

Державна установа
"Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього
Національної академії наук України"

Л.П. Казьмір

**Особливості планування просторового розвитку
метрополійних субрегіонів**

Наукова записка

Львів – 2016

Автор:

Казьмір Любомир Павлович – к.е.н., молодший науковий співробітник сектору просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»

Анотація

Для практичної реалізації стратегічних цілей розвитку окремих регіонів та стимулювання бажаних просторових трансформацій в Україні загалом необхідне формування принципово нової системи управління просторовим розвитком метрополійних субрегіонів як досить специфічних і водночас цілісних функціонально-просторових утворень.

У науковій записці систематизовано базові теоретичні положення щодо ідентифікації метрополійних субрегіонів як каталізаторів регіонального розвитку та об'єктів просторової і земельної політик в умовах сучасних геополітичних і геоекономічних викликів, розглянуто особливості просторового планування метрополійних субрегіонів та обґрунтовано потребу розробки спеціальної методики для складання комплексних схем їх просторової організації.

Підготовлено за результатами досліджень автора, проведених відповідно до планів науково-дослідних робіт сектору просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» у 2014–2016 рр.

Вступ

В Україні поступово утверджується нова парадигма управління просторовим розвитком, що базується на поєднанні галузевого і територіального підходів до організації управління, і має за мету забезпечення належних просторових передумов для максимального задоволення потреб жителів конкретних територій. Це обумовлює необхідність суттєвого оновлення й поглиблення науково-методичних засад планування просторового розвитку й організації використання земель на різних рівнях.

Поряд зі значними напрацюваннями і досягненнями, українська планувальна система потребує подолання ряду методологічних дефіцитів, а також перманентного наукового супроводу.

Одним із важливих напрямів модернізації вітчизняної системи просторового планування є її адаптація до сучасних геополітичних та глобалізаційних викликів. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує забезпечення необхідних передумов для ефективного використання переваг та обмеження негативних наслідків впливу процесів метрополізації на розвиток як окремих міст чи регіонів, так і України загалом, що є можливим лише за умов ретельного використання результатів досліджень існуючих закономірностей і домінуючих тенденцій у цій сфері.

Головним індикатором позитивних змін у просторовому плануванні стане не лише демократизація процесів управління територіями, а й мінімізація прояву низки негативних явищ, з якими громадяни України стикаються чи не щодня (конфлікти у землекористуванні, незаконні забудови, низька якість громадського простору в населених пунктах, нерегульована субурбанізація, нерегламентований статус багатьох зон відпочинку та рекреації, заповідного фонду тощо).

1. Планування просторового розвитку як інструмент державної просторової політики

У теоретичному плані управління просторовим розвитком територіальних систем усіх ієрархічних рівнів прийнято трактувати як управління змінами у просторовій організації конкретних територій та їх частин. Тому з практичної точки зору планування просторового розвитку регіонів цілком логічно розглядати як процес підготовки, прийняття та імплементації рішень щодо

фізичної організації простору і забезпечення на цій основі необхідних просторових передумов для максимально повної реалізації інтегрального потенціалу відповідної територіальної системи, взаємного узгодження всіх видів природокористування та запобігання (або, принаймні, мінімізації) можливих конфліктів між характерними ознаками конкретних територій (чи окремих ділянок) та їх цільовим використанням¹.

У країнах ЄС спостерігається суттєве підвищення інтересу до питань удосконалення механізмів сучасної просторової політики, яка трактується як цілеспрямована діяльність владних інституцій щодо фізичної організації простору і забезпечення на цій основі територіальних передумов для економічного, соціального та культурного розвитку суспільства і збереження природного середовища².

У публікаціях визнаних європейських фахівців останніх років все частіше наголошується на тому, що поєднання методів стратегічного й просторового планування може забезпечити формування міждисциплінарної платформи для розробки комплексної політики економічного розвитку, захисту навколишнього середовища та соціальної єдності на регіональному рівні. Варто також додати, що в ЄС ефективна просторова політика трактується як одна з передумов результативної регіональної політики.

