

УДК 631.11

**ГЕНЕРАЛЬНА СХЕМА ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ
І СТРУКТУРНІ ЗМІНИ У ВИКОРИСТАННІ ЗЕМЕЛЬ
(ЗА ДАНИМИ ЩОРІЧНОГО МОНІТОРИНГУ
ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ)**

ПАЛЕХА Ю.М.,

доктор географічних наук, доцент

ОЛЕЩЕНКО А.В.,

*кандидат географічних наук, старший науковий співробітник
ДП "Український державний науково-дослідний інститут
проектування міст "ДІПРОМІСТО" імені Ю.М.Білокозя*

Проаналізовано показники моніторингу Генеральної схеми планування території України стосовно структури використання окремих категорій земель. Визначено головні розходження між прогнозованими та фактично досягнутими показниками.

***Ключові слова:** землі, землеустрій, містобудування, Генеральна схема планування території України.*

Постановка проблеми. Структура використання земельних ресурсів — яскравий показник ефективності державної земельної політики. Адже, як показує досвід європейських держав, проведення реформ у землеустрої, зміна форм власності, впровадження економічного регулювання земельних відносин неодмінно призводять до зменшення відносної частки одних категорій земель зі збільшенням частки інших категорій. Зазначені процеси також тісно пов'язані із здійсненням містобудівної політики. В цьому відношенні Генеральна схема планування території України, затверджена відповідним Законом України від 7 лютого 2002 року, є унікальним прикладом поєднання містобудівної та землевпорядної політики з метою раціональної територіальної організації нашої держави на 20-річний період.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Питання раціональної організації землеустрою в Україні широко обговорюються фахівцями, у тому числі й на сторінках науково-виробничого журналу "Землеустрій і кадастр". Серед учених, які активно долучаються до вивчення вказаної проблеми, слід виділити Д.С.Добряка [2], В.М.Заяця [1], О.П.Канаша [2], А.Г.Мартина [3], Л.Я.Новаковського. У містобудуванні ми маємо значний досвід вивчення трансформації міських територій, дослідження містобудівних процесів, що відбуваються в населених пунктах різних категорій. У зв'язку з цим можна відзначити дослідження Ю.Ф.Дехтяренка [4], М.М.Дьоміна, Ю.М.Манцевича [4], Ю.М.Палехи [4, 5], О.С.Петраковської [6] та ін. Разом із тим у наукових публікаціях недостатньо розкриті наслідки впливу трансформації земель на містобудівну політику, як і дослідження зворотного процесу — впливу містобудівної політики на землеустрій. Тому розкриття для широкої спільноти результатів моніторингу Генеральної схеми планування території України є актуальним і важливим завданням.

Генеральна схема планування території України містить систему рекомендацій щодо структури використання земель на 2020 рік (проектний

термін) і 2011 рік (проміжний термін). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1292 від 29 серпня 2002 року щорічно, починаючи з 2003 року, проводиться моніторинг Генеральної схеми, в процесі якого аналізується динаміка показників, що відображають структуру використання земель як у цілому по Україні, так і в регіональному розрізі.

Мета статті — проаналізувати дані моніторингу стосовно використання земель за період із 2000 по 2013 рік, зробити висновки щодо відповідності (невідповідності) цієї динаміки пропозиціям, викладеним у Генеральній схемі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз структурних змін у розподілі земель України за час реалізації Генеральної схеми свідчить про те, що темпи й характер змін не завжди відповідають прогнозованим. Зокрема, Генеральною схемою було передбачене зменшення площі сільськогосподарських угідь від 43 067,1 тис. га станом на 1 січня 2000 року до 40 902,3 тис. га на початок 2021-го. До 2011 року скорочення мало становити 752,1 тис. га. Однак навіть на початок 2013 року площа сільськогосподарських земель зменшилася лише на 311,1 тис. га, або тільки на 41% запланованих до 2011 року змін і лише на 14% щодо змін, які мали б відбутися до початку 2021 року. Таким чином, сільськогосподарські землі скорочуються повільніше, ніж передбачалося Генеральною схемою.

