

## **СОВРЕМЕННАЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ФОРМИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ ДЛЯ ЖИЛИЩНОЙ ЗАСТРОЙКИ**

Шпилевский И.И.

ДП УДНИИПМ «Дипромисто» имени Ю.М. Билоконя  
г. Киев, Украина

**АНОТАЦІЯ:** В статті охарактеризовано законодавчу і нормативну бази України в сфері містобудівної діяльності в питаннях формування територій населених пунктів для житлової забудови.

**АНОТАЦИЯ:** В статье охарактеризована законодательная и нормативная базы Украины в сфере градостроительной деятельности в вопросах формирования территорий населенных пунктов для жилищной застройки.

**ABSTRACT:** The article outlines the legislative and normative base of Ukraine in the field of urban planning in the formation of settlements for housing development.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Градостроительная деятельность, планировка территории, застройка.

Современная градостроительная политика в Украине в формировании и развитии территорий населенных пунктов определена следующими законодательными актами:

Конституцией Украины, законами Украины «Об основах градостроительства», «О генеральной схеме планировки территории Украины», «О регулировании градостроительной деятельности», Земельным Кодексом Украины, а также и другими законами Украины, которые регулируют различные вопросы в сфере градостроительства, развития территорий и населенных пунктов, в том числе и размещение жилищной застройки.

Конституция Украины содержит положения, которые определяют порядок принятия решений по установлению и изменению границ городских и сельских населенных пунктов, административных районов.

Необходимо отметить также важное положение Конституции, которое имеет отношение непосредственно к теме, право каждого гражданина на жильё, государство обязано создавать условия, при которых гражданин имеет возможность построить жильё, приобрести в собственность или взять в аренду.

Граждане, которые нуждаются в социальной защите, жильё предоставляется государством и органами местного самоуправления, бесплатно или по доступной цене.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА УКРАИНЫ**

### **Закон Украины «Об основах градостроительства»**

Это первый законодательный акт, который был принят в сфере градостроительства, им определена суть государственного регулирования в сфере градостроительства, компетенция Кабинету Министров Украины, областных, районных и местных советов, их исполнительных органов, а также специально уполномоченных органов в сфере градостроительства.

В законе также установлены основные положения земельных отношений в сфере градостроительной деятельности.

### **Закон Украины «О генеральной схеме планировки территории Украины»**

Впервые произошло в практике, на государственном уровне главный градостроительный документ – Генеральная схема утверждена высшим законодательным органом страны, и это подчеркивает значимость и важность этого документа для развития территорий и населенных пунктов.

В генеральной схеме сделан анализ и выявление существующих проблем развития территорий по регионам Украины так, определены приоритеты планировки и использования территорий, усовершенствования системы расселения и обеспечения устойчивого развития населенных пунктов, формирования социальной и инженерной инфраструктуры и другие вопросы, в том числе экологические:

Положения Генеральной схемы отвечают принципам документов Конференции ООН по развитию населенных пунктов (Хабитат – II).

Что касается решений в вопросах совершенствования системы расселения и устойчивого развития населенных пунктов, следует обратить Ваше внимание на следующие пути решения:

1) формирование и развитие систем расселения на общегосударственном, межобластном, межрайонном, а также районном и внутрирайонном уровне;

2) определение задач перспективного развития населенных пунктов разного типа:

- для самых крупных городов Киева, Харькова, Днепропетровска, Донецка, Одессы и Львова – это эффективное использование мощного социально-экономического потенциала как центров хозяйственной активности;

- для прочих городов с населением более 500 тысяч, областных центров, задача поставлена первоочередного совершенствования структуры экономической базы и землепользования, развитие социальной инфраструктуры;

- соответствующие задачи сформированы для прочих областных центров, а также промышленных центров, городов со значительным рекреационным и оздоровительным потенциалом, малых городов и поселков, а также сельских населенных пунктов.

Кроме того определены проблемные территории, развитие которых нуждаются в государственной поддержке.

Нашел соответствующее отражение вопрос развития социальной сферы, составной частью которого является обеспечение граждан жильем в соответствии с социальными стандартами гарантированными государством.

