

УДК 332:2

К. О. Гермонова, О. І. Митрофанова

ДВНЗ «Донецький національний технічний університет», Донецьк, Україна

Про деякі питання щодо регулювання та планування містобудівної діяльності в Україні та за кордоном

У статті проведено досліджені питання регулювання та планування містобудівної діяльності в Україні та інших країнах. Виявлені недоліки існуючого в Україні законодавства в цій сфері, сформульовано рекомендації щодо усунення виявлених недоліків використовуючи досвід розвинутих країн.

Ключові слова: регулювання, містобудування, досвід.

Вступ та постановка проблеми. В березні 2011 року набрав чинності Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності", яким визначено, правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів (див. рис.1). [1]



Рис. 1. Види діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб в сфері планування і забудови територій

Метою цього закону було здійснити прорив у галузі та привести до будівельного буму в країні, систематизувати і зробити прозорою будівельну діяльність на основі генеральної схеми планування території України та затверджених генпланів населених пунктів. Тут постає питання, дійсно буде зроблено прорив при регулюванні містобудівної діяльності? Цим законом встановлено обов'язкову наявність численних планувальних документів для кожної адміністративно-територіальної одиниці (див.рис.2), і якщо врахувати, що Україні є Автономна Республіка Крим, 24 області, міста з особливим статусом - Київ і Севастополь, 498 районів та 29815 населених пунктів, необхідні великі кошти для розробки цих документів.

