomeration, urban policy, sustainable development, system of governing bodies.

У процесі формування приміських зон та закладання основ для сталого еколого-економічного розвитку міських агломерацій одну з головних першочергових функцій повинні відігравати органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, управління та відділи, які покликані реалізовувати та координувати державну політику в галузі використання та охорони земель відповідних територій.

**Постановка проблеми.** Побудова системи управління земельного фонду нашої держави розпочалась з часів набуття її незалежності. Але наявна система органів державного управління є недосконалою, особливо по відношенню до земель приміських зон, які завжди розглядалися як периферійні території, що були додатком міст. За умови відсутності єдиної політики системного регулювання розвитку території всієї агломерації (а не окремих її частин) порушується цілісність міста і відповідної приміської зони: баланс планувального розвитку, екологічна спроможність, і, як наслідок, економічна ефективність.

Структура управлінських систем, їх взаємодія та розподіл повноважень і обов'язків не відповідають вимогам формування досконалої системи, яка б могла здійснювати високоефективне та раціональне управління земельними ресурсами приміських зон, формувати досконале містобудівне підґрунтя та еколого-економічні засади в процесі переходу відповідних територій на шлях сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням організації системи органів управління та містобудівної політики у сфері раціонального використання земель приміських територій та міських агломерацій присвячені праці широкого кола вчених та науковців – І.К. Бистрякова, В.Г. В'юна, Т.П. Галушкіної, В.В. Горлачука, Г.Д. Гуцуляка,

А.С. Даниленка, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, О.С. Дороша, Ш. І. Ібатулліна, Л.Я. Новаковсько-го, А.Я. Сохничка, А.М. Третьяка, М.А. Хвесика, В.В. Юрчишин та ін. Ними досліджені принципи і методи управління в галузі використання й охорони земельного фонду країни, але специфічність використання територій приміських зон та деяка неузгодженість призвели до того, що головна увага науковців зосереджувалася на окремих аспектах проблеми без врахування комплексу чинників, факторів, умов та можливостей розвитку територій.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Останнім часом у світі спостерігається тенденція до децентралізації функцій управління і контролю щодо використання природних ресурсів, передача окремих повноважень на місцевий рівень. Передбачається, що такий підхід дозволить врахувати особливості окремих адміністративних районів та інтереси громадян. Але децентралізація управління в сфері земельних ресурсів вимагає чіткого визначення повноважень, розмежування територій та суб'єктів прав на земельні ділянки. І саме в сфері розвитку приміських зон децентралізація управління призводить до зниження державного контролю над відповідними землями, унеможливлення формування містобудівної політики, яка б забезпечувала підґрунтя для сталого розвитку територій. Адже приміська зона утворює з містами на населеними пунктами єдиний комплекс у містобудівному, планувальному, соціально-економічному, екологічному аспектах. На цих територіях спостерігається комплексне використання приміської зони декількома адміністративно-територіальними утвореннями.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження та виявлення особливостей системи органів

управління приміськими зонами міських агломерацій та формування засад вдосконалення процесу регулювання земельних відносин для забезпечення збалансованого еколого-економічного розвитку територій.

**Результати дослідження.** «Перехідна смуга», якою фактично являється приміська зона, є місцем перетину тенденції тяжіння прилеглих територій, розширення міста, екологічним буфером міських агломерацій та однією з основних їх складових частин, які повинні виконувати містобудівні, планувальні, екологічні, економічні та соціальні функції. Для великих міст приміська зона набуває значних просторових масштабів і потребує нестандартних і якісно нових управлінських рішень [1]. У містобудівних нормативно-правових та підзаконних актах передбачається, що для забезпечення територіальних умов розвитку міст на довгострокову перспективу необхідно на прилеглих до міста територіях виділяти приміські зони багатофункціонального призначення. Приміську зону передбачено до проектування одночасно з генеральним планом міста як єдиний господарський і планувальний комплекс з розробкою пропозицій, спрямованих на економічний і соціально-культурний її розвиток і структурно-територіальну організацію.

