

УДК 711.165

Берова П.І.,
polina.berova@gmail.com, ORCID/ 0000-0002-2142-4377,
д.т.н., професор Плешкановська А.М.,
ample_urban@ukr.net , ORCID/ 0000-0001-9370-3570,
Київський національний університет будівництва і архітектури

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОБГРУНТУВАННЯ ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Наведені результати аналізу сучасної практики розроблення містобудівної документації місцевого рівня на прикладі реалізації Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві. Основна увага приділена розробленню детальних планів території, які виступають підґрунтям для зміни цільового призначення земельних ділянок при реалізації інвестиційних намірів. Сформульовані проблеми розроблення ДПТ, що обумовлені недосконалістю чинної законодавчо-нормативної бази містобудівного проектування.

Ключові слова: містобудівна документація, детальний план території, земельна ділянка, цільове призначення, законодавчо-нормативна база.

Базовим документом, що визначає напрями та параметри міського розвитку є генеральний план населеного пункту. Детальний план території (ДПТ) є найнижчим за ієрархічною структурою видом містобудівної документації місцевого рівня, який має уточнювати у більш крупному масштабі рішення генерального плану. [1]

Проте, з набуттям чинності Закону України «Про державний земельний кадастр» (2013 р.) [2] та з урахуванням положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) [1] щодо заборони зміни цільового призначення земельної ділянки у випадку його невідповідності детальному плану території та/або плану зонування території, суттєво змінюється роль ДПТ у плануванні та розвитку міських територій на сучасному етапі.

План зонування, як окремий самостійний документ, так і як графічна складова Місцевих правил забудови в цілому, розроблені, нажаль, лише для дуже малої кількості населених пунктів України.

В Києві практика розроблення Місцевих правил забудови за часів незалежності має достатньо давню історію (Правила забудови Києва існували ще наприкінці ХІХ століття [3]). Вперше, в пострадянський період, цей документ в повному обсязі (включаючи і процедурну текстову частину, і

графічну) [4] був розроблений для Центральної історичної зони міста Києва в 1997 р. (Інститут Урбаністики, 1997), але не був затверджений.

В 2005 році у складі Детального плану території Печерського району м. Києва (ДП «Інститут Київгенплан» ВАТ «Київпроект») був виконаний план лише зонування даного адміністративного району, при цьому цей план зонування був розроблений на основі існуючого функціонального використання територій, а не проектних пропозицій. В тому ж 2005 році рішенням Київської міської ради були затверджені від «27» січня 2005 року № 11/2587 «Про Правила забудови м. Києва» під назвою «Правила забудови міста Києва» (Державне підприємство «Укрархбудінформ», 2005 р.) була затверджена процедурна частина реалізації проектно-будівельної діяльності у місті, графічним додатком до яких слугувало основне креслення Генерального плану міста Києва на період до 2020 р., а не власне «план зонування» території міста.

В 2005-2006 роках на замовлення Головного управління містобудування, архітектури та дизайну міського середовища м. Києва виконувалось декілька проектів дійсно «планів зонування» окремих частин міської території («Проект зонування та забудови території в районі станції метрополітену «Червоний Хутір» в м. Києві», 2005 р., Інститут Урбаністики, та «План зонування та визначення граничних параметрів забудови та іншого використання земельних ділянок території навколо комплексу Київської Фортеці», 2007 р., Інститут Урбаністики).

На даний час проходить процедура громадських слухань проекту «Плану зонування центральної частини Києва» (КО «Інститут Генерального плану м. Києва» за участю ТОВ «Київський інститут міського цивільного проектування», 2016 р.). Але і цей процес поки що не має кінцевого результату.

У зв'язку з відсутністю затвердженого плану зонування території міста Києва з чітко визначеними дозволеними видами містобудівної діяльності та використання території, а також встановленими регламентними вимогами та обмеженнями в границях територіальних підзон створює істотні проблеми для реалізації програм розвитку міста та здійснення інвестиційних намірів забудовників.

Для вирішення питання забезпечення м. Києва чинною містобудівною документацією місцевого рівня Рішенням Київської міської ради від 13 листопада 2013 року № 518/10006 «Про затвердження міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві» було визначено межі понад 160 фрагментів міського плану, які стали об'єктами розроблення проектів детальних планів території (дивись рис. 1). Але, на жаль, станом на 01.09.2017 р. затверджено лише 22 детальних плани, ще біля 40 –

розробляються. Крім того, практично по відношенню практично до всіх затверджених ДПТ висунуті судові позови щодо порушення тих чи інших вимог чинного законодавства.

