

Просторове планування як інструмент управління розвитком локальних систем розселення в Україні

В. О. Яценко, Т. М. Короткова

Кафедра Ландшафтної та туристично-рекреаційної архітектури Київського національного університету будівництва і архітектури, м. Київ, Україна

Corresponding author. E-mail: viktoryathenko@ukr.net, kotasya@ukr.net

Paper received 27.08.20; Accepted for publication 12.09.20.

<https://doi.org/10.31174/SEND-NT2020-238VIII29-04>

Анотація. В статті продовжено дослідження особливостей містобудівних підходів до розробки пропозицій просторового розвитку локальних систем розселення в Україні в межах об'єднаних територіальних громад. Запропоновано одним із інструментів управління даними системами просторове планування, яке в кінцевому результаті дасть можливість створити модель міжсистемного ресурсного поєднання та системи управління місцевої горизонталі та державної вертикалі.

Ключові слова: просторове планування, система розселення, децентралізація, локальна система розселення, територіальна громада, генеральна схема, ресурсний потенціал.

Вступ. На геополітичний вплив розвитку будь-якої країни особливе значення має стратегія просторового планування, яка в своїй основі формується на історії, соціології, економіці, політиці та системі управління. Якісні ознаки стратегії її трансформації та реалізації вирішуються методом територіального планування, як країни в цілому, так і регіонів та нової форми розселення локальної системи в умовах сформованих об'єднаних територіальних громад. Така ситуація змушує корегувати не тільки законодавчу базу містобудівної діяльності в нових умовах, а і переглянути нормативну документацію з позиції її спроможності на всіх рівнях регіонального та місцевого проектування. Основна форма документації має базуватись на соціальних, ресурсних, економічних та екологічних засадах, позбавлена традиційних описових застарілих форм, доповнена матеріалами моніторингу реалізації положень стратегії та обґрунтувань проблемних ситуацій, які часто кореспондуються на всіх рівнях регіонального та локального планування.

Існуюча система проектної діяльності часто позбавлена самої системності, тому не може надавати вичерпну відповідь на ряд змін, які проходять в суспільстві та в вимогах його до нових форм якості існування. Процес децентралізації в країні, зміни адміністративно-територіального устрою в реальності випередили теоретичні та практичні бачення містобудівної відповіді на дані процеси. Тому просторове планування є найбільш приближеним до реальності інструментом для формування гіпотези та парадигми її можливої реалізації.

Короткий огляд публікацій по темі. Як вже відмічалось в попередній публікації, існуюча ієрархія містобудівної діяльності в Україні побудована за принципом вертикалі від складного до простого. В цій традиційній системі з'являється новий елемент містобудівної уваги на регіональному рівні – це об'єднана територіальна громада (локальна система розселення на місцевому рівні). Територіальна громада як просторова система взаємодії ряду поселень та селищ за спільними інтересами та можливостями розвитку і управління.

Сучасне формування і розробка проблем системної теорії в містобудуванні були б не можливі при відсутності фундаментальних досліджень Л.А.Авдотьїна, М.А.Гурієва, Л.Г.Дмитрієва, Г.І.Лаврика, Дж. Форестера та інших в сфері застосування системного аналізу в містобудуванні; Г.А.Заблоцького в моделюванні систем як транспортно-інженерних структур; Е.М.Перцика в сис-

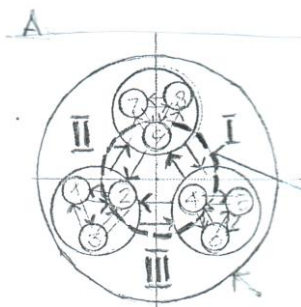
темності сфери обслуговування; І.О.Фоміна в формуванні групових систем населених місць в результаті агломерування поселень; М.М.Дьоміна в управлінні розвитком систем та А.Е.Гутнова в обґрунтуванні основи містобудівних систем, що дало можливість відкрити шлях до нового реалізму містобудівного мислення незалежно від вимог часу. [1, 2, 3, 4, 5, 6]. Рис. 1.

