
СТОРІНКА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК: 332.2

НОВІ ПІДХОДИ ДО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ З ВРАХУВАННЯМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ДОСВІДУ АВСТРІЇ

*Дорош А.Й., магістр Віденського університету наук про життя
Email: doroshandriy1@ukr.net*

На основі опрацювання наукових публікацій, законодавчих норм щодо просторового планування в Австрії, територіального планування в Україні, їх зіставленні, виявлено, що система планування території останньої потребує концептуальних змін. Запропоновано перейти на ієрархічну систему територіального планування, відмовитись від розмежування на містобудівне й землевпорядне територіальне планування та оновити інструменти цього процесу на місцевому рівні (на рівні територіальних громад).

Ключові слова: територіальне планування, територіальні громади, просторове планування, рівні планування, територіальний розвиток

Постановка проблеми.

Створення можливостей для розвитку на місцевому рівні є запорукою сталого розвитку всієї території держави, а не лише її інфраструктурно-розвинених чи густозаселених територій. Надання більшої кількості повноважень місцевим громадам у використанні власних ресурсів, у тому числі земельних, є одним із засобів досягнення цієї мети.

У 2014 році в Україні стартував процес децентралізації, який триває й зараз. Реформа децентралізації влади також призведе до зміни адміністратив-

но-територіального устрою України, що в свою чергу сприятиме кардинальному перегляду існуючих інструментів територіального планування.

Станом на 13 серпня 2016 року утворено 173 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ)[1]. Основною метою децентралізації є створення належних передумов для утворення самодостатніх громад. Для цього законодавством передано більшість повноважень в керуванні фінансами та власними іншими ресурсами територіальним громадам.

Реформу необхідно впроваджувати на основі законодавчо впроваджен-

них інструментів планування, в тому числі територіального, та управління. Їх дотримання забезпечить виникнення правових колізій після завершення процесу об'єднання громад та створить можливості відразу планувати свій розвиток. Дуже важливими для цього процесу є оновлення системи територіального планування в Україні, перехід на чітку ієрархічну систему територіального планування й відмова від поділу планування на містобудівне й землевпорядне. Також потрібно концептуально оновити інструменти територіального планування на місцевому рівні для гарантування громадам можливості планування свого розвитку.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.

У науковій літературі аналізу планувальної ієрархії в Україні приділяли увагу науковці різних сфер, зокрема: Ю.М.Білоконь, О.С.Дорош, Ш.І.Ібатуллин, А.М.Третяк та ін. Дослідження щодо ефективності системи територіального планування на місцевому рівні, зокрема, на рівні територіальних громад в умовах децентралізації не проводилися.

Мета статті – проаналізувати існуючу систему територіального планування в Україні, зіставити з системою планування розвинутої країни-члена Європейського Союзу, виокремити недоліки цієї системи та надати пропозиції для їх усунення.

Виклад основного матеріалу.

В Україні система територіального планування є доволі таки складною й неефективною в сучасних умовах. Як зазначено вище, українська система

територіального планування поділена на містобудівну та землевпорядну. Левова частка планувальних інструментів є саме містобудівною. Відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівна документація розробляється як для всієї території України, регіону, так і для населених пунктів і їх окремих частин.

Для охоплення всієї території України розробляється Генеральна схема планування території України. Також розробляють схеми планування деяких частин території України. На регіональному рівні складаються схеми планування територій областей та АРК[3].

Планування містобудівної діяльності на місцевому рівні здійснюється за допомогою кількох інструментів. Основним з них є Генеральний план населеного пункту, який призначений для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Невід'ємною його частиною є план земельно-господарського устрою відповідного населеного пункту.

На основі Генерального плану складається план зонування території з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту є невід'ємною складовою плану зонування території. Цей план встановлює вимоги до забудови, цільове призначення та ландшафтну організацію території.

Інструментом найнижчого рівня є детальний план території, який уточнює положення Генерального плану. Детальний план території за межами населених пунктів розробляється відповідно до схеми планування тери-

торії району з метою визначення їх функціонального призначення.

Відповідно до ЗУ «Про землеустрій» більшість землевпорядної документації розробляється на місцевому рівні. Лише 2 види документації із землеустрою складають на регіональному рівні, а саме:

- схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;

- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць[2].

Такі проекти землеустрою, як проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб та проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів розробляються на місцевому рівні. Інша документація із землеустрою розробляється для конкретної земельної ділянки (встановлення меж, поділ, зміна цільового призначення та ін.), або є вузькогалузеву (організація території земельних часток паїв, чи забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь).