Так само недостатніми є темпи збільшення площ лісових земель. За період реалізації Генеральної схеми передбачалося їх розширення майже на 20%. Проте станом на початок 2013 року площа лісів та інших лісовкритих земель зросла тільки на 2%.

Найскладнішою виявилася ситуація зі змінами площі забудованих земель. Генеральною схемою прогнозувалося тимчасове зменшення забудованих земель до 2011 року на 64,1 тис. га, а на 2011—2020 роки планувалося активне збільшення забудованих земель — на 183,6 тис. га. Але за час реалізації Генеральної схеми площа забудованих земель не скоротилася. Натомість вони розширилися на 55,1 тис. га до початку 2011 року і на 77,8 тис. га до початку 2013-го.

Також значно зросла площа відкритих заболочених земель (на 34,1 тис. га замість прогнозованих 2 тис. га). Однак, зважаючи на малий відсоток у загальній площі земель України цієї категорії (1,6%), указаний показник не є принципово важливим.

Слід наголосити, що у внутрішній структурі сільськогосподарських земель також відбуваються непрогнозовані зміни. Зокрема, замість передбачуваного розширення площ багаторічних насаджень (на 14,7% до 2011 року) та пасовищ (на 5,9% до 2011 року) фактично вони скоротилися відповідно на 5,4 і 0,8% до початку 2013 року. При цьому за період із 2011 по 2021 рік площа багаторічних насаджень повинна була б залишитися практично без змін (додаткове збільшення тільки на 4,9 тис. га), а інтенсивність розширення площі пасовищ мала значно зрости — за друге десятиріччя воно повинне становити 3972,5 тис. га (понад 90% запланованих на час реалізації Генеральної схеми змін). За період реалізації Генеральної схеми надмірно зменшилися площі перелогів — на 32,7 тис. га замість запланованих на початок 2021 року 21,4 тис. га.

Дуже повільними темпами скорочується площа ріллі. Так, до 2011 року зміни були лише 8,6% запланованих на вказаний термін. Передбачалося, що після 2011 року інтенсивність зменшення площі ріллі значно зросте. Загальне скорочення ріллі за час реалізації Генеральної схеми має сягати 9149,9 тис. га. Станом на початок 2013 року воно становило тільки 151,5 тис. га.

Непрогнозовані зміни відбуваються і в структурі забудованих земель. Генеральною схемою планувалося зменшення площі таких земель на проміжний період здебільшого за рахунок земель, які використовуються для транспорту та зв'язку. Проте станом на проміжний період ця категорія земель розширилася (на 3,1 тис. га). При цьому протягом останніх двох років тенденція до збільшення згаданої категорії земель зберігалася — за 2011 і 2012 роки їхня площа розширилася ще на 0,9 тис. га. Отже, для здійснення передбачених Генеральною схемою процесів скорочення таких земель має становити 58,5 тис. га за подальші вісім років.

Надмірні зміни відбулися також і в площі земель, які використовуються з комерційною метою. Станом на початок 2013 року їхня площа зросла порівняно з 2000 роком на 20,8 тис. га, тоді як Генеральною схемою планувалося розширення лише на 1,3 тис. га на початок 2011 року та на 5,8 тис. га на початок 2021 року.

Надмірно збільшувалася площа земель під житловою забудовою. Так, на проміжний термін реалізації Генеральної схеми передбачувалося незначне зростання площі земель цієї категорії (на 3 тис. га). До 2021 року їхня площа мала розширитися ще на 18,6 тис. га. Однак уже на початку 2011 року площа земель під житловою забудовою збільшилася на 42,3 тис. га, а за останні два роки — ще на 10,4 тис. га. Таким чином, перевищення запланованих Генеральною схемою показників щодо площі земель під житловою забудовою нині становить майже 7%.