В 2011 году принят Верховной Радой Украины Закон «**О регулировании градостроительной деятельности**», в котором учтен опыт градостроительной деятельности в Украине за последние 20 лет в новых социально-экономических условиях.

Прежде всего, установлены виды градостроительной документации как на государственном, так региональном и местном уровне, в том числе такие новые виды – схемы планировки отдельных территорий, план зонирования территории населенного пункта (Зонинг), прописана возможность обновления градостроительной документации по решению местных органов власти.

Кроме того, четко определены единые требования к топографическим материалам в государственной системе координат УСК-2000.

Все проекты градостроительной документации на государственном и региональном уровне, а также генеральные планы городов подлежат государственной экспертизе, без выполнения этого требования невозможно их утверждение и это положение на сегодня выполняется.

Кроме этого градостроительная документация на местном уровне: генеральный план, план зонирования территории и детальный план перед

утверждением их местным советом подлежат обязательному общественному обсуждению, порядок которого утверждено Кабинетом Министров Украины.

Установлены ограничения в сфере градостроительства, они заключаются в том:

- при отсутствии плана зонирования или детального плана предоставление земельных участков физическим и юридическим лицам для градостроительных нужд запрещается;

- изменение целевого назначения земельного участка, которое не соответствует плану зонирования или детальному плану запрещается;

- согласование вопросов застройки территорий смежных территориальных общин, определенных для градостроительных нужд, осуществляется в соответствии с подписанными договоренностями обеих сторон;

- утверждение градостроительной документации на местном уровне без проведения общественного обсуждения запрещается.

Следует также обратить внимание и на такие важные положения закона:

- программы развития регионов и населенных пунктов, программы хозяйственного, социального и культурного развития должны соответствовать градостроительной документации соответствующего уровня;

- требования градостроительной документации обязательны для исполнения всеми субъектами градостроительства;

- при разработке градостроительной документации обязательно учитываются государственные интересы.

Определен порядок финансирования разработки градостроительной документации, так например, для разработки плана зонирования и детального плана кроме денег государственного и местного бюджета могут привлекаться деньги из других источников.

Закреплены положения о градостроительном кадастре как государственной системе сохранения и использования информации о территории, административно-территориальной единице, экологических, инженерно-геологических условиях и т.д. Кадастр ведется на государственном, областном и районном уровне, областных центров и городов областного значения. Уделено должное внимание Градостроительному мониторингу как системы наблюдений, оценки и прогнозирования состояния и изменения объектов градостроительства. Результаты градостроительного мониторинга постоянно должны вноситься в градостроительный кадастр.

Ряд положений закона посвящено исходным данным и техническим условиям на проектирование и строительство объектов, (градостроительные условия и ограничения) которые выдаются местными органами архитектуры на бесплатной основе и действительны они до завершения строительства.

Еще один закон, о котором необходимо сказать, это Закон Украины «**О комплексной реконструкции кварталов (микрорайонов) устаревшего жилого фонда**». В нем даны понятия устаревшего жилого фонда, маневренного жилого фонда, стартовые жилые дома и другие определения, связанные с этой проблематикой.

Установлены возможные источники финансирования:

- деньги инвесторов;
- деньги фондов реконструкции;
- деньги государственного и местных бюджетов, а также другие источники.

Установлены обязанности органов местного самоуправления при проведении реконструкции кварталов:

- проведение инвентаризации устаревшего жилого фонда;
- принятие решений о проведении реконструкции;
- разработка градостроительной документации;
- своевременное отселение из устаревшего жилого фонда.

Разработка детального плана проектов домов и сооружений возлагается на инвестора.

Территории, которые должны подлежать реконструкции определяются генеральным планом населенного пункта.

В составе детального плана на территории реконструкции:

- определены объемы реконструкции;
- техническое состояние жилого и нежилого фонда;
- планировочная структура квартала;
- объемы и стоимость строительства жилых домов и инженерной инфраструктуры, плотность нового строительства;
- очередность и сферы реализации проекта.

## **НОРМАТИВНАЯ БАЗА**

Наряду с законодательной, в Украине создана полноценная нормативная база в сфере градостроительства, которая позволяет разрабатывать градостроительную документацию всех уровней. За последние годы обновлены практически все строительные нормы, которые определяют состав и содержание градостроительной документации – схем планировки территорий областей и районов, генеральных планов городских и сельских населенных пунктов, планов зонирования территорий (зонингов), детальных планов, а также историко-архитектурных опорных планов.