Мета. Мета публікації полягає в спробі обґрунтувати взаємозв'язок між просторовим та ресурсним плануванням на існуючих трьох взаємозв'язаних територіальних рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому, який базується на новій системі управління, поєднанні вертикалі та горизонталі процесів. Сьогодні розроблення планувальної (просторової) містобудівної документації стає невід'ємною частиною розробки стратегії регіонального та місцевого розвитку в тісному поєднанні. Тісний зв'язок просторового розвитку з системою нового адміністративно-територіального устрою в значній мірі залежить від запропонованої стратегії державної регіональної політики з урахуванням стратегії розвитку міст, селищ та сіл, які є основою існуючої системи розселення. Новий елемент просторового розвитку локальна система належить до мікроекономічного рівня і її ресурсний потенціал є головним в стратегії розвитку, як самої громади, так і об'єктів більш високого рівня.

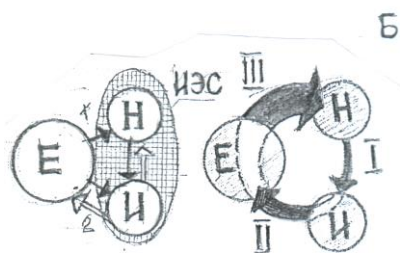
Матеріали та методи. В Україні на даний час завершується другий етап адміністративної реформи. Створено більше 1000 об'єднаних територіальних громад та реформовано систему районування території в результаті якої запропоновано 136 районів. Адміністративні зміни значно випереджають існуючу систему містобудівного проектування незважаючи на ряд відповідних законів та постанов на державному рівні, причин можна назвати велику кількість. Однією з основних є відсутність статистичних достовірних даних в демографічній сфері, а саме склад населення та зайнятість його в економічній діяльності, реальний стан земельних питань, не зважаючи на прийнятий закон про продаж землі, економічну структуру відповідно до нової стратегії адміністративно-го поділу тощо.

Незаперечно, що планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробці та реалізації Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України «Про Генеральну схему планування території України» №3059 – III від 07.02.2002 р.), схем планування окремих частин території України,

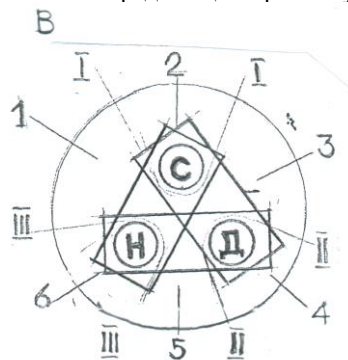
областей, районів, схем міжнародних транспортних коридорів і зон їх впливу, трансграничних територій. [7] У Генеральній схемі планування території України в частині просторового розвитку, важливим є те, що визначається планувальна структура та види використання території. На сьогодні реальність реалізації положень Генеральної схеми має враховувати крім загальнодержавних вимог ще і можливості таких структурних елементів як локальних систем розселення (ОТГ) як нових «гравців» регіональної системи.



I – природне середовище;
II – соціальне середовище;
III – технічне середовище



Принципова структурна модель екологічної системи «населення – середовище – архітектура»



Регіональні містобудівні системи як об'єкти управління розвитком територій

I – екологічна система;
II – національна економіка;
III – суспільство
С – середовище; Н – населення; Д - діяльність

Рис. 1 Науково-теоретичні основи просторової організації системи розселення

А. Гутнов А.Е. – поняття систем розселення; Б. Лаврик Г.І. – демоекологічні системи, математичні методи оптимізації містобудівних систем; В. Дьомін М.М. – управління розвитком систем

Процес децентралізації ставить нагальними питання нового підходу до планів обґрунтованих Генеральною схемою в сфері соціально-економічного розвитку, виникає новий тип містобудівної документації на локальному рівні. На даний час сформовані територіальні громади знаходяться в ситуації коли їх стратегічне бачення розвитку не має містобудівної відповідної концепції.

Відсутність проектної документації, як правило, веде на першому етапі до спрощення реалізації стратегії, а в подальшому до її уособлення та вихід з загальної системи розвитку на районному та державному рівнях. В Україні на даний час діють понад 40 законів, сюди додаються ще і державні будівельні норми (ДБН), які регулюють містобудівну діяльність (міське планування, сферу будівництва, дозвільні процедури тощо), що тільки створює значні адміністративні перешкоди особливо в системі управління.