Згідно з проектними розрахунками містобудівного обґрунтування, приміська зона Одеси займає площу близько 3,0 тис. км<sup>2</sup> (що складає 9% території Одеської області), на якій проживає 347,3 тис. осіб (14,5% населення Одеської області), в т. ч. міське – 166,7 тис. чол., сільське – 180,7 тис. чоловік. Кількість міст, селищ та сільських населених пунктів, що входять до зони спільних інтересів, складає 125 одиниць, в тому числі 4 міста (з яких 3 – міста обласного підпорядкування), 9 – селищ міського типу та 112 сіл. Показник урбанізації території дорівнює 48% (по області, без урахування м. Одеси – 42,5%), щільність населення майже 116 осіб/км<sup>2</sup> (по області, без урахування м. Одеси, показник дорівнює 41,4 осіб/км<sup>2</sup>) [2]. Вищевказані дані свідчать про високий ступінь освоєності приміської зони, що потребує досконалого механізму врегулювання земельних відносин відповідних територій та формування ефективної містобудівної політики.

Але саме через недосконалість системи управління, контролю та моніторингу відповідних територій, їх різновекторного використання ускладнюється процес формування відповідної містобудівної документації, яка б забезпечила збалансований еколого-економічний розвиток приміських зон.

Як свідчать фахівці, кінцевою метою управління земельними ресурсами є задоволення попиту суспільства на ресурси і послуги екосистем, яка досягається шляхом виділення для їх створення просторового базису – земельної ділянки як джерела існування наземної екосистеми. Система управління земельними ресурсами розглядається як складова механізму забезпечення ефективного вико-

ристання земельних ресурсів. Механізм забезпечення ефективного використання земель розглядається як триєдина матриця взаємопов'язаних інструментів (методів) регулювання процесів використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, функцій управління такими процесами та їх інституціональних рамок з метою збалансування та задоволення суспільних потреб і приватних інтересів в контексті забезпечення просторового соціально-економічного розвитку [3].

У процесі управління земельним фондом рекомендовано враховувати всі екологічні та соціально-економічні чинники, які мають вплив на території. При цьому значна увага приділяється ролі держави в управлінні земельними ресурсами і державній підтримці еколого-економічних та соціальних аспектів суспільних відносин щодо ефективного використання, охорони і відтворення природних ресурсів.

В Україні управління земельним фондом здійснюється апаратом, який можна умовно розділити на 2 ланки – галузеве (яке передбачає розподіл повноважень відповідно до функціонального спрямування) та територіальне (передбачає розподіл в залежності від місця розташування). Структура управлінських органів та їх функції наведені на рисунку 1.

Аналізуючи стан системи та функцій управління земельним фондом, можна констатувати, що в нашій країні механізм управління землями приміських зон потребує корінного вдосконалення. Саме досконала система адміністративних інституцій покликана