## ДБН «Состав и содержание градостроительной документации на государственном и региональном уровне»

Указанным нормативным документом определен состав и содержание градостроительной документации на государственном уровне - генеральной схемы планировки территории Украины, схем планировки её отдельных частей. Такая градостроительная документация разрабатывается по решению Кабинета Министров Украины, заказчиками выступают Совет Министров АРК, соответствующие областные государственные администрации. Решение о разработке градостроительной документации на региональном уровне принимается Верховным Советом АРК и соответствующим областным и районным советом, а вот организация разработки возлагается на соответствующие исполнительные органы.

Схемы планировки территорий на региональном уровне рассматривают вопросы принципиального характера, это прежде всего функционального зонирования и планировочной организации территории, взаимного размещения основных объектов промышленности, транспорта и инженерной инфраструктуры, охраны окружающей природной среды, защиты населения и территории от опасных природных явлений.

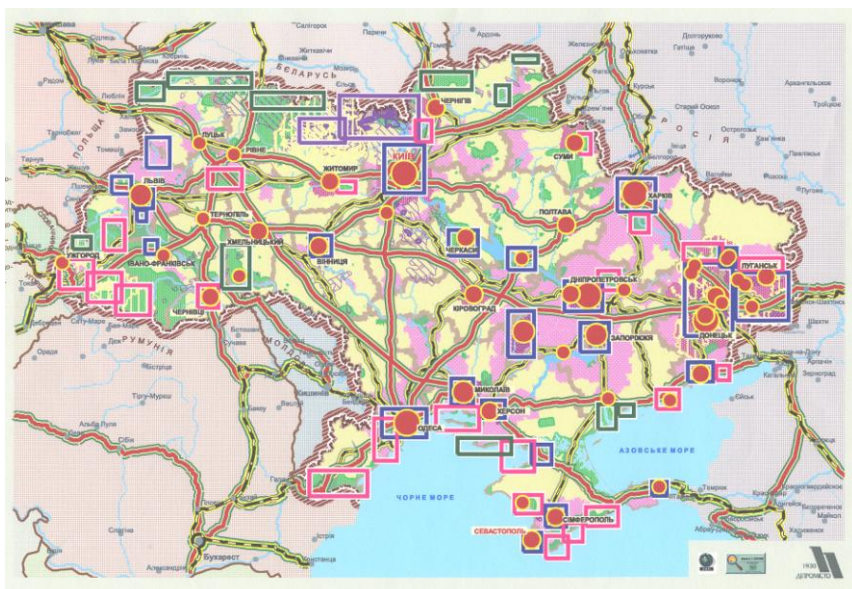


Рис. 1. Генеральная схема планировки территории Украины

## ДБН «Состав и содержание генерального плана населенного пункта»

Генеральный план является основным видом градостроительной документации на местном уровне, который определяет долгосрочную стратегию планировки и застройки населенного пункта. Решение о разработке и внесении изменений в генеральный план принимает соответствующий местный совет, который потом и утверждает его.



Рис. 2. Генеральный план города Харькова

К новым составляющим генерального плана необходимо отнести возможность разработки в составе генерального плана, плана зонирования территории (Зонинга). Необходимо обратить особое внимание на следующую особенность этого документа – срок действия генерального

плана не ограничивается, в него могут вноситься изменения не чаще одного раза в 5 лет, а все утвержденные на момент принятия Закона генеральные планы считаются бессрочными.

Опыт реализации закона показывает, что основным видом градостроительной документации на местном уровне становятся проекты внесения изменений в генеральные планы, а также планы зонирования. В случае государственной необходимости внесения изменений решение будет приниматься Кабинетом Министров Украины в иных случаях по поручению соответствующих государственных администраций. С целью установления параметров развития, расчетных показателей в генеральном плане выделяются этапы 15-20 лет и ближайшие 3-7 лет. Проект генерального плана, а также изменения, подлежат общественному обсуждению, государственной экспертизе и последующему утверждению.