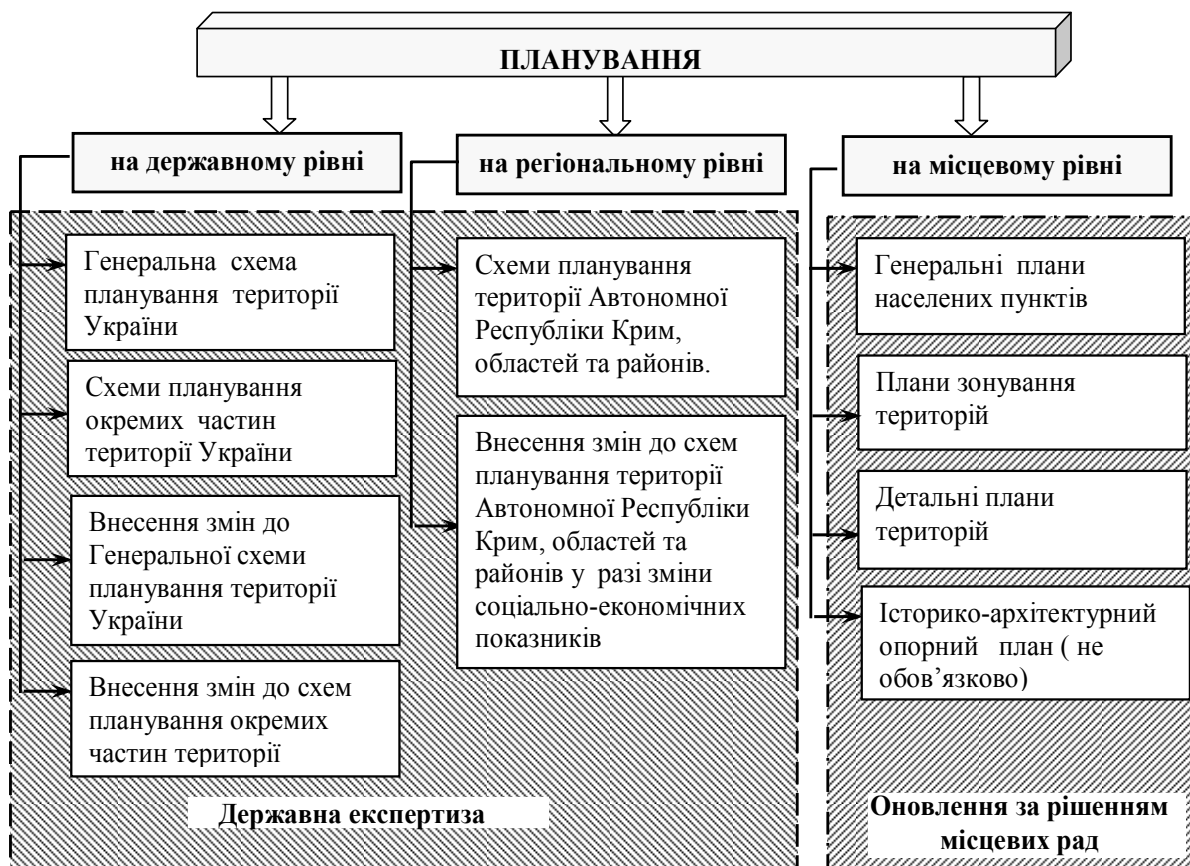


Рис. 2. Планування на різних рівнях

Аналіз існуючої ситуації з наявною містобудівною документацією показав, що вона не актуалізована для абсолютної більшості адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Значна кількість генеральних планів була розроблена в 70-80-х роках минулого століття і є непридатними для застосування. Термін з травня 2011 до січня 2012 дуже замалий для того, щоб українські населені пункти встигли знайти кошти і спеціалістів для розробки «заповітного та недоторканного» документа. В зв'язку з цим виникає багато питань, наприклад, яким чином в подальшому можна організувати розвиток цих населених пунктів, як в подальшому інвестувати цей розвиток? Для того, щоб відповісти на ці та інші запитання, необхідно розглянути досвід планування та регулювання розвитку населених міст інших країн.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вирішенню проблем регулювання та планування містобудівної діяльності приділяється значна увага вченими нашої та інших країн [2-6]. В зв'язку з тим, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1], як вже було зауважено вище, основний акцент робиться на розробку генеральної схеми планування території України, генпланів населених пунктів та ін., Зенон Михлик зауважив, що виготовити містобудівну документацію без державної підтримки громадам «малопривабливих» для інвесторів населених пунктів не під силу. Причина «паралічу» генпланів полягає не лише в безгрошів'ї сільських рад, уповноважених їх розробляти. Очевидне й небажання органів державної влади створювати такі документи, де відображено реальну картину наявності ресурсів, заплановано

розвиток територій. Чому? Та тому, що перерозподіл майна та землі триває... А це, звісно, не потребує якихось публічних заходів із залученням громадськості [2].

Лебедєв В.Г. в своїй дисертації заявляє зовсім інше, розробляємої містобудівної документації для організації процесів регулювання та планування міст не достатньо, слід поповнити список документів територіального планування ще проектом приміської зони.

Цікавим є погляд окремих дослідників з приводу того, що містобудівна документація є лише специфічною інформацією для прийняття органами державного управління і місцевого самоврядування рішень щодо забудови територій. Тому вона є обов'язковою не для окремого забудовника, а лише для органів влади при розробленні стратегії і тактики містобудівної політики. На думку вчених, містобудівна документація має залишатись прогностною і проектною основою для здійснення функціонального поділу і визначення виду використання територій. Водночас до документа, який має гнучко реагувати на ринкову ситуацію та передбачати коригування містобудівної документації за відповідною процедурою, відносять правила забудови міста, що складаються на основі містобудівної документації. Щодо генерального плану міста та будь-якого іншого поселення: Його можна вважати основним юридичним документом, який визначає в інтересах населення умови проживання, напрями і межі територіального розвитку, функціональне зонування, забудову і благоустрій території. Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Його невід'ємною частиною є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту. Однак, на думку Іванової Є. О. містобудівна документація за своєю сутністю не може врахувати всі аспекти соціально-економічного значення території міст, у тому числі її головного й визначального ресурсу — земельних площ. [4]

У складі детального плану території розробляється проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб. Тут слід зауважити, що в Україні використовується подвійна система планування використання земель населених пунктів — містобудівна та землевпорядна [7]. Цю систему планування можна вважати недоцільною.

Викликають сумніви деякі положення нового закону [1] відносно громадських слухань, де, зокрема, записано, що порядок громадських слухань має визначати уряд (Кабінет міністрів), але кожний населений пункт унікальний, тому цей порядок повинні визначати місцеві ради відповідно до закону про місцеве самоврядування (див.рис.3). Такий підхід практично усуває мешканців від вирішення питання про майбутню долю населених пунктів, чим звужує права і свободи громадян.

В зв'язку з вищесказаним можна зробити висновок, що система планування населених пунктів в Україні має багато недоліків для усунення яких слід врахувати досвід інших країн.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи систему регулювання та планування в інших країнах можна виділити їх три системи:

- 1) Англійська система з комплексними планами (*comprehensive plans*).
- 2) Континентальна Європа з детальними планами (*detailed plans*).
- 3) США з планами зонування (*zoning plans*).