Причиною такої ситуації є не тільки відставання містобудівної сфери, а і сама ситуація процесу децентралізації. Так, на сьогодні в Україні налічується 490 районів, 26 районів повністю покриті ОТГ, 164 райони покриті на 50%-99%, 75 не утворено жодної ОТГ. Взагалі на сьогодні 1000 населених пунктів не входять в територіальні громадські об'єднання. Незавершеність етапу не дає можливості сформувати реальну концепцію економічного потенціалу на основі якого будується містобудівна стратегія просторового розвитку.

Кінцевим терміном добровільного об'єднання територіальних громад має бути 2020 рік, а результати процесу мали б лягти в економічну стратегію формування нових районів. Ситуація складається не на користь самого процесу тому, що застосування примусових важелів призведе до значних змін складу громад, змін адміністративних меж та стратегії розвитку.

Випередження політичного процесу над обґрунтуванням кінцевого результату економічного, соціального та просторового плану значно призупинить розвиток локальних систем.

Ще одним фактором, який є негативним для формування просторового розвитку, нестабільність трудового потенціалу, яка полягає в міграційних процесах зростання безробіття, необґрунтованих професійних змінах тощо.

Якщо на початку 2000 років рівень безробітних становив 4,3% від чисельності трудових ресурсів, то у 2018 році він вже становив 9,7%. [8] Лівова частина безробітних розташована саме в територіальних громадах сільськогосподарського спрямування, а це веде до міграційних процесів руйнації демографічної структури, яка закладена в стратегію розвитку територіальних громад. Саме тому Україна сьогодні входить до першої десятки країн-донорів міжнародних мігрантів у світі. За різними оцінками кількість кваліфікованих мігрантів сягає 4 млн. осіб. Причина міграції, пошук роботи та освіта і знову пошук роботи. Процес надскладний, тому і вирішення його є одним з головних завдань, як в процесах економічного розвитку, так і в сфері містобудівної діяльності особливо на кожному рівні – локальних систем розселення (ОТГ) та формуванні нової просторової концепції управління.

Важливим є також загальний процес старіння суспільства і кожна держава всіма способами старається зберегти свою систему освіти, для забезпечення потреб економіки в кваліфікованих спеціалістах як професійно-

го ресурсу, чого не можна сказати про професійну підготовку в Україні. Навчальна міграція в Україні на дуже високому рівні, що призводить до руйнації системи освіти, роздрібності та неузгодженості малопрофесійних ВНЗ, віддалення освіти і науки від реальності господарського комплексу країни та інше.

В даній ситуації надважливим є формування професійної системи суспільства відповідно до потреб економічного потенціалу, особливо на локальному рівні, де проходить зародження загальнодержавної політики. Сьогодні ж, наприклад, кожен четвертий випускник бакалавр намагається залишити країну не закінчивши повноцінну вищу освіту, а це не дає можливість сформувати сталий характер професійності суспільства.

Міграція зовнішня доповнюється внутрішньою, яка зберігає тенденцію спустошення малих населених пунктів та посилення стагнації територій. Основою ж просторового розвитку територій залишається людина, яка на сьогодні є найбільш нестабільним аргументом. Тому просторове планування в Україні набуває нових рис, нових структурних особливостей на локальному рівні, до яких належать збереження історії, природи, традицій, екологічного стану, розвиток ремесел та національної культури.

Створення перспективного плану розвитку населеного пункту, району, області, як правило, базувалось на аналізі досягнутого, що втрачало актуальність ще на стадії розробки, тому в ідею просторового розвитку локальної системи має стати бачення майбутнього, заради якого будується шлях його досягнення. Перспективне бачення майбутнього формується на основі розуміння його всіма членами громади і тільки потім узагальнюється професійним колективом в сфері містобудування.

Існуюча містобудівна документація таким чином втрачає свою недоторканість та закладену інструкцію виконання не враховуючи динаміку соціальних змін, які мають бути закладені як можливі при досягненні кінцевої мети. Колективне обґрунтування кінцевої мети визначає конкретні структури відповідальні за її реалізацію та побудову конкретних кроків в системі управління її досягнення.