### **ДБН «Состав и содержание детального плана территории»**

Решение о разработке детального плана принимается исполнительным органом соответствующего местного совета, этот же орган и утверждает детальный план при наличии плана зонирования в населенном пункте.

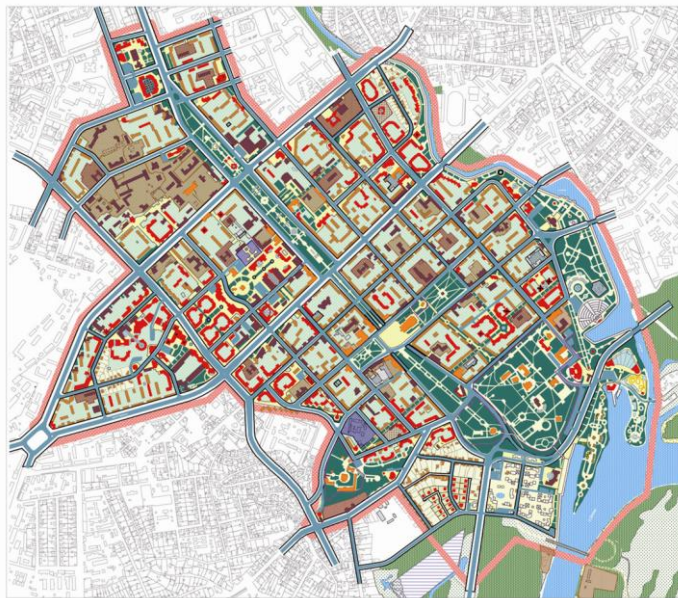


Рис. 3. Детальный план центральной части города Чернигова.



Детальные планы разрабатываются для территорий как в границах города, или иного населенного пункта, так и за границей населенного пункта в соответствии со схемой планировки района/области.

Внесение изменений в детальный план возможно только в том случае, если они не нарушают генеральный план населенного пункта, а также план зонирования. Нововведением является то, что в детальном плане уточняются условия и ограничения застройки, которые установлены планом зонирования населенного пункта.

#### **ДБН «Состав и содержание историко-архитектурного опорного плана»**

Историко-архитектурные планы разрабатывают, как правило, при выполнении генеральных планов населенных пунктов, которые занесены в Список исторических населенных мест Украины, а их насчитывается 406.



Рис. 4. Историко-архитектурный опорный план города Одесса

Эти материалы являются основанием для установления границ исторических ареалов и разработки зон охраны памятников культурного наследия.

Такие разработки сопровождаются научными исследованиями.

Историко-архитектурный опорный план подлежит утверждению и является важным документом, который учитывается при разработке градостроительной документации.

### **Руководство о составе и содержании плана зонирования территории (Зонинге)**

Решение о разработке плана зонирования территории населенного пункта (Зонинге) и его утверждении принимает местный совет.

Зонинг разрабатывается на основе генерального плана (в его составе или как отдельный документ).

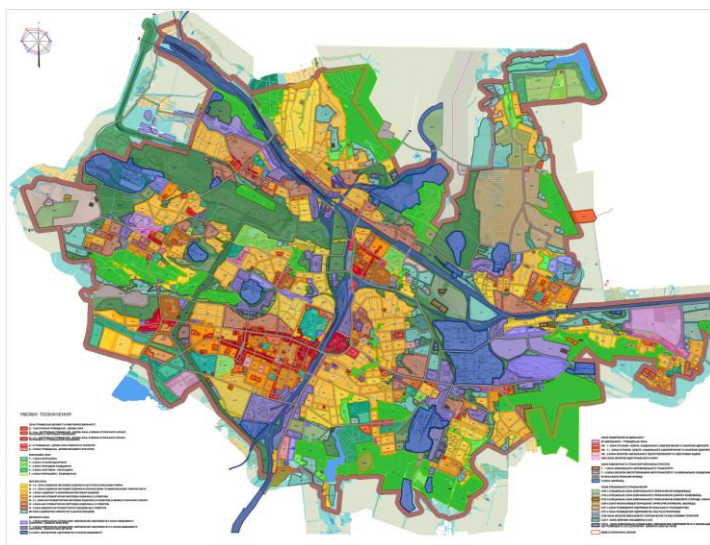


Рис. 5. План зонирования территории города Горловка Донецкой области

План зонирования (Зонинг) устанавливает условия и ограничения использования территории для соответствующих зон населенного пункта.