Натомість замість передбачуваного розширення земель громадського призначення (на 3,4 тис. га на проміжний термін і на 58,9 тис. га на початок 2021 року) за час реалізації Генеральної схеми площі земель цієї категорії зменшилися (на 9,3 тис. га, або на 3,2% станом на проміжний етап реалізації Генеральної схеми).

Водночас землі промисловості зазнали надмірного скорочення — 20,8 тис. га, або 8,5% площі земель цієї категорії замість запланованих 3,7 тис. га на проміжний термін та 6,2 тис. га на початок 2021 року. Але землі під розробками, шахтами, кар'єрами, спорудами практично не зазнали змін за період реалізації Генеральної схеми (зменшення становило 1 тис. га замість запланованих 23 тис. га на 2011 рік і 28,4 тис. га на 2021 рік).

Динаміка площі земель під інфраструктурою, для відпочинку та інших відкритих земель, а також змішаного використання з незначними відхиленнями здебільшого відповідає закладеним Генеральною схемою тенденціям.

Регіони України відрізняються нерівномірним містобудівним освоєнням території. Найбільша частка забудованих земель у містах Києві та Севастополі — відповідно 44,1 та 18,3%, що зумовлено їхнім особливим статусом в адміністративно-територіальному устрої країни. Відносно велика частка забудованих земель у східних областях — Донецькій (7,5%), Дніпропетровській (6,1%), Луганській (4,8%) та західних — Львівській (5,2%) і Чернівецькій (4,9%). Північні області, де багато лісів та інших лісовкритих площ, мають незначну частку забудованих земель: Рівненська (2,9%), Волинська (3%), Житомирська (3%), Чернігівська (3,1%). А найменше забудованих земель у Херсонській області, яка характеризується високою розораністю території, — лише 2,6%.

Динаміку показників щодо використання території порівняно з прогнозом Генеральної схеми наведено в таблиці, а стан реалізації прогнозу Генеральної схеми стосовно змін структури землекористування — на рисунку.

Динаміка техніко-економічних показників щодо використання території порівняно із прогнозом Генеральної схеми, тис. га

№ п.п.	Найменування показників	Фактично на 01.01. 2000 року	Фактично на 01.01. 2013 року	Фактичні зміни від 2000 до 2013 року		Згідно з Генеральною схемою на 01.01. 2021 року		Необхідні зміни від 2000 до 2021 року		Реалізація	
				тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%
1.	1. Територія, всього*	60 354,8	60 354,8	0,0	0,00	60 354,8	0,00	0,0	0,00	—	—
У тому числі:											
1.1.	Забудовані землі, всього	2457,4	2535,2	77,8	3,17	2576,9	119,5	4,86	—	—	Недостатньо
У тому числі:											
1.1.1.	під житловою забудовою	427,0	479,7	52,7	12,30	448,6	21,6	5,06	—	—	Надмірно
1.1.2.	землі промисловості	243,7	222,9	-20,8	-8,50	237,5	-6,2	-2,54	—	—	Надмірно
1.1.3.	землі, які використовуються для транспорту та зв'язку	491,5	495,5	4,0	0,80	437,0	-54,5	-11,09	—	—	Протилежно
1.1.4.	землі, що використовуються для інфраструктури	64,0	71,3	7,3	11,40	71,0	7,0	10,94	—	—	Надмірно
1.1.5.	землі для відпочинку та інші відкриті землі	730,4	745,5	15,1	2,07	838,4	108,0	14,79	—	—	Недостатньо
1.1.6.	інші забудовані землі	500,8	520,3	19,5	3,90	544,4	43,6	8,70	—	—	Недостатньо
1.2.	Сільськогосподарські землі	43 067,1	42 756,0	-311,1	-0,72	40 902,3	-2 164,8	-5,03	—	—	Недостатньо
У тому числі:											
1.2.1.	сільськогосподарські вільдя	41 829,5	41 536,3	-293,2	-0,70	39 679,3	-2 150,2	-5,14	—	—	Недостатньо
з них:											
1.2.1.1.	рілля	32 669,9	32 518,4	-151,5	-0,46	23 520,0	-9 149,9	-28,01	—	—	Недостатньо
1.2.1.2.	перелоги	376,4	253,5	-122,9	-32,65	355,0	-21,4	-5,69	—	—	Надмірно
1.2.1.3.	багаторічні насадження	945,2	894,3	-50,9	-5,39	1 089,1	143,9	15,22	—	—	Протилежно
1.2.1.4.	сіножагі	2 336,4	2 410,5	74,1	3,17	4 915,1	2 578,7	110,37	—	—	Недостатньо
1.2.1.5.	пасовища	5 501,6	5 459,6	-42,0	-0,80	9 800,1	4 298,5	78,13	—	—	Протилежно
1.2.2.	інші сільськогосподарські землі	1 237,6	1 219,7	-17,9	-1,45	1 223,1	-14,5	-1,17	—	—	Надмірно
1.3.	Ліси та інші лісовкриті площі	10 403,3	10 621,4	218,1	2,10	12 446,2	2 042,9	19,64	—	—	Недостатньо
1.4.	Відкриті заболочені землі	946,0	980,1	34,1	3,60	955,0	9,0	0,95	—	—	Надмірно
1.5.	Інші землі	1 054,8	1 039,1	-15,7	-1,50	1 055,8	1,0	0,09	—	—	Протилежно
1.6.	Води (території, що покриті поверхневими водами)	2 426,2	2 423,0	-3,2	-0,13	2 418,6	-7,6	-0,31	—	—	Недостатньо