Головним інструментом для здійснення управління і контролю має бути моніторинг всіх процесів для передчасного визначення можливих негараздів та можливого зменшення їх негативного впливу.

Саме тому сьогодні в Україні планування територій локальних систем передбачає цілеспрямовану діяльність із формуванням стратегії розвитку простору задля створення та підтримки повноцінного життєвого середовища. Як результат затвердження розробленої нової містобудівної документації не означає автоматичної зміни функціонального зонування території локальної системи, реальні зміни можуть відбутися лише за ініціативи об'єднаної територіальної громади як користувача та власника відповідної території підтверджених землепорядковою документацією. І гарантом цього є гармонізація нормативної, законодавчої і управлінської сфер за принципом, що всі вони належать до містобудівного законодавства, тобто до просторового планування.

Результати та їх обговорення. Результатом дослідження є спроба проаналізувати містобудівну діяльність в Україні не з позиції традиційних земельних можливостей, а з поєднання соціальних потреб та ресурсних можливостей нового суб'єкта системи розселення територіальної громади, яка поєднує в собі території, як в межах населених пунктів, так і природного середовища яке є економічним потенціалом для їх розвитку і існування.

Позитивними сторонами формування локальних систем розселення в умовах об'єднаних територіальних громад є: а) історично-сформовані планувальна структура населених пунктів та їх господарський комплекс, що забезпечує «сталій» розвиток інтегрованих об'єктів; б) «визначеність ролі» населених місць в «Генеральній схемі планування території України», а також в містобудівній документації регіонального рівня; в) реальна «незалежність» сформованих територіальних громад у виборі стратегій свого розвитку; г) можливість зміни «напрямків і форм» господарської діяльності в межах економічного плану розвитку систем розселення вищих рівнів; д) «свобода вибору» при впровадженні передових практик при формуванні інтегрованої програми організації та функціонування нового виду групової форми розселення.

Недоліками цього процесу є: «відсутність повноцінної інформативної бази» (статистика, кадастр, демографія тощо) як на період об'єднання об'єктів, так і на перспективу, «непередбаченість намірів громад» - одні мають за мету об'єднання для реалізації власних інтересів, інші – ні; «обмеженість умов для розвитку» територіальних громад, оскільки головним ресурсом є земля, яка, на даний час, поки що є власністю держави і передається громадам у користування; «інвесторські інтереси нецільового використання» територій учасниками інтеграційного процесу.

Таким чином, пошук концептуальних рішень збалансованого формування локальних систем розселення в умовах об'єднаних територіальних громад з урахуванням проведення змін у сфері управління, дотримання балансу державних, регіональних та місцевих інтересів у земельних відносинах, можливостей зростання місцевої економіки та задоволення соціальних потреб громади є актуальною проблемою, вирішення якої залежить як від законодавчих та містобудівних регламентів, так і від створення сучасної нормативно-методичної бази проектування. Сучасна політика децентралізації дає можливість суспільству визначити свою спроможність і відповідальність, в першу чергу, в сфері управління всіма процесами просторового планування, як окремих систем, так і держави в цілому.

Висновок. За багато років існування держави Україна завжди була ініціатором потенційних авангардних ідей в питаннях містобудування та просторового розвитку. І причинами такої реакції архітекторів, географів, соціологів були часті соціальні та політичні зміни. Як результат: ідеї нових міст, розвиток цілих регіонів, економічне агломерування та дезурбанізація територій, децентралізація та нинішня ідея нової форми управління системами на всіх рівнях.

Просторове планування як інструмент управління розвитком локальних систем, направлене на виконання наступуючих задач:

- система розселення має звести до мінімуму використання територій з невідповідальністю природних ресурсів, оптимізувати існуючу систему в затратах на розвиток інфраструктури;
- координації розвитку локальних систем на всій території країни як єдиного економічного, соціального, екологічного організму локальна система – район – регіон;

- запобігання появи регресуючих систем та створення перспективних шансів економічного гармонійного розвитку;
- визначення пріоритетних напрямків розвитку за стратегією кожної локальної системи окремо і держави в цілому.