Для каждой территориальной зоны (земельного участка) устанавливаются основные параметры застройки:

- функциональное назначение;
- граничные этажность и площадь застройки;

- рекомендуемое размещение на земельном участке.

Полный перечень условий и ограничений установлен Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Кроме перечисленных государственных норм существует значительный перечень подзаконных актов, которые конкретизируют положения законодательства, а именно:

1. Порядок разработки градостроительной документации.
2. Порядок проведения экспертизы градостроительной документации.
3. Порядок выдачи градостроительных условий и ограничений застройки земельного участка, их состав и содержание.
4. Перечень объектов строительства, для проектирования которых градостроительные условия и ограничения не даются.
5. Порядок проведения общественных слушаний для учета общественных интересов во время разработки проектов градостроительной документации на местном уровне.
6. Порядок обмена информацией между градостроительным и государственным земельным кадастрами.
7. Положение о градостроительном кадастре.
8. Порядок размещения временных сооружений для осуществления предпринимательской деятельности.
9. Порядок выдачи строительного паспорта застройки земельного участка.
10. Порядок осуществления государственного архитектурно-строительного контроля.
11. Порядок отнесения объектов строительства к IV-V категорий сложности.
12. Порядок утверждения проектов строительства и проведения их экспертизы.
13. Типовое положение про архитектурно-градостроительные советы.
14. Порядок выдачи разрешения на выполнение подготовительных работ.

Сейчас на повестке дня очень важный обсуждается вопрос - разработка проекта строительных норм «Градостроительств. Планировка городских и сельских поселений», взамен существующих принятых 20 с лишним лет тому назад.

За последнее десятилетие произошли существенные изменения в подходах и методах разработки градостроительной документации. Стратегия развития населенных пунктов и территорий опирается, прежде всего, на ресурсную базу особенности региона или конкретного населенного

пункта, его экономический и природный потенциал. Одной из важных составляющих проектов является определение приоритетов развития территорий с учетом существующих проблем, конкретных задач по обеспечению территориального развития, инженерных и транспортных систем, природоохранных мероприятий.

При разработке проектов градостроительной документации обязательно учитываются и государственные интересы, которые определяют соответствующие органы исполнительной власти, в зависимости от значимости территории или населенного пункта в системе расселения.

На протяжении последних 7-10 лет в Украине проведена значительная работа по обновлению схем планирования территорий областей, генеральных планов областных центров, других населенных пунктов, планов зонирования территорий. Идет к завершению процесс разработки схем планировки областей. Около 70% из них уже утверждены, остальные находятся в стадии завершения и утверждения. Завершена разработка новых генеральных планов областных центров и столицы, города - Киева, для ряда городов одновременно ведется разработка планов зонирования (зонингов), для территорий, которые генеральным планом определены под новое жилищное строительство, разрабатываются детальные планы.

Одной из главных задач генеральных планов городов и прочих населенных пунктов, безусловно, является определение необходимых объемов жилищного строительства и соответствующих им территориальных ресурсов. Стратегия решения этой составляющей генеральных планов претерпела значительные изменения. В современных социально-политических условиях действия проектировщиков ориентированы, прежде всего, на максимальное использование внутригородских территориальных ресурсов в существующих границах городов. Развитие за счет прилегающих территорий на практике сопряжено со значительными трудностями, связанными, прежде всего с распаиванием земель. Этот факт подтверждает практика разработки генеральных планов городов Харькова, Киева, Днепропетровска, Хмельницкого, Сум и других городов.

Напротив разработка генеральных планов сельских поселений, прежде всего расположенных вокруг крупных городов, отражает иной подход, происходит значительное развитие за счет освоения новых территорий в т. ч. под размещение жилья, другие виды застройки, склады, объекты обслуживания, рекреацию. Однако на практике пока что не нашёл своего отображения пример согласованного взаимодействия органов местного самоуправления городов и пригородных зон в вопросах использования территорий. И этот очень важный вопрос требует дальнейшего четкого правового организационного решения.

Статья поступила в редакцию 17.11.2013 г.