Існують країни, в яких можна спостерігати повну відсутність регулювання, наприклад, регулювання системи планування в основному базується на основі встановлення сервітутів (Хьюстон, США), або повна відсутність регулювання планування (Гонконг).

Можна також умовно виділити три етапи планування за період після другої світової війни по теперішній час:

- 1) 1-й етап - 50-60-ті роки;
- 2) 2-й етап - 70-90-ті роки;
- 3) 3-й етап починається з кінця 90-тих років і триває до сьогодні.

На кожному з цих етапів можна знайти політичні помилки при плануванні. На першому етапі ринок не регулював планування, тому що був недосконалим, а саме:

- недосконалість конкуренції - з часом монополія стала олігополією;
- ринок не був зацікавлений в пропозиції суспільних товарів (послуг);
- зовнішні фактори впливу - забруднення, знищення культурної спадщини і т.п.

Функція планування протягом цього періоду була покладена на державні органи влади.

На другому етапі влада втратила політичну силу щодо регулювання планування, а саме:

- не цільове направлення інформації (приклад, у Радянському Союзі було зібрано великий об’єм інформації, яка не була корисною для розвитку суспільства);
- обмежений контроль над ринком або його відсутність;
- обмежений або відсутній контроль над бюрократією;
- обмеження, які накладенні політичним процесом (політики повинні враховувати суспільні інтереси, а не тільки політичні)