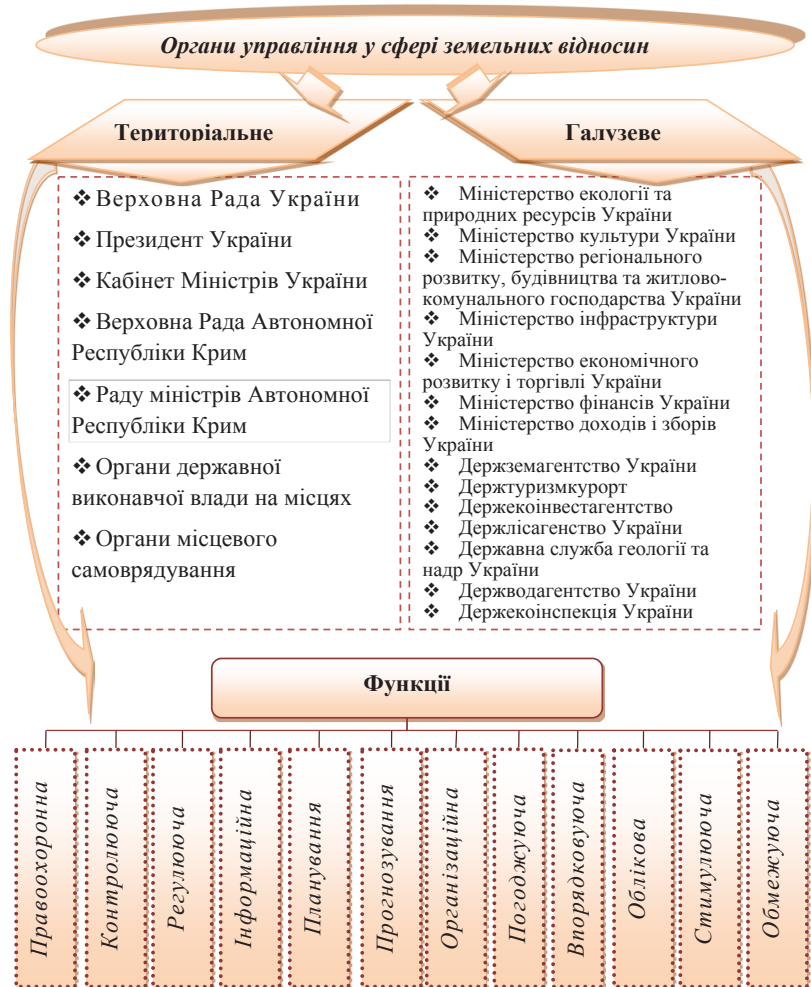


Рис. 1. Структура управління земельним фондом

формуванню підґрунтя для сталого еколого-економічного розвитку.

Система державного управління землями міських агломерацій приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи проблеми охорони земель як основного національного багатства.

В сучасних умовах спостерігається дублювання функцій, які здійснюються адміністративними органами, а також не визначено рівень відповідальності за виконання покладених на них завдань. Даний недолік спостерігається переважно із-за невизначеності статусу приміських зон, які територіально розташовані за межами населених пунктів (тому переважна більшість територій повинна знаходитися у розпорядженні органів виконавчої влади), але одночасно знаходяться під економічним, екологічним та соціальним впливом міст та міських органів управління.

Просторова організація міста та приміської зони традиційно ґрунтується на трьох основних його функціях:

- праця;
- житло;
- відпочинок.

У завдання органів управління та містобудівних структур входить раціональне об'єднання цих функцій в єдиний агломераційний організм.

Однією із основних умов збалансованого розвитку територій із врахуванням вищевказаних функцій є економічно та екологічно обґрунтована та нормативно закріплена регламентація просторових меж приміських зон.

Межі землекористування приміської та зеленої зон визначають у кожному окремому випадку залежно від розміру, народногосподарського значення й перспектив розвитку міста, природних умов, трудових зв'язків населення міста з іншими поселеннями, загальної потреби в територіях різного функціонального використання, економічного та соціального розвитку земель.

В умовах існування агломераційних форм розселення межі землекористування приміської зони мають сполучатися з межами агломерацій, що забезпечить їх регульований територіальний розвиток, функціонально-планувальну цілісність та єдиний підхід у використанні всіх видів ресурсів.

Згідно з існуючими Державними будівельними нормами [4], для забезпечення територіальних умов розвитку міст на довгострокову перспективу треба на прилеглих до міста територіях виділяти приміські зони багатфункціонального призначення. В їх складі треба виділяти території зелених зон міст, призначених для організації відпочинку населення, поліпшення мікроклімату, стану атмосферного повітря і санітарно-гігієнічних умов. Приміську зону слід

проектувати одночасно з генеральним планом міста як єдиний господарський і планувальний комплекс з розробкою пропозицій, спрямованих на економічний і соціально-культурний її розвиток і структурно-територіальну організацію. Також при проектуванні основної містобудівної документації до складу текстових матеріалів генерального плану міста повинен включатися розділ, що містить Концепцію генерального плану населеного пункту, яка визначає приміську зону міста.