Помітний істотний надлишок планувальних інструментів у сфері містобудування, бо, навіть, проекти землеустрою на місцевому рівні можна віднести радше до містобудування, аніж до землеустрою, оскільки розробляються для населених пунктів. Що ж до планування території сільських рад (потенційних громад) за межами населених пунктів, то досі зберігається радянська система планування. Вона не лише є надто фрагментована, але й фактично не функціонує належним чином. Така фрагментованість і відсутність цілісності не дає можливості комплексно підійти до плану-

вання територій громад. Відсутність концептуального бачення та довгострокових цілей унеможливило сталий розвиток територій та ускладнює економічний розвиток громади.

Ця проблема породжена відсутністю зміни планувальних інструментів разом із змінами в землеустрої й організації землекористування. За відсутності колективних господарств й одноосібному обробітку приватних земельних ділянок їх власниками інструменти для організації внутрігосподарської території стають неефективними. Їх майже не розробляють протягом останніх 20-25 років. Внаслідок цього планування на великій частці території України відсутнє.

Варто вивчити досвід інших країн для уникнення повторення їхніх помилок. Формування наразі діючої системи просторового планування в Австрії розпочалося ще в середині 30-х років ХХ століття. Під час нацистської окупації діяла німецька система просторового планування, яка була майже в повному обсязі скасована в 1945 році. Сучасна система повноцінно запрацювала в кінці 50-х та на початку 60-х рр. минулого століття.

Австрійське просторове планування трьохрівневе з чітким розподілом компетенцій в усіх сферах. Планування відбувається на рівні федерального уряду, федеральної землі та громади. Також визначене номінальне просторове планування та фахове планування у різних сферах, яке має значний вплив на простір.

У 1995 році в зв'язку зі вступом Австрії до ЄС з'явився 4 планувальний рівень. Він є радше формальним, оскільки Європейський Союз не визначає номінальне просторове планування своєю задачею й воно не входить до його компетенції. Єврокомісія

може впливати на простір та його планування лише через свою фахову політику в певних сферах. Насамперед, це аграрна та енергетична сфери, а також захист навколишнього середовища та будівництво транспортних коридорів.

Планувальний процес на земельній ділянці приватної власності здійснюється за участю фізичної чи юридичної осіб, але рівнем просторового планування не вважається (табл. 1).

Аналіз компетенцій планування на різних рівнях свідчить, що чим нижчий рівень планування, тим вища компетенція в номінальному просторовому плануванні й тим нижча в фаховому.

Фахове планування здебільшого є прерогативою федерального уряду та парламенту. На федеральному рівні відбувається не лише законодавче регулювання в багатьох сферах (наприклад, лісовий та водний кодекси), але й планування телекомунікацій, транспортних коридорів федерального та міжнародного значень, а також планування використання надр. Федерація впливає на номінальне просторове планування лише через затвердження «концепту просторового розвитку Австрії». Хоч даний концепт є рекомендаційним і не має

законодавчої сили, ним не нехтують, а намагаються дотримуватись його основних цілей.

Федеральним землям належать зобов'язання в фаховому плануванні, але вони впливають і на номінальне просторове планування. Їх фаховими завданнями є:

- планування місцевих доріг,
- утилізації сміття,
- планування та розбудова закладів дошкільної освіти та шкіл.

Ради федеральних земель розробляють і приймають закон «Про просторове планування (впорядкування)», чим створюють законодавчі рамки для планування.

Уряд федеральної землі впроваджує надмісцеве просторове планування. Проекти можуть розроблятися як для усієї території землі, так і для її частини. Вони можуть бути концептуальними, тобто без чіткої прив'язки до території та обов'язковості їх впровадження, а можуть бути директивними. Директивні мають чітку територіальну прив'язку та повинні впроваджуватися. При надмісцевому плануванні проводяться консультації з територіальними громадами та враховуються їхні інтереси для уникнення конфліктів в майбутньому.

1. Рівні просторового планування в Австрії[7]

Планувальник	Територія	Компетенція
Європейський Союз	Усі країни члени	Фахова політика та концепт просторового розвитку
Федерація	Австрія	Фахове планування
Федеральна земля	Територія федеральної землі, Регіон	Фахове планування, Законодавство про просторове впорядкування, Впровадження надмісцевого просторового планування
Громада	Територія громади	Впровадження місцевого просторового планування
Фізична чи юридична особа	Земельна ділянка	Планування забудови

У компетенції територіальних громад перебуває лише номінальне просторове планування, яке гарантує їм передбачена в основному законі (Федеральній Конституції Австрії) норма про самоуправління громад.

Для реалізації цього права та виконання зобов'язань територіальні громади використовують планово-картографічні матеріали, що мають юридичну силу й розроблені в чіткій ієрархічній послідовності. Складання цих планів є головним завданням громад у процесі реалізації їхньої планувальної автономії.