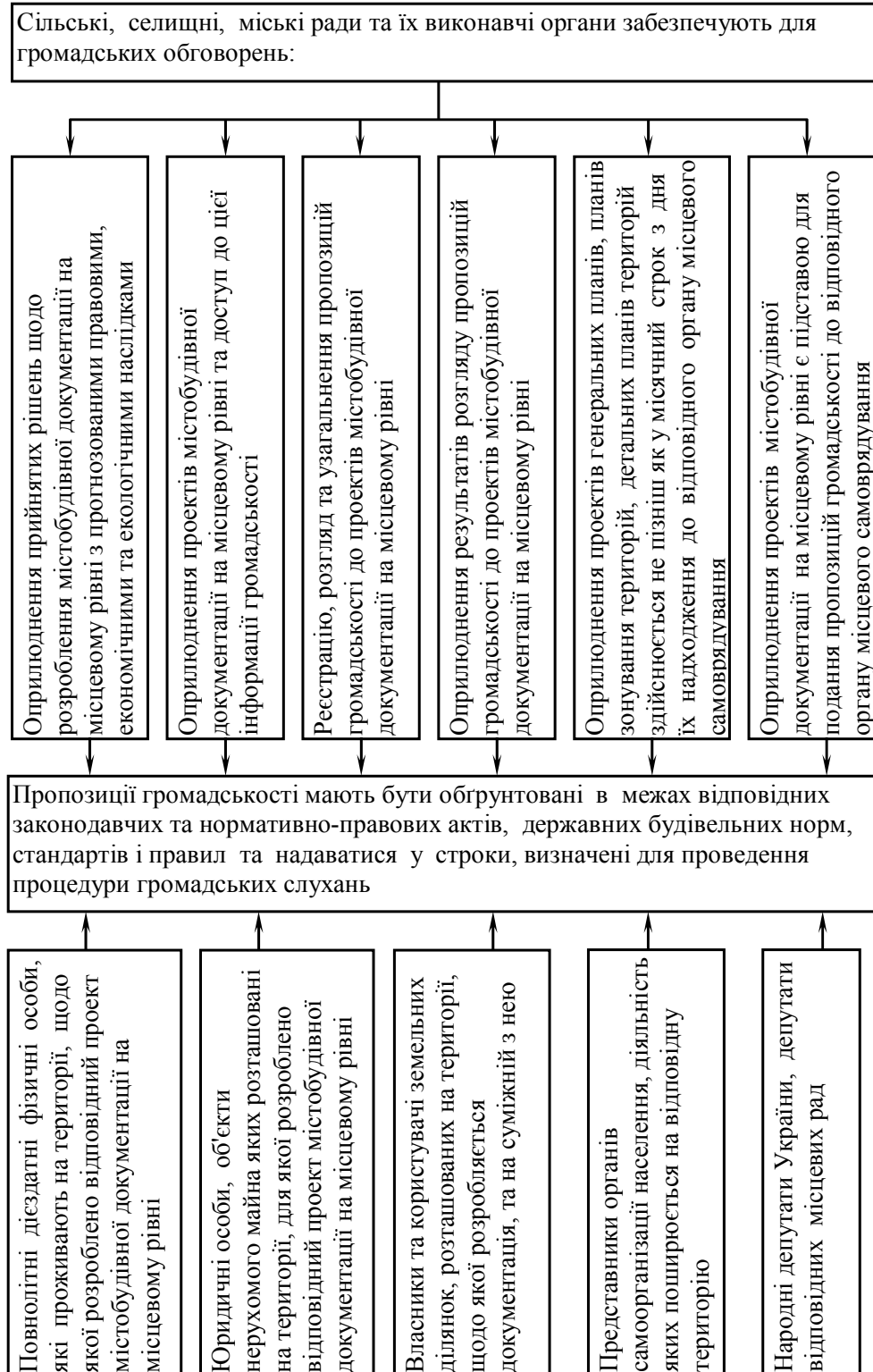


Рис. 3. Громадські слухання відповідно Закону України [1]

Як наслідок цього, почалось розвиватись приватне суспільне партнерство.

Третій етап (після 90-тих років) припадає на створення приватного суспільного партнерства (ПСП), який перебуває на стадії обговорення:

- проблеми зі звітності щодо принципів демократії
- ПСП пов'язане з застосуванням, а не з демократією;
- інтереси політиків, бюрократів та компаній мають тенденцію до постійних змін.

Зараз виникає питання «До чого приведе це партнерство?»

Розглянемо плани просторового розвитку Великобританії, які мають ієрархічну структуру планування (див. рис.4). [8]

Регіональний структурний план визначає регіональну просторову стратегію планування (адміністративні межі, існуючі забудовані території, зелені зони, території для пошуку створення національних лісів, зони посиленої охорони навколишнього середовища, спеціальні ландшафтні зони, промислові та комерційні території, рекреаційні території, дорожня інфраструктура і та ін.)

На рівні «Місцевий (локальний) план» для деталізації просторового розвитку території розробляють детальний план, на основі якого може розроблятися план об'єктів власності. На основі детального планування муніципалітет дає (або не дає) дозвіл на будівництво. Головними рисами планування за англійською системою вважається те, що в неї немає детального регулювання, та її можна віднести до дискреційного (дає будь-кому можливість діяти на свій особистий розсуд). Позитивним тут є незалежність системи планування на найнижчому місцевому рівні.

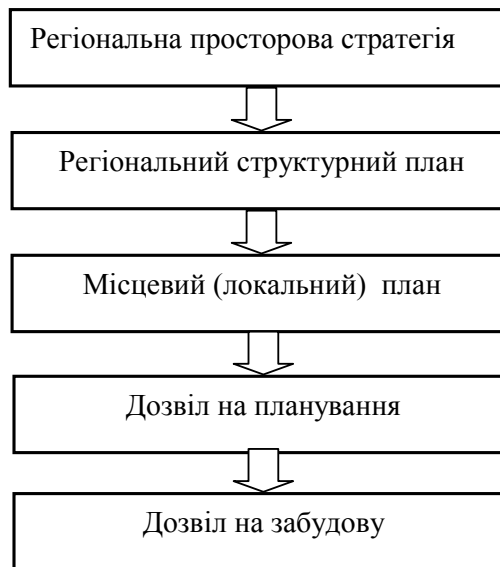


Рис. 4. Структура планування Великобританії

Ця система сприяє розробці нових ідей для розвитку території та приваблює інвестора для втілення цих ідей.

Прикладом планування по системі «Континентальної Європи» можна вважати Шведську систему, в якій тільки детальний план є юридично зобов'язуючим - обов'язковим. Розглянемо систему планування на прикладі муніципального комплексного плану для міста (див. рис.5).

Ця система забезпечує повну гарантію прав на чітко встановлений термін.

Другий приклад планування по системі «Континентальної Європи» - коли система юридичної обов'язковості зверху до низу – наскрізна:

- варіант системи, при якій вищий рівень планування зобов'язує нижній рівень;
- останній рівень детального плану ("lokalplan") є юридично зобов'язуючим для власників нерухомості;
- вищий рівень може бути юридично зобов'язуючим як для влади, так і для власників (приклад – Данія, справедливість є неважливою, все врегульовано на рівні детального плану), або тільки для влади (приклад - Німеччина).