Економічна та політична нестабільність спричинює невпевненість і «жадібність» інвесторів, провокуючи їх на вкладання коштів у ті види будівництва, що забезпечують гарантований прибуток у найкоротший термін. Як правило, це – житлове будівництво.

При розробленні Концепції стратегічного розвитку міста Києва на період до 2025 року (Інститут Урбаністики, 2008 р.) було виконано аналіз потенційних територіальних ресурсів міста з точки зору можливості розміщення додаткових обсягів нового житлового будівництва за рахунок реструктуризації промислово-виробничих, комунально-складських територій, а також за рахунок реновації забудови кварталів застарілого житлового фонду. За оцінкою, цей обсяг сягав біля 30 млн.кв.м житла, при тому що наявний на той період житловий фонд Києва сягав 58 млн.кв.м.

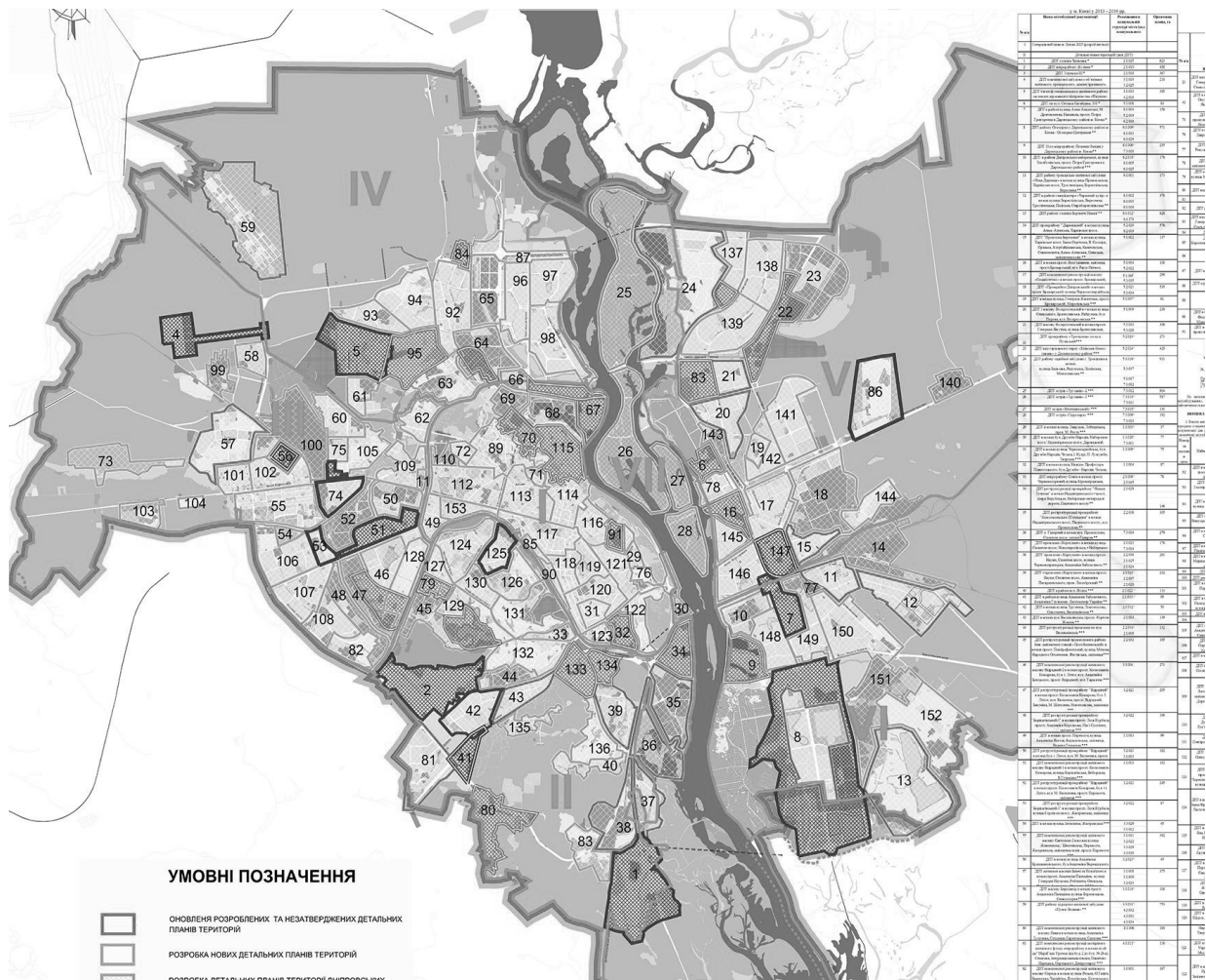


Рис. 1. Схема меж детальних планів території згідно «Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві»