Одним із ключових елементів загальної системи управління просторовим розвитком і землекористуванням в Україні традиційно вважається землевпорядкування, в ході якого повинні вирішуватися політичні, правові, організаційно-територіальні, соціально-економічні й екологічні завдання. Однак більшість фахівців визнає, що сьогодні землевпорядкування використовується в основному для вирішення організаційно-технічних та правових аспектів перерозподілу земель, а не як засіб оптимізації та організації раціонального використання земель, інструмент управління просторовим розвитком територіальних систем.

Крім того, останнім часом чимало вітчизняних урбаністів і, зокрема – урбаністів-практиків наголошує на пріоритетному значенні містобудівних і розселенських заходів для організації не лише міських (урбанізованих), а й інших видів територіальних систем. Однак, землевпорядна наука переконливо довела, що *організація раціонального використання й охорони земель з логічної точки зору неодмінно повинна передувати будь-яким містобудівним*

¹ Просторовий розвиток регіону: соціально-економічні можливості, ризики і перспективи : монографія / за ред. д.е.н., проф. Л.Т. Шевчук. – Львів : ІРД НАН України, 2011. – 256 с.

² European Cooperation in Spatial Development // Europe 2000 +. – European Commission (ed.). – Luxembourg, 1995. – P. 146-158.

заходам і діям³. Отже, *при плануванні просторового розвитку систем будь-якого ієрархічного рівня на першочергову і поглиблену увагу заслуговують саме питання планування використання земель.*

Обмеженість земельного ресурсу суттєво загострює проблему організації його ефективного використання в ринкових умовах. Як об'єкт майнових відносин земельний ресурс поєднує економічні, екологічні, правові, функціональні й суто «технічні» характеристики. Тому завдання, які виникають у процесі планування використання земель, вимагають застосування економічних, адміністративних, правових механізмів та врахування людського фактора.

У сфері містобудівної та землевпорядної діяльності існує чимало юридично неврегульованих моментів, а також нерідко зазначається, що як містобудівна, так і землевпорядна документації не виконують тих функцій, які їм відведено законодавством.

Свого часу прийняття Генеральної схеми планування території України стало проривним кроком у модернізації вітчизняної системи управління просторовим розвитком і забезпечило цілісність відповідних робіт на всіх рівнях, їх узгодженість з відповідними європейськими імперативами. Однак сьогодні цей документ потребує коригування, зокрема розвитку підходів щодо функціонального зонування, з ймовірною інтеграцією поняття функціональних регіонів різних рівнів і типів, переглядом пріоритетних заходів, досягненням тіснішого зв'язку з «Територіальним порядком денним Європейського Союзу – 2020»⁴.

2. Метрополізація як глобалізаційний виклик просторовому розвитку регіонів

Складність і неоднозначність сучасних процесів метрополізації зумовлюють широкий спектр напрямів їх вивчення та гостроту відповідних дискусій у наукових та експертних колах. Більшість дослідників сходиться на тому, що сучасна метрополізація – це "реакція" процесів урбанізації на виклики глобалізації⁵, а тому є "характерним знаком новітньої епохи"⁶.

³ Волков С.Н. Землеустройство. – Т. 1. Теоретические основы землеустройства / С.Н. Волков. – М. : Колос, 2001. – 496 с.

⁴ Territorial Agenda of the European Union 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

⁵ Claval P. Métropolisation et globalization / P. Claval // *Geographie et cultures*. – 2003. – No 48. – P. 5 – 23.

⁶ Jałowicki B. Metropolizacja / B. Jałowicki // *Wokół socjologii przestrzeni*. – [A. Majer, P. Starosta (red.)]. – Łódź : UŁ, 2004. s. 53.

Більшість сучасних дослідників процесів метрополізації погоджується з тезою про те, що метрополізація є більше функціональним, аніж морфологічним поняттям⁷, що означає детермінуючу роль певних функціональних критеріїв (тут мається на увазі передусім виконання метрополійним центром певних екзогенних (метрополійних) функцій та їх подальший розвиток).