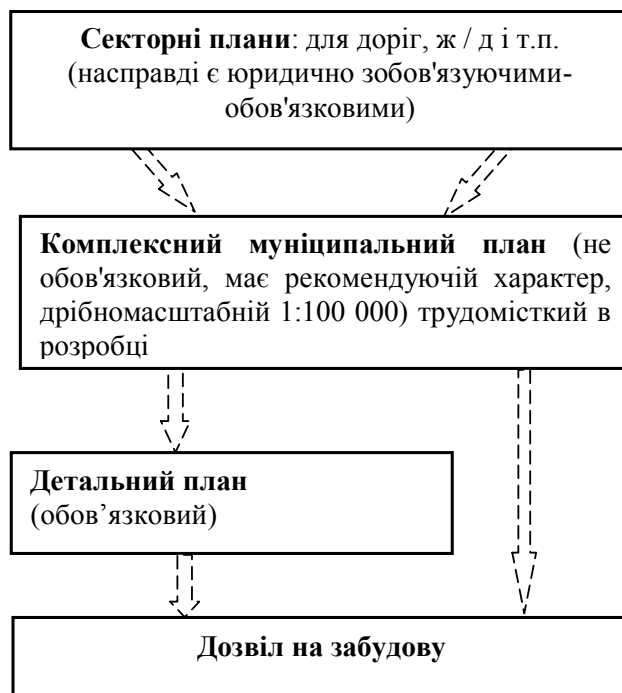


Рис. 5. Система планування для міст Швеції

Третя система планування – це зонування в США, головними рисами якого є:

- справедливість є важливою;
- заснована на рішеннях суду;
- рівень регулювання обирається зазвичай англійською та системою континентальної Європи.

В таблиці 1 наведено результати порівняння трьох систем планування.

Табл. 1. Порівняння різних систем планування («плюси і мінуси»)

Характеристики	Детальні плани – безпека (Швеція)	Місцевий план в Великобританки (дискретність)	План зонування США (справедливість)
Хороший план	+ (межі не важливі)	+/- (Проблеми з межами)	+/- (Проблеми з однаковими правилами для всіх)
Якщо є багато власників	+	-	+
Безпека	+	- (дискреційна)	+
Приватна ініціатива	+/-	+ (швидка реакція на ринок)	+
Справедливість для початкових власників землі	-	+	+
Займає багато часу	-	+ (швидка реакція на ринок)	- (багато консультаційних проблем)
Терміни	- Жорсткий (5-15 лет)	+ гнучкий	+/-

На усіх рівнях планування необхідно враховувати громадську думку. Проф. Ханс Маттссон пропонує «сходинки» участі громадян в обговореннях, які відносяться до інструментів законодавства [8], яких перелічено далі:

- право повного вирішення;
- право на припинення процедури, наприклад планування;
- право на вихід з процедури, наприклад планування;
- обмежене право вирішення;
- право на переговори з (місцевим) урядом, владою і т.п.;
- право на переговори з утримувачами прав (наприклад, власниками землі);
- право на консультації;
- право на інформацію до прийняття громадського рішення;
- право на інформацію після прийняття громадського рішення;
- відсутність права на інформацію.

Відповідно до цієї «сходинки» на рис.6 наведено схему взаємовідносин влади і цивільних службовців в процесі планування та використання детальних планів в Швеції.