На той час така оцінка викликала бурхливе несприйняття та недовіру щодо реальності такого територіального ресурсу. Проте, вже зараз тільки в межах затверджених та тих, що знаходяться на погодженні проектів детальних планів територій передбачено понад 50 млн.кв.м нового житлового фонду, що приблизно на 60 % більше ніж закладено в проекті нового Генерального плану м. Києва.

Аналізуючи вже затверджені та ті, що знаходяться у стадії розроблення та погодження, проекти ДПТ, та спираючись на власний досвід розроблення ДПТ (автор є головним архітектором проектів та керівником з розроблення окремих розділів 14 ДПТ, а також рецензентом ще 9 детальних планів території), можна визначити наступні тенденції та проблеми при виконанні проектів детальних планів території:

1. Недосконалість законодавчої бази розроблення ДПТ.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1] та ДБН Б.1.1-14:2012 «Склад та зміст детального плану території» [5] детальні плани мають відповідати рішенням генерального плану населеного пункту, який не має визначеного терміну дії (є безстроковим), і лише уточнювати їх. Проте, чітко не визначено, що конкретно означає таке «уточнення»; на якому територіально-планувальному рівні допускається уточнення – на загальноміському, районному чи лише локальному; які допустимі кількісні параметри відхилення від техніко-економічних показників затвердженого генерального плану міста та інше.

Зрозуміло, що вимога щодо однозначної відповідності детального плану території безстроковому генеральному плану не є коректною. Але має бути однозначний регламент погодження можливих відхилень від його проектних рішень.

Така правова невизначеність дає можливість вільного трактування положень Закону в тих чи інших інтересах. Відбуваються постійні суперечки між інвесторами, які намагаються саме шляхом розроблення нового детального плану території вирішити свої комерційні задачі; проектувальниками, які, маючи в особі інвестора платника за виконані проектні роботи, вимушені враховувати його (інвестора) інтереси, але при цьому вирішити проблеми забезпечення території усіма видами обслуговування відповідно до чинних нормативів та врахувати інколи застарілі проектні рішення генерального плану міста; та громадою (мешканцями території детального плану), які намагаються добитися максимального забезпечення своїх власних уявлень про розвиток своєї території навіть всупереч інтересам сусідніх територій і генеральному плану міста в цілому.

2. Відсутність оновленого Генерального плану м. Києва.

Дана проблема тісно пов'язана з попередньою.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» скасовано термін дії генерального плану населеного пункту. Це спричинило ситуацію, коли у випадку відсутності коштів на оновлення містобудівної документації, навіть розроблені ще за радянських часів генеральні плани населених пунктів залишаються чинними до теперішнього часу.

Спрогнозувати достатньо точно параметри та, навіть, напрями міського розвитку на перспективу завжди було надто складно. Не кажучи вже за часи принципів соціально-економічних змін, які відбулись у нашій країні за останні 20-30 років. Але міста розвиваються за будь яких умов. Зміни в пріоритетах економіки, можливостях будівельної індустрії, соціальні перетворення та уявлення про рівень екологічної безпеки та комфортності проживання формують інвестиційні інтереси і наміри.

Все це, за умови відсутності оновленого генерального плану населеного пункту, обумовлює ситуацію, коли вже існуючий стан використання та забудови території дуже часто суттєво відрізняється від проектних рішень генерального плану (дивись рис. 2).

На нашу думку, законодавча вимога щодо безстроковості такого виду містобудівної документації як генеральний план населеного пункту є хибною та потребує зміни.

Крім того, в Києві є колізія, коли одночасно ми маємо чинний генеральний план на період до 2020 року та чинну (затверджену) Концепцію стратегічного розвитку міста на період до 2025 року, які значною мірою не узгоджуються між собою. Це створює можливість маніпуляцій при посиленні на той чи інший чинний містобудівний документ залежно від збігу комерційних інтересів інвестора з проектними рішеннями.

3. Застарілість чинної нормативної бази проектування.

Значна кількість нормативних показників ДБН 360-92** «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень» [6] була сформована за радянських часів, не враховувала можливості нових будівельних технологій і матеріалів (наприклад, відсутні нормативні показники витрат прибудинкових територій на 1 мешканця в умовах забудови підвищеної поверховості – понад 12 поверхів та на обслуговування вбудовано-прибудованих приміщень).