Виконання завдань розглядається як результат організованої системи управління розселення на всіх рівнях за допомогою просторового планування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демин Н.М. Управление развитием градостроительных систем. – Київ: Будівельник, 1991. – 184 с.
2. Лаврик Г.И. Методические основы районной планировки (Г.И.Лаврик, Н.М.Демин) – М.: Стройиздат, 1975. – 251 с.
3. Перцик Е. География городов (геоурбанистика): Учебное пособие. – М.: Высшая школа, 1991.
4. Гутнов А.Э. Структурно-функциональная организация и развитие градостроительных систем: Автореф. дис. ...д-ра архит.: 18.00.01. – М., 1979.
5. Авдоткин Л.Н. Количественный анализ региональных систем расселения // Использование системного подхода в проектировании и управлении развития городов. – М.: Стройиздат, 1971.
6. Фомин И.А. Формирование групповых систем населенных мест в УССР // Групповые системы населенных мест в различных природных и экономических условиях. Сб. науч. трудов ЦНИИП градостроительства. – М., 1982.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. №1291 «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України».
8. Вадимов В.М. Особливості просторового планування в умовах інтегрованого розвитку міст в Україні (Практичний коментар). – Полтава: Дивосвіт, 2019.
9. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. Офіційне видання. Секретаріат Кабінету Міністрів України / За ред. В.Г.Якуби. – К., 2002.
10. Білоконь Ю.М. Регіональне планування (теорія і практика) / За ред. І.О.Фоміна. – К.: Логос, 2003.

REFERENCES

1. Demyn, N.M. (1991), *Upravlenye razvytiem hradostroytelnykh system*, Kyiv, Budivelnik, 184 p. [in Russian]
2. Lavryk, H.Y. (1975), *Metodycheskye osnovy raionnoi planirovki*, M., Stroyizdat, 251 p. [in Russian]
3. Pertsyk, E. (1991), *Heohrafiya horodov (heourbanistyka)*, Uchebnoe posobyе, M., Vysshhaia shkola. [in Russian]
4. Hutnov, A.E. (1979), *Strukturno-funktsionalnaia orhanyzatsiya y razvytye hradostroytelnykh system*, Avtoref. dys. ...d-ra arkhyt., 18.00.01., M. [in Russian]
5. Avdotyn, L.N. (1971), *Kolychestvennyi analiz rehyonalnykh system rasseleniya // Yspolzovanye systemnogo podkhoda v proektyrovanyy y upravlenyy razvytyia horodov*, M., Stroyizdat. [in Russian]
6. Fomyn, Y.A. (1982), *Formyrovanye hruppovykh system naselennykh mest v USSR // Hruppovyе systemy naselennykh mest v razlychnykh pryrodnykh y ekonomycheskykh uslovyakh*. Sb. nauch. trudov TsNYYP hradostroytelstva, M. [in Russian]
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 serpnia 2002 r. №1291 «Pro zabezpechennia realizatsii Zakonu Ukrainy «Pro Heneralnu skhemu planuvannia terytorii Ukrainy». [in Ukrainian]
8. Vadimov, V.M. (2019), *Osoblyvosti prostorovoho planuvannia v umovakh intehrovanooho rozvytku mist Ukrainy. Praktychnyi komentar*, Poltava, Dyvosvit, 132 p. [in Ukrainian]
9. Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy. Istoriia ta suchasnist. Ofitsiine vydannia. Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy / Za red. V.H.Iakuby, K., 2002. [in Ukrainian]
10. Bilokon, Yu.M. (2003), *Rehionalne planuvannia (teoriia i praktyka) / Za red. I.O.Fomina*, K., Lohos, 246 p. [in Ukrainian]

The spatial planning as instrument of management development of the in-plant systems of settlement is in Ukraine

V. O. Yathenko, T. M. Korotkova

In the article research of features of the town-planning going is continued near development of suggestions of spatial development of the in-plant systems of settlement in Ukraine within the limits of the incorporated territorial communities. It is offered to one of instruments of management these systems spatial planning that will give an opportunity to create the model of intersystem resource combination and control system of local horizontal and state vertical line in end-point.

Keywords: spatial planning, system of settlement, decentralization, in-plant system of settlement, territorial society, general chart, resource potential.