* Згідно з Державним земельним кадастром.

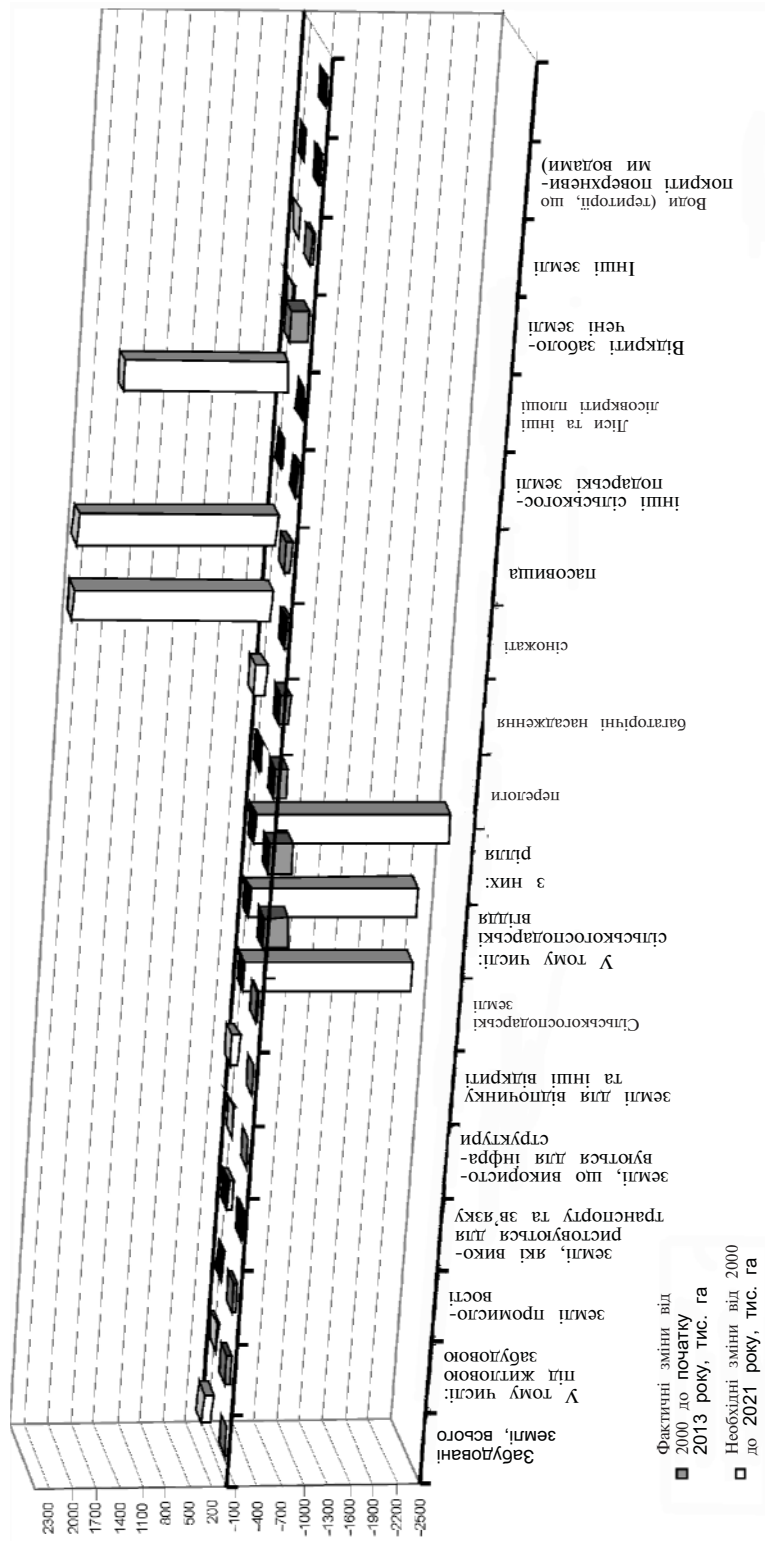


Рис. Стан реалізації прогнозу Генеральної схеми планування України щодо змін структури землекористування

Висновки. На основі аналізу даних моніторингу Генеральної схеми планування території України за період із 2000 по 2013 рік можна стверджувати про серйозні відхилення у динаміці окремих показників. Це стосується як структури використання сільськогосподарських угідь, так і забудованих земель. Слід нагадати, що Генеральною схемою передбачалися заходи щодо оптимізації використання земельного фонду, скорочення площі сільськогосподарських угідь, зростання площі земель, які становлять національну екологічну мережу, структурний перерозподіл забудованих земель.

На нинішній час порушується питання стосовно проведення коригування Генеральної схеми, у процесі здійснення якого необхідно всебічно врахувати дані моніторингу.

Список літератури

1. Заяць В.М. Розвиток ринку сільськогосподарських земель / В.М. Заяць. — К. : ННЦ ІАЕ, 2011. — 390 с.
2. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологічно безпечного використання / [Д.С.Добряк, О.П.Канаш, Д.І.Бабміндра, І.А.Розумний]. — К. : Урожай, 2007. — 464 с.
3. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія / А.Г.Мартин. — К. : Аграр Медіа Груп, 2011. — 252 с.
4. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / [Ю.Ф.Дехтяренко, М.Г.Лихогруд, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха. — К. : Профі, 2007. — 624 с.
5. Палеха Ю.М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Ю.М.Палеха. — К. : Профі, 2006. — 340 с.
6. Петраковська О.С. Управління земельними ресурсами. Т. 5. Сталій розвиток урбанізованих територій / О.С.Петраковська, Ю.О.Таций. — TEMPUSIV. Донецк : УНИТЕХ, 2012. — 486 с.

Проанализированы показатели мониторинга Генеральной схемы планировки территории Украины относительно структуры использования отдельных категорий земель. Определены главные расхождения между прогнозными и фактически достигнутыми показателями.

Ключевые слова: *земли, землеустройство, градостроительство, Генеральная схема планировки территории Украины.*

The analysis of monitoring indicators of the General Scheme of Planning of the Territory of Ukraine regarding the usage of separate categories of lands is conducted in the article. The key divergences of planned and actually achieved indicators are defined.

Keywords: *lands, land management, urban planning, the general scheme of planning of the territory of Ukraine.*