При вивченні феномену метрополізації доцільно розрізняти метрополії у вузькому та широкому розумінні цього поняття⁸. Такий поділ метрополій дозволяє диференціювати підходи до аналізу самої метрополізації як своєрідного прояву процесів глобалізації і регіоналізації, синтезу якості і кількості. На думку автора, цілком логічно метрополіями у вузькому розумінні вважати світові та континентальні міста (умовно їх можна назвати метрополіями I роду), тоді як метрополіями у широкому розумінні можна вважати ще й центри національного та субнаціонального (регіонального) рівнів (їх умовно назовемо метрополіями II роду).

Національні та регіональні метрополії (метрополії II роду в нашій термінології) варто трактувати як місця, де регіони "підключаються" до глобальних метрополійних мереж (і відповідних зв'язків і процесів). А це означає, що чи не найістотнішою функцією метрополій II роду може вважатися "перенесення" імпульсів розвитку, одержаних завдяки відповідним міжнародним зв'язкам, на навколишні території та відповідні регіони загалом. Львів як регіональна метрополія належить до метрополії II роду.

Оскільки метрополізація зумовлює анізотропію (нерівномірність) простору, посилюючи асиметричність формування і розвитку різних просторових структур і утворень, формування метрополій II роду як "локомотивів" розвитку національної та регіональних економік передбачає імплементацію дієвих перерозподільних механізмів, які б дозволили в перспективі поширити позитивний економічний ефект на значні території держави та мінімізувати ризики метрополізації.

Сьогодні регіональні центри та великі міста з добре розвинутими метрополійними функціями мають певні конкурентні («метрополійні») переваги у залученні як внутрішніх, так і зовнішніх інвестицій. Завдяки тісній комунікації з іншими метрополіями, регіонами, що є носіями

⁷ Марковський Т. Метрополії, метрополійні простори, метрополізація. Основні поняття та проблеми / Т. Марковський, Т. Маршал; [пер. з пол. Л.П. Казьміра]. – Львів, 2014. – 44 с.

⁸ Kazmir L.P. Metropolization dualism / L.P. Kazmir, O.V. Kushniretska // Prospects of world science – 2015 : Materials of the XI International scientific and practical conference. – Vol. 2. Economic science. – Sheffield : Science and education, 2015. – P. 47 – 50.

передового досвіду в різних сферах, а також власному технологічному і науково-освітньому потенціалу, метрополії стають територіальними центрами продукування суспільних інновацій.

Метрополізація не лише суттєво змінила зовнішні умови функціонування великих міст світу, але й відкриває нові можливості для розвитку як окремих регіонів, так і країн загалом. Наприклад, на думку західних експертів, потужний інноваційний прорив, що спостерігається у національній економіці Німеччини з початку XXI століття, став можливим завдяки цілій системі інноваційних перетворень, а саме: змінам у фінансовій системі, пільговому оподаткуванню, створенню низки венчурних і консалтингових фірм, бізнес-інкубаторів, технопарків, технополісів, а також новітніх інноваційних економічних областей – метрополійних субрегіонів (у німецькій термінології – *metropolregionen*). Саме у метрополійних субрегіонах було створено відповідну інноваційну інфраструктуру, що дозволила через трансфер технологій науковому потенціалу з'єднатися з промисловим у рекордно короткі терміни⁹.

Загалом, в умовах метрополізації особливу увагу слід приділяти плануванню просторового розвитку метрополійних субрегіонів (як таких просторових утворень, що складаються з великого міста і прилеглих територій, які тісно функціонально пов'язані між собою, а тому повинні розглядатись як функціональна цілісність).

Як свідчить зарубіжний досвід, метрополійний субрегіон, як правило, не є самостійним адміністративно-територіальним утворенням, а тому його слід розглядати радше як об'єднання адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. За таких умов на Заході все більшого поширення набуває практика метрополійного планування, яке фактично об'єднує планування землекористування та розвитку транспортного сполучення (перевезень) в один цілісний процес¹⁰.