Принципово змінились форми власності на земельні ділянки, крім державної – з'явилися комунальна і приватна власність, а найголовніше, що земля отримала конкретну грошову вартість. Поєднання цих двох факторів спричинює намагання власників отримати прибуток від своєї ділянки та

максимально інтенсивно її використовувати. Тенденція до інтенсифікації використання та забудови міського простору є загальною світовою проблемою в умовах процесу урбанізації.

Інший аспект. Традиційний мікрорайонний принцип формування сельбищних територій не завжди відповідає сучасним тенденціям уявлення про рівень комфортності міського середовища. Нормами не врегульовано можливість поліфункціонального використання територій та форм та видів об'єктів обслуговування, спричинених наявністю різних форм власності на нерухомість, а також новими підходами у формуванні систем обслуговування, закладеними в останніх реформах систем охорони здоров'я та освіти.

Рис. 2. Приклад невідповідності існуючого стану використання та забудови території.



Рис. 3. Приклад кардинальної зміни функціонального використання території промислового району всупереч рішенням Генерального плану м. Києва



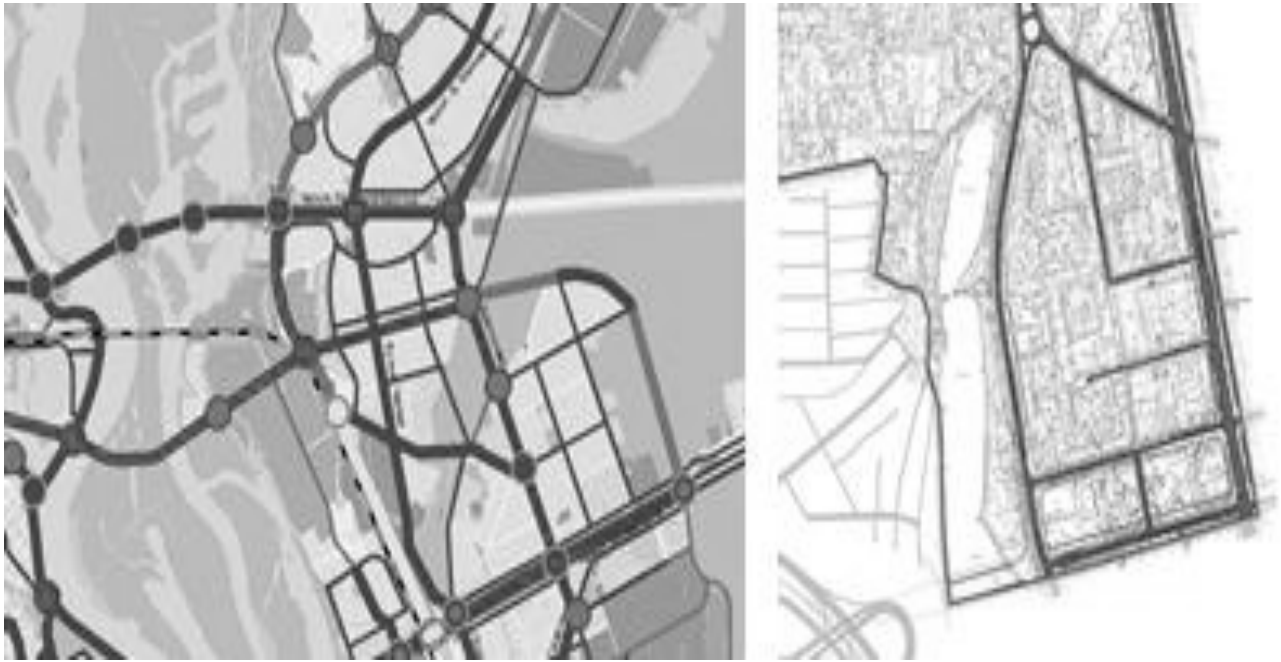


Рис. 4. Приклад істотної зміни вулично-дорожньої мережі міста на вимогу громади.

4. Конфлікт інтересів між інвестором і громадою.

Відсутність належних коштів місцевих бюджетів для фінансування розроблення містобудівної документації обумовила те, що переважна більшість проектів детальних планів території в Києві та інших населених пунктів розробляється за рахунок інвестиційних коштів. За весь період виконання вищезгаданої Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації за рахунок коштів місцевого бюджету на основі тендерної процедури розробляється лише 11 проектів детальних планів території.