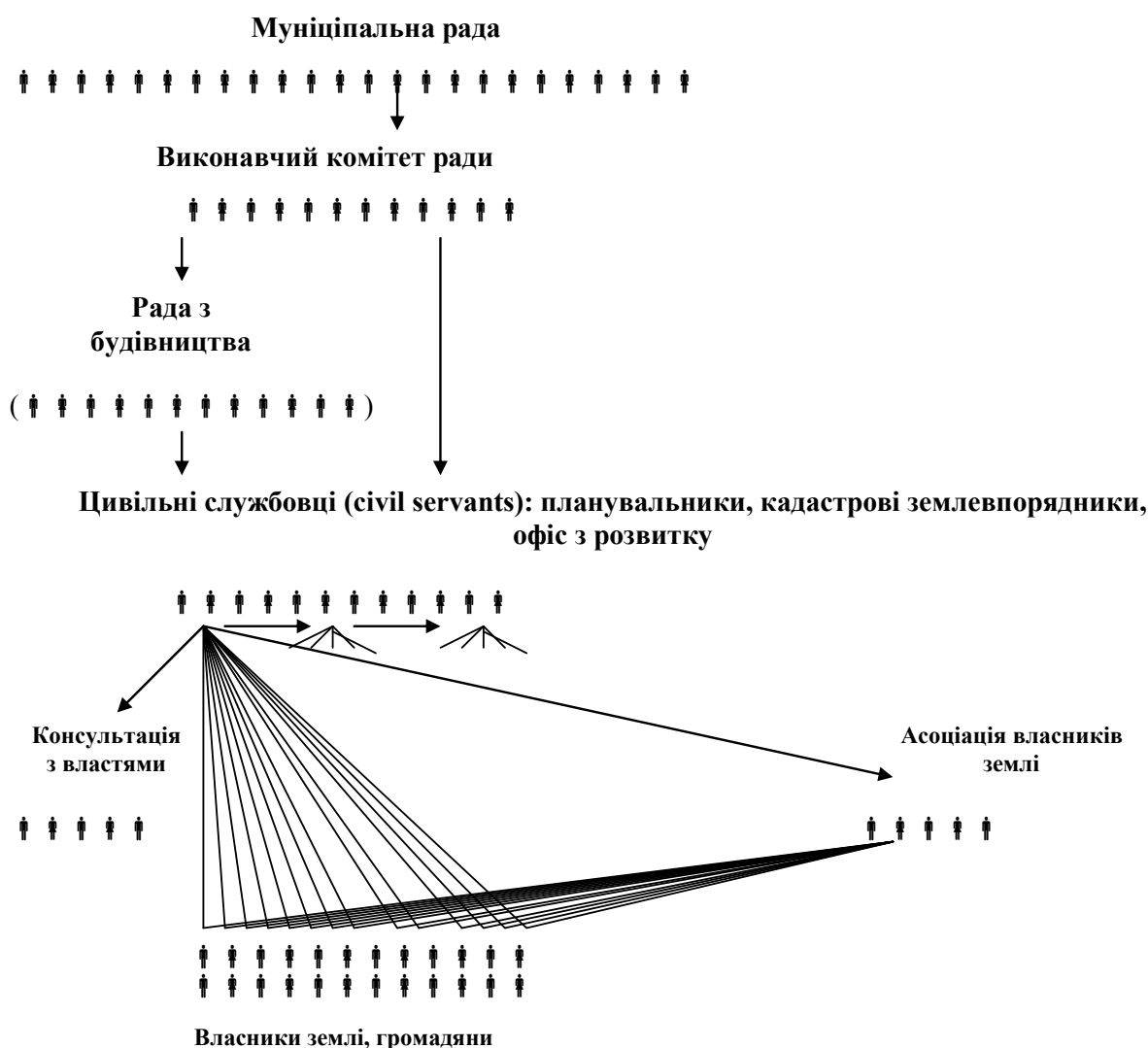


Рис. 6. Схема взаємовідносин влади (decision makers) і цивільних службовців (civil servants) в процесі планування та використання детальних планів

Висновки. Враховуючи аналіз процесу планування в Україні та в інших країнах можна зробити такі висновки:

- 1) генеральний план в його «сучасному вигляді» потрібен кожному місту країни, оскільки є документом, в якому визначаються принципи для населеного пункту питань соціально-економічного та екологічного характеру;
- 2) на підставі генерального плану, на засадах «зонінгу», необхідно розробляти та приймати з безпосередньою участю громадськості такі найважливіші місцеві нормативно-правові акти, як правила забудови міста та правила благоустрою її території;
- 3) пріоритетним питанням при розробленні генплану кожного міста має стати максимальне врахування публічних та приватних інтересів, а при плануванні забудови міських територій — пошук оптимального балансу приватних інтересів з інтересами територіальних громад і держави;
- 4) неможливо одним законом запровадити регулювання (забезпечити формування впливу) діяльності органів влади, фізичних та юридичних осіб у такій великій кількості сфер: від прогнозування розвитку територій до будівництва та реставрації будинків чи створення інфраструктури. Прийняття Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» руйнує сталу практику розвитку законодавства і створює небезпечний прецедент: одним документом порушити систему законодавства, що склалася на теперішній час. Фактично, йдеться про верховенство одного закону над рештою, що неприпустимо.
- 5) Гостро стоїть проблема генпланів для сілрад: у сілрадах з декільком сіл лише центральний населений пункт є досить численним, має бюджетну інфраструктуру, там розміщуються невеликі виробництва чи торговельні точки. Тому говорити про можливість і доцільність розробки в межах однієї сілради кількох генеральних планів сіл, що входять до цієї сілради, - абсурд (не виправдані витрати без однозначної відповіді, як буде розвиватися вся територія всієї сілради?).
- 6) Якщо розглядати населений пункт – село, то виникає питання, навіщо селу генплан, план зонування території і детальний план території, який "уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території". Незважаючи на те, що детальний план території є найдетальнішим документом, в якому передбачаються червоні лінії, інженерні мережі, благоустрій, рух транспорту та пішоходів, зелені зони тощо, цей документ не передбачає жодної експертизи для сіл і селищ, тому важко уявити, яким чином будуть узгоджуватися інтереси громади, району, області та держави?
- 7) Закон [1] значно обмежив участь громадськості у містобудуванні, особливо при вирішенні питання щодо розміщення певного будівництва на території поселення чи поблизу нього. В подальшому це може вилитись у громадське протистояння під час будівництва проблемного об'єкта.

Для усунення зазначених вище недоліків в системі регулювання містобудівної діяльності в Україні необхідно врахувати досвід інших країн в цьому питанні:

- 1) зменшити кількість документів, що розробляються при плануванні на місцевому рівні для сільських населених пунктів, для поселень та для малих міст;
- 2) вдосконалити систему громадських обговорень в процесі планування на різних рівнях;
- 3) необхідно вдосконалити подвійну систему планування використання земель населених пунктів (містобудівне та землевпорядне планування) і вилучити зайві роботи.

Бібліографічний список

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»//Відомості Верховної Ради України від 26.08.2011 - 2011 р., № 34, стор. 1544, стаття 343
2. Зенон МИХЛИК Чи розв'яжемо гордіїв вузол у плануванні територій?//Віче. Журнал Верховної ради України [Електронний ресурс], 2011 режим доступу http://www.viche.info/journal/NAUKOVA_BIBLIOTEKA
3. Лебедев В.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации//Автореферат диссертации к.т.н. 2007 г. [Електронний ресурс], 2011 режим

доступу: <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-territorialnogo-planirovaniya-ispolzovaniya-zemel-gorodov-v-rossiisko>

4. Иванова Е. О. Правові засади планування земель житлової та громадської забудови у містах // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. — Одеса, 2007. — Вип. 30. — С. 173—175.
5. Управління земельними ресурсами : підруч. / за ред. д-ра екон. наук, проф. В. В. Горлачука. — 2-ге вид., випр. і переробл. — Л., 2006. — 443 с.
6. Kalbro, T., (2000), Property Development and Land-Use Planning Processes in Sweden, in: K. Böhme, B. Lange and M. Hansen (ed.), Property Development And Land-use Planning Around The Baltic Sea, Stockholm, Sweden, 95-110.
7. Закон України «Про землеустрій» //Відомості Верховної Ради України від 05.09.2003 - 2003 р., № 36, стаття 282
8. Kalbro, T. and H. Mattsson, (1995), Urban land and property markets in Sweden, London, UCL Press, 1995.

Надійшла до редколегії 08.12.2011.

Е. А. Гермонова, Е. И. Митрофанова

ГВУЗ «Донецкий национальный технический университет», Донецк, Украина

О некоторых вопросах регулирования и планирования градостроительной деятельности в Украине и за рубежом

В статье выполнен анализ планирования и регулирования градостроительной деятельности в Украине. Рассмотрен зарубежный опыт планирования: три основных системы (английская, континентальная европейская, зонирования США) Выявлены и сформулированы недостатки планирования в Украине, и на основе опыта других стран сформулированы рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: регулирование, градостроительство, опыт.

К. О. Germonova, O. I. Mytrofanova

Donetsk national technical university, Donetsk, Ukraine

On some issues regarding regulations of city planning activity in Ukraine and abroad

Planning and management of urban development in Ukraine are analyzed in this article. We consider the international experience of city planning, including three major systems (British, Continental European, zoning in USA). Shortcomings in city planning in Ukraine identified and articulated. Recommendations concerning elimination of Ukrainian legislation limitations are formulated based on the experience of other countries.

Keywords: regulations, city planning, experience.