У метрополійних субрегіонах простежується чітка тенденція до збільшення інтенсивності використання територій з наближенням до міста: збільшується частка забудованих земель, земель промислового та комерційного використання, земель громадського призначення, земель, які використовуються для транспорту та зв'язку, земель технічної

⁹ Krätke S. Metropolisation of the European economic territory as a consequence of increasing specialisation of urban agglomerations in the knowledge economy / S. Krätke // European Planning Studies. – 2007. – Vol. 15. – No 1. – P. 1-27.

¹⁰ Watson V. Change and continuity in spatial planning: metropolitan planning in Cape Town under political transition / V. Watson. – London; New York : Routledge, 2002. – 182 p.

інфраструктури, відповідно, знижується інтенсивність використання земель сільськогосподарського призначення.

У метрополійних субрегіонах, як правило, особливо активно відбувається оборот земельних ділянок (відведення, надання, вилучення землі тощо), змінюються розміри і межі землеволодінь і землекористувань підприємств, організацій і установ, змінюються спеціалізація, організаційно-правові форми і земельні площі сільськогосподарських підприємств. Тому планування землекористування у метрополійних субрегіонах потребує нестандартних і якісно нових землевпорядних рішень. При цьому слід враховувати й те, що в метрополійних субрегіонах земельні ресурси є основою економічної діяльності, що пов'язано, насамперед, з використанням земель як територіального ресурсу (базису), головного засобу виробництва та привабливого капітального активу.

Цілком зрозуміло, що для "прозорого розвитку" ринку земель, інвесторам окрім гарантування прав власності необхідно ще забезпечити швидкий доступ до детальної та достовірної інформації щодо меж земельних ділянок, попередніх і теперішніх власників, обмежень і обтяжень щодо використання землі, а також обмежень на відчуження окремих земельних ділянок.

3. Комплексна схема просторової організації метрополійного субрегіону: сутність і основні завдання

За результатами проведених досліджень автором обґрунтовано доцільність розробки Комплексних схем просторової організації метрополійних субрегіонів (КСПО МС) як передпланових і передпроектних документів, що регламентують комплекс взаємопов'язаних між собою заходів щодо організації просторової структури метрополійних субрегіонів та регулювання земельних відносин на субрегіональному рівні¹¹. Тому тут лише виділимо основну мету і завдання КСПО МС та наголосимо на необхідності розробки спеціальної методики для складання подібного роду документів.

Основна мета розробки КСПО МС полягає у формуванні просторових передумов для збалансованого розвитку метрополійних субрегіонів як багатофункціональних систем (і в тому числі – у створенні умов для науково

¹¹ Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : монографія / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. М.І. Мельник. – Львів, 2016. – 552 с.

обґрунтованого перерозподілу земель, економічно вигідного розвитку різних форм господарювання, формування багатокладної економіки, організації раціонального використання і охорони земель), а також в інформаційно-довідковому забезпеченні ринкових земельних відносин у метрополійному субрегіоні.

Для досягнення основної мети КСПО МС в ході її розробки повинні розв'язуватися такі **ключові завдання**:

- аналіз сучасного стану використання земельних ресурсів у МС, визначення на цій основі головних шляхів організації раціонального використання і охорони земель;
- еколого-господарське (функціональне) зонування території МС;
- підготовка інформації, показників і нормативів з регулювання ринкових земельних відносин в частині вартості землі і плати за неї, формування заставних, кредитних, податкових ставок, відшкодування землевласникам і землекористувачам збитків і втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва при вилученні земель тощо;
- уточнення меж населених пунктів (міст, сіл і селищ міського типу), а також аналіз стану використання земель, що знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування;
- виявлення або уточнення площ земель, що використовуються неефективно або не за цільовим призначенням, вибулих з обороту або переведених в менш цінні угіддя, формування або корегування площ земель, що підлягають перерозподілу;
- виділення земель з різними режимами використання;
- обґрунтування потреби в земельних ресурсах для багатофункціонального розвитку МС, визначення потреб у земельних ділянках для громадян, підприємств, організацій, установ та асоціацій як для сільськогосподарських, так і для несільськогосподарських цілей;
- виявлення резервів земель, придатних для капітального будівництва чи іншого цільового використання (в т.ч. для сільськогосподарського освоєння, меліорації і поліпшення, обґрунтування включення цих земель до фонду перерозподілу і черговості залучення нових земель в сільськогосподарський оборот);
- уточнення меж територій (земель) природоохоронного, природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного і історико-культурного призначення;