З іншого боку, відповідно п. 4.5 ДБН Б.1.1-14.2012 [5] при розробленні ДПТ мають бути враховані інвестиційні наміри землевласників і землекористувачів в межах проектованої території. Вочевидь, інвестор, який фінансує розроблення даного виду містобудівної документації на замовлення місцевих органів архітектури та містобудування в цілях усієї місцевої громади, зацікавлений у повному врахуванні своїх власних інтересів та отримання максимально можливих техніко-економічних показників забудови власної ділянки, що, безумовно, викликає супротив місцевої громади.

Добре відомо, що найпривабливішим для інвестора є можливість реалізації житлового будівництва. Неконтрольоване врахування подібних інвестиційних намірів всупереч рішенням Генерального плану Києва, та взагалі населеного пункту, несе загрозу значного розбалансування міського плану з точки зору, перш за все, його трудозбалансованості та розвитку перспективної вулично-дорожньої мережі (див. рис. 3).

5. Невизначеність повноважень громадськості.

Одним з етапів процесу погодження та затвердження проекту детального плану території є процедура громадського обговорення запропонованих проектних рішень. Урахування думки місцевої громади є, безумовно, важливою складовою при розробленні містобудівної документації, яка повинна, з одного боку, створювати найбільш сприятливі умови проживання, відпочинку та праці населення, а з іншого, забезпечити дотримання всього комплексу екологічних, санітарно-гігієнічних та соціально-гарантованих нормативних вимог для громади населеного пункту в цілому, а не лише окремої її частини, яка проживає в межах детального плану території. Нажаль, в цьому процесі часто проявляються ознаки політичної заангажованості та економічної зацікавленості окремих ініціаторів громадського спротиву.

Інколи громадські інтереси торкаються принципових системних положень Генерального плану, як, наприклад, влаштування Лівобережного підходу до Подільсько-Воскресенського мостового переходу (див. рис. 4.). Вимога врахування побажань громади за відсутності обґрунтованого та затвердженого альтернативного рішення розвитку вулично-дорожньої мережі міста загрожує в перспективі великими проблемами для мешканців інших районів міста Києва.

Підсумовуючи можна сказати, що існуюча законодавчо-нормативна база розроблення містобудівної документації потребує суттєвого доопрацювання для забезпечення ефективного розвитку населених пунктів.

Список використаних джерел:

1. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011, № 3038-VI. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст. 343).
2. Про державний земельний кадастр. Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 8, ст.61).
3. Плешкановська А.М. Функціонально-планувальна оптимізація використання міських територій : Моногр. / А. М. Плешкановська. - К. : Ін-т Урбаністики, 2005. - 190 с. - Бібліогр.: с. 189-191. - укр.
4. Гусаков В. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг). Зміст та методика : довідн. / В. Гусаков, І. Валетта, В. Нудельман. – К., 1996. – 85 с.
5. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012.
6. Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень. Державні будівельні норми ДБН 360-92**//К.: Держкомбудівництва, архітектури та житлової політики України, 2002.

Берова П.И., д.т.н., профессор Плешкановская А.М.,
Киевский национальный университет строительства и архитектуры

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБОСНОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ ЦЕЛЕВОГО НАЗНАЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В статье приведены результаты анализа современной практики разработки градостроительной документации местного уровня на примере реализации Городской программы создания (обновления) градостроительной документации в г. Киеве. Основное внимание уделено разработке детальных планов территории, которые выступают основой для изменения целевого назначения земельных участков при реализации инвестиционных намерений. Сформулированные проблемы разработки ДПТ обусловлены несовершенством действующей нормативно-правовой базы градостроительного проектирования.

Ключевые слова: градостроительная документация, детальный план территории, земельный участок, целевое назначение, законодательно-нормативная база.

Berova Polina, assistant,
Dr.Sc., professor, Pleshkanovska Alla,
Kyiv National University of Construction and Architecture

MODERN PROBLEMS OF THE CHANGE OF TARGETING OF LAND FACILITIES

The article presents the results of the analysis of the modern practice of developing local-level urban planning documentation on the example of the implementation of the City Program for the development (updating) of city-planning documentation in Kyiv. The main attention is paid to the development of detailed plans of the territory, which are the basis for changing the purpose of land plots in the implementation of investment intentions. Problems of DPT development are formulated, due to the imperfection of the current legislative and normative base of urban planning.

Key words: urban planning documentation, detailed plan of territory, land, purpose, legislative and normative base.