Для досягнення високого соціально-економічного ефекту формування планувальної структури міста треба прагнути до компактного його розвитку, що досягається підвищенням інтенсивності використання території диференційовано до основних функцій. При цьому треба враховувати неоднорідність функціонально-планувальних якостей міських територій, які значною мірою визначаються різною інтенсивністю їх освоєння і неоднаковими умовами транспортної доступності.

Цінність ділянки міської території треба визначати за оцінками її доступності відносно житлових районів, місць прикладення праці, установ обслуговування загальноміського значення, місць масового відпочинку з урахуванням їх розміщення у зонах різної містобудівної якості.

Враховуючи вимоги державних будівельних норм (таблиця 1), часто розміри приміської зони міст з'являються із межами зон агломераційного розселення.

Отже, враховуючи рекомендації щодо витрат часу населення на пересування до центру міжрайонної системи розселення та радіуси системоутворюючих зв'язків, де найбільше виявляється вплив міста як на виробничу діяльність, стан природного середовища, так і на характер та масштаби використання земель, трудових, водних, рекреаційних та інших ресурсів, територія приміської зони визначена в межах радіусу 90-хвилинної транспортної доступності міста-центра.

На прикладі м. Одеси, до її приміської зони входять три адміністративні райони, що безпосередньо прилягають до меж населеного пункту – Овідіопольський, частина Біляївського та Комінтернівського адміністративних районів Одеської області, а також міста Іллічівськ, Южне і Теплодар.

Але приміські зони повинні встановлюватися не тільки у міст-«мільйонників», в той час коли відповідними нормами [4] регламентується тільки розміри зон агломераційного розселення міст із чисельністю населення більше 1000 тисяч осіб.

У зв'язку з невирішеністю питань стосовно меж приміських зон ситуація з розподілом повноважень органів управління ще більш ускладнюється. При-

Таблиця 1

Приблизна величина радіусів зон різної містобудівної якості стосовно міського центру за групами поселень

Групи поселень, тис. чоловік	Зони містобудівної цінності						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Більше 1000	15/15	25/35	35/5	40/8	45/10	60/12	90/15 і більше
250 – 1000		15/15	25/35	35/5	45/8	60/10	
50 – 100			15/15	30/5	45/8		
До 50		15/15		40/6			

\* Згідно з [4]

\*\* У числівнику – витрати часу, хв.; у знаменнику – відстані, км.

\*\*\* Зони містобудівної цінності: I – ядро міського центру (для найзначніших міст); II – центральна зона; III – центральна зона для міст з населенням до 250 тис. жителів; перша середня зона для найзначніших і значних міст; IV – середня зона; V і VI – перша і друга периферійна зони; VII – зона агломераційного розселення.



міські території, що розташовані за межами міст, тобто поза юрисдикцією міської влади, потребують вирішення питань просторового розвитку та еколого-економічних засад формування політики сталого землекористування, в той час коли районні органи влади, як це часто буває, не бажають або не можуть через обмеженість ресурсів вирішувати проблеми великих міст. При тому, що межі міст в Україні встановлюються, як правило, по межі забудови, є очевидним, що економічний, екологічний та соціальний вплив міста виходить далеко за його межі. Міська інфраструктура, вплив техногенних факторів виходять далеко за межі населених пунктів. Таким чином, виникають проблемні питання, що, з одного боку, не вирішуються владними структурами обласного рівня, а з іншого боку, перевищують сферу повноважень міської чи районної влади.

Такі питання потребують вирішення для забезпечення синергійного розвитку. Причому спільне вирішення питання щодо чіткого розподілу повноважень структур забезпечить взаємоузгоджений розвиток як в економічній, так і в екологічній та соціальній сферах.