- визначення потреби в капіталовкладеннях, матеріальних і трудових ресурсах для реалізації запланованих заходів, розробка пропозицій щодо фінансування і здійснення заходів, передбачених схемою, за рахунок засобів держбюджету, надходжень від земельного податку і інших джерел фінансування;
- розрахунок техніко-економічних показників КСПО МС, зокрема: екологічної, економічної та соціальної ефективності запланованих заходів.

При розробці експериментальних КСПО МС слід керуватися тим, що в Україні склалися необхідні передумови для всебічної екологізації територіального планування. Це вимагає утвердження в проектній практиці такого порядку, при якому ландшафтно-екологічні обмеження стають визначальними при прийнятті будь-яких проектних рішень, що розробляються на усіх територіальних рівнях. За цих умов повинно відбутися своєрідне “зміщення пріоритетів” і при плануванні використання земель. Зокрема, в КСПО МС слід значно більше уваги приділяти аналізу не лише техніко-економічних аспектів проектних пропозицій, а й оцінці їх соціально-екологічних наслідків. Тому значно повніше повинні враховуватись ландшафтно-екологічні умови кожної конкретної території при встановленні допустимих режимів її використання.

На особливу увагу при впорядкуванні просторової структури метрополійного субрегіону заслуговує процедура резервування земель, яке повинно здійснюватися публічними органами для суспільних потреб.

Висновки і пропозиції

1. Для практичної реалізації стратегічних цілей розвитку окремих регіонів та стимулювання бажаних просторових трансформацій в Україні загалом, необхідне формування принципово нової системи управління просторовим розвитком, важливе місце в якій належало б просторовому плануванню та організації використання земельних ресурсів на загальнонаціональному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях.

2. Генеральна схема планування території України не відповідає сучасним потребам юридичного оформлення основ державної просторової політики (що є однією з ключових причин того, що реалізація управлінських рішень у цій сфері є недостатньо системною, організованою, прогнозованою, і, відповідно, неефективною), а тому потребує свого корегування.

3. В умовах децентралізації системи державного управління, розвитку місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи в Україні значно глибшого вивчення потребує багатий досвід країн ЄС з модернізації системи управління просторовим розвитком і метрополійного планування. Для ефективного використання цього досвіду в управлінській практиці поняття "метрополійний субрегіон" і "метрополійне планування" та їх дефініції необхідно ввести до правового поля України.

4. Важливим напрямом модернізації вітчизняної системи просторового планування є її адаптація до сучасних метрополізаційних викликів. Для просторового розвитку метрополійних субрегіонів особливо гострою є потреба розробки такої концепції просторового планування, яка б об'єднувала в собі різні методики та інструменти соціальних, економічних і галузевих наук.

5. Своєрідною сполучною ланкою між прогнозуванням, плануванням і проектуванням використання територій у метрополійних субрегіонах як досить специфічних і в той же час цілісних територіальних утвореннях можуть стати Комплексні схеми організації території метрополійних субрегіонів (КСПО МС).

Враховуючи те, що у Львові сформувалися і збереглися досить авторитетні у наукових колах школи регіональної економіки, суспільної і фізичної географії, соціології, урбаністики, землевпорядкування та земельного права, вважаємо, що пілотну Комплексну схему просторової організації доцільно розробити саме для Львівського метрополійного субрегіону. Координатором відповідних робіт могла б виступити ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долінського НАН України".

6. З метою підвищення ефективності регулювання земельних відносин у Львівському метрополійному субрегіоні, узгодження розробки відповідної проектної документації з просторового планування та землевпорядкування, вважаємо за доцільне створення експериментального координаційно-дорадчого центру з питань просторового розвитку Львівського метрополійного субрегіону, до складу якого увійшли б представники органів місцевого самоврядування, науковці, землевпорядники, урбаністи-практики, активісти недержавних громадських організацій.