Спершу розробляють місцевий концепт розвитку, в який закладають ідеї та цілі свого розвитку без чіткої просторової прив'язки (так зване бачення свого майбутнього). На основі концепту розробляють план цільових призначень, який чітко визначає межі земельних масивів відповідного цільового призначення. На основі пла-

ну цільових призначень розробляється план забудови для територій, які відведені під житлову, громадську або виробничу забудову. На план забудови наносяться обмеження та вимоги до забудови, її поверховості, компактності, щільності, можливого використання будівель.

На кшталт планувальної ієрархії існує також ієрархія планово-картографічних матеріалів усіх планувальних рівнів.

Для забезпечення ефективної системи територіального планування в Україні насамперед варто оптимізувати його інструменти, щоб уникнути їх дублювання при розробленні містобудівної та землевпорядної документації як для всієї території, так і адміністративно-територіальних утворень. Доцільно зберегти Генеральну схему планування території України та чітко закріпити трирівневу систему планування. Не менш важливим

2. Ієрархія планово-картографічних матеріалів в Австрії[7]

Планувальний рівень	Планувальник	План	Просторове охоплення	Масштаб
Надмісцевий	Федеральна земля	Земельна програма розвитку	Територія федеральної землі	1:500 000
		Планування під забудову	Земля під забудову	1:1 000
	Федеральна земля/ регіональне об'єднання	Регіональна програма	Регіон (частина землі)	1:20 000 – 1:5 000
Місцевий	Громада	Місцевий концепт розвитку	Територія громади	1:10 000
		План цільових призначень		1:5 000
		План забудови	Земля під забудову	1:1 000
Особистий	Власник	План будівництва (визначення місця будівництва, дозвіл на будівництво)	Земельна ділянка	1:200

аспектом є приведення законодавства в сфері планування до європейських норм з метою прискорення євроінтеграційних процесів.

На державному та регіональному рівнях запровадити концептуальне планування, яке б задавало території держави чіткий напрям розвитку. На місцевому рівні є важливим саме територіально прив'язане планування. Воно має охоплювати всю територію громади та відображати не лише поточну ситуацію, але й задавати напрям її розвитку в перспективі.

Для того, щоб потенційні новостворені планувальні інструменти на локальному рівні були ефективними, громада повинна отримати можливість самостійно розпоряджатись усіма землями на своїй території. Інакше – немає сенсу в плануванні, оскільки відсутня компетенція щоб його реалізувати. Планування власного розвитку має відбуватись поетапно при дотриманні чітких цілей для забезпечення сталого розвитку громади.

Потрібно зауважити, що для успішного розвитку громадам необхідне створення точок економічного росту й розвиток на їх основі, а не об'єднання сільських рад із об'єднанням їхніх бюджетів. Об'єднані громади на великій за розміром території з численним населенням можуть бути успішними, але не завдяки об'єднанню. Створення умов для належного функціонування місцевого дрібного та середнього підприємництва є запорукою успіху громади, її розвитку та процвітання.

Завдяки запропонованим планувальним інструментам громада зможе чітко визначити цільове призначення та режим використання земельних масивів. Ці земельні масиви можна надавати на певних умовах зацікав-

леним громадянам. Також наявність земельних ділянок із визначеним цільовим призначенням (для здійснення підприємницької діяльності, ведення садівництва чи товарного сільськогосподарського виробництва) є гарантією для потенційного інвестора, що його ініціатива не зруйнується.

Варто розглянути приклади сіл Лосятин на Тернопільщині та Снітків на Вінниччині. В обох селах історія успіху розпочалася з активної діяльності сільського голови. Головною їхньою метою було повернення жителів у село. Вони розпочали пошук інвестора й знайшли його. У Лосятині вдалося через програму співробітництва ЄС отримати племінних корів у господарство безкоштовно. Молоко здається на місцеве переробне підприємство. За цим же прикладом почали вирощувати полуницю й малину в промислових масштабах, що призвело до суттєвого зростання надходжень у місцевий бюджет[4].

У Сніткові ж сільський голова знайшов інвестора, який побудував підприємство з переробки фруктів та ягід. У результаті в селі створено понад 200 робочих місць й переважна більшість домогосподарств займається вирощуванням фруктів та ягід. У результаті у село на роботу їздять з сусідніх населених пунктів[1].

Іноземним прикладом можна вважати громаду Катцельсдорфіз загальною площею 1,6 км² у якій проживає 3500 осіб діє 12 підприємств, 8 з яких сільськогосподарські[6].