У свою чергу, використання земель приміської зони регулюється земельним і містобудівним законодавством. Проект формування землекористування приміської зони міста розв'язує питання планування, забудови, благоустрою та впорядкування землекористування на проектний період і на першу чергу. Містобудівна практика зарубіжних країн свідчить, що у містах з чисельністю понад 1 млн жителів радіус приміської зони рекомендовано встановлювати понад 35-50 км, від 500 тис. жителів до 1 млн – 25-30 км, від 100 до 500 тис. чол. – 20-25 км [5], що в свою чергу суперечить обраній методиці суміщення меж агломераційного розселення з межами приміських зон великих міст.

Отже, головними напрямками створення ефективного механізму формування досконалої містобудівної політики приміських зон є:

- узгодження і розмежування повноважень та сфер впливу у відносинах «місто-приміська зона», впорядкування структури управління в горизонтальному (різні функції управління) та вертикальному (різні рівні управління) напрямках із одночасним розмежуванням всіх рівнів управління;
- визначення кола суб'єктів управління на кожному з рівнів управління та їх функцій в процесі реалізації ними своїх повноважень;
- нормативне закріплення та впровадження в систему агломераційного розвитку обґрунтованих методичних підходів щодо виділення меж приміських зон із врахуванням еколого-економічних та соціальних векторів розвитку територій;
- економічно доцільне використання вільних від забудови земель з урахуванням: форм власності на землю та створення системи сталого землекористування; організації нових населених пунктів, а також розвитку міст і поселень, лісопаркових зон, які існують;

ють; організації нових зелених зон у взаємоузгодженому розвитку;

- створення зеленого поясу (зеленої зони) навколо міст, який має оздоровче значення, з урахуванням його основних обмежувальних функцій як частини системи зелених насаджень міста та його приміської зони;

- організація позаміських зон короткочасного і тривалого масового відпочинку населення міста та приміської зони;

- створення ефективного механізму справляння плати за землю як джерела наповнення відповідних бюджетів, що значно підвищить значення земельного податку в державній системі оподаткування і дасть змогу інвестувати у економіку країни.

У результаті цього є перспективи щодо формування ефективної структури управління земельними ресурсами та містобудівної політики в рамках концепції збалансованого просторового соціально-екологічного розвитку суспільних відносин з урахуванням сучасних умов розвитку економіки України.

**Висновки.** Управлінські рішення щодо використання земельних ресурсів, їх охорони і відтворення проектується, узгоджуються і реалізуються на відповідних рівнях, та на основі виробленої стратегії здійснюється оперативне планування і управління земельними ресурсами в рамках окремих галузей національної економіки. Різні види землекористування можуть мати як взаємодоповнюючі, так і взаємовиключні цілі. Але тільки за умови існування досконало діючого управлінського апарату процес землекористування приміських зон стане на шлях сталого розвитку. Тому раціональне використання земель приміських територій можливе за умови повного узгодження планування території приміської зони із вимогами формування населеного пункту та одночасно земель за його межами, чіткої регламентації умов, територіального складу та напрямків розвитку відповідних земель.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Третяк А.М., Другак В.М. Наукові основи економіки землекористування та землевпорядкування / А.М. Третяк, В.М. Другак. – К.: ЦЗРУ, 2003. – 337 с.
2. Проект Генерального плану м. Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.odessa.ua](http://www.odessa.ua).
3. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш.І. Ібатуллин, О.В. Степенко, О.В. Сакаль [та ін.]. – Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
4. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: наказ Державного комітету України у справах містобудування та архітектури від 17 квітня 1992 р. № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbn.at.ua>.
5. Система муниципального управления: учебник для ВУЗов [Зотов В.Б., Бабун Р.В., Кириллова А.Н. и др.]. – СПб., 2005. – 493 с.