На жаль, в Україні вище наведені приклади є радше винятками з загальної ситуації. Головним у досягненні мети стати успішним є бажання та праця, проте держава має створювати сприятливі умови для цього, а не створювати бар'єри. Місцева влада сіл

Лосятин та Снітків разом з місцевими підприємцями зуміли вирішити земельні та інші бюрократичні проблеми. Універсального інструменту, який допомагав би вирішити дані проблеми немає. Запропоновані інструменти могли б потенційно стати універсальним ключем до вирішення земельних та більшості бюрократичних питань.

Саме тому надання прав громадам розпоряджатись земельними ресурсами та затвердження плану цільових призначень та обмежень для всієї території громади, повинна відігравати ключову роль у процесі децентралізації. Без цього децентралізація влади не може бути ефективною, а створення нових планувальних інструментів втрачає сенс.

У цьому сенсі укрупнення громад може нести небезпеку того, що агрохолдингам буде легше орендувати землю в великих громадах, що наносить громаді збитки. Агрохолдинги не сплачують податків у громаді, а також не створюють точок економічного росту. Також вони є малоефективними з точки зору забезпечення місцевих жителів робочими місцями.

Висновки.

Пропонується замість Генерального плану населеного пункту, який в сучасних умовах реформування земельних відносин не здатний забезпечити ефективність планувальних процесів, запровадити План цільових призначень та обмежень для всієї території громади, а на його основі розробляти детальні плани територій відведених під забудову. Такий підхід забезпечить створення єдиної системи територіального планування для успішного розвитку як міських, так і сільських громад.

А надання громадам права розпоряджатися своїми ресурсами, зокрема земельними, стане важливим інструментом сталого розвитку. Зволікання з розв'язанням вищезазначених проблем територіального планування, особливо на локальному рівні призведе до величезних втрат грошових надходжень у бюджеті територіальних громад та стане бар'єром для їх подальшого розвитку.

Список використаних джерел

1. Гоцуенко Є. Децентралізація: плани та реальність / Є. Гоцуенко, Н. Гоцуенко. – «Дзеркало тижня. Україна» №28 13-19.08 2016.
2. Закон України «Про землеустрій» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>,
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>,
4. ТРК Україна: На Тернопільщині знайшли найбагатше українське село. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ranok.kanalukraina.tv/video-news/relevant/22009/>,
5. Österreichisches Bundesverfassungsgesetz (Федеральна конституція Австрії),
6. GemeindeKatzelsdorf. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.katzelsdorf.gv.at>,
7. Gerlind Weber: Allgemeine Raumplanung, Wien 2009 – s.148.

References

1. Hotsuyenko E. Hotsuyenko N.: Decentralization: plans and reality. "Mirror of the week. Ukraine" №28 13-19.08 2016,

2. The Law of Ukraine «On Land Management» // Supreme Council of Ukraine (VVR). – 2003. – [electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>,
3. The Law of Ukraine «On regulation of urban development» // Supreme Council of Ukraine (VVR). – 2011. – [electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>,
4. TRK Ukraine: In Ternopil region the richest Ukrainian village was found. – 2016 – [electronic resource]. – Access: <http://ranok.kanalukraina.tv/video-news/relevant/22009/>,
5. Österreichisches Bundesverfassungsgesetz (Austrian Federal Constitution)
6. GemeindeKatzelsdorf. – [Electronic resource]. – Access: <http://www.katzelsdorf.gv.at>,
7. Gerlind Weber: Allgemeine Raumplanung, Wien 2009 – s.148.

Дорош А.Й.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В УКРАИНЕ С УЧЕТОМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И ОПЫТА АВСТРИИ

На основе обработки научных публикаций, законодательных норм по пространственному планированию в Австрии, территориальному планированию в Украине, их сопоставлении, выявлено, что систе-

ма планирования территории последней требует концептуальных изменений. Предложено перейти на иерархическую систему территориального планирования, отказаться от разграничения на градостроительное и землеустроительное территориальное планирование и обновить инструменты этого процесса на местном уровне (на уровне территориальных общин).

Ключевые слова: территориальное планирование, территориальные общины, пространственное планирование, уровни планирования, территориальное развитие.

Dorosh A.

NEW APPROACH TO TERRITORIAL PLANNING IN UKRAINE TAKING INTO ACCOUNT PROCESSES OF DECENTRALIZATION AND AUSTRIA'S EXPERIENCE

Based on the study of scientific publications, legislation on spatial planning in Austria, spatial planning in Ukraine, their comparison was found that the system of spatial planning requires conceptual change. A switch to a hierarchical system of spatial planning, refuse from spatial planning separation into urban development and land management tools and update of the planning process at the local level (at the level of local communities) is needed.

Keywords: spatial planning, municipalities, planning levels, local development.