

К. Гавроньскі,
доктор технічних наук, завідувач кафедри
“Планування організації та охорони територій”
Краківського університету сільського господарства

О. Петраковська,
доктор технічних наук, завідувач кафедри
“Землепорядкування та кадастр” Київського національного
університету будівництва та архітектури

Л. Тузова,
кандидат архітектури, доцент кафедри
“Землепорядкування та кадастр” Київського національного
університету будівництва та архітектури

Й. Херник,
доктор технічних наук, професор кафедри
“Планування організації та охорони територій”
Краківського університету сільського господарства

ЗМІНИ В СИСТЕМІ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ ЗА ОСТАННІ 20 РОКІВ

Київ має спеціальний статус у системі адміністративно-територіального устрою України як столиця держави, інтегрує та віддзеркалює усі процеси, які відбуваються у містобудівній політиці, зміни у системі містобудівної документації, в економічній та соціальній сферах. Розроблення Концепції Генерального плану м. Києва та його приміської зони до 2025 року, а також Генерального плану міста Києва потребує визначення ефективного механізму реалізації запропонованих напрямів його розвитку та забезпечення відповідності здійснення будівництва основним положенням Генерального плану.

Невирішені питання, які впливають на підставі порівняльного аналізу системи планування території в Україні, Польщі та інших європейських державах, є також невирішеними для розвитку м. Києва. Тому з урахуванням зарубіжного досвіду стаття спрямована на визначення слабких ланок системи містобудівної документації в Україні та напрямів подальшого удосконалення системи планування.

© К. Гавроньскі, О. Петраковська, Л. Тузова, Й. Херник, 2012

Дослідження, наведені в статті, є результатом співробітництва в розрізі міжнародного Проекту Темпус IV № 159184-2009 TEMPUS-SE-JPCR “Development of New Land Governance Studies in Macedonia and Ukraine” за участю **Швеції, Фінляндії, Польщі**.

Планувальна система Польщі як члена Європейського Союзу узгоджена з вимогами європейських країн щодо планування території, тому, на наш погляд, представляє інтерес трансформація планувальних систем Польщі та України за останні 20 років та порівняльний аналіз сучасного стану планування територій в Україні з досвідом Польщі та інших європейських країн.

Зміни у системі планування територій після трансформації устрою Польщі

Зміни устрою Польщі, які постали після 1989 р., обумовили відмову від планованої економіки та централізованої системи планування території. Відповідно до цього було проведено, перш за все, децентралізацію завдань у сфері планування території і визначена самостійність гмін (громад) у прийнятті планувальних рішень.

Сучасне планування території у Польщі принципово відрізняється від системи планування, яке функціонувало до трансформації устрою держави. Замість єдиного суб'єкта планування в особі державної структури з'явилися державні органи, відповідальні за формування політики у сфері планування територій, а також місцеві органи самоврядування з повноваженнями прийняття рішень щодо призначення та використання територій.

Основним законодавчим актом, який регулює проблеми використання територій у Польщі, є Закон від 23 березня 2003 р. “Про планування та освоєння територій”, який окреслює засади формування планувальної політики, що проводиться органами місцевого самоврядування та державної влади. У законі наведено поняття “планування територій” як діяльності, яка полягає у визначенні цільового призначення території, засад її використання на підставі встановленого порядку планування і збалансованого розвитку територій як основи цієї діяльності.

В основу нової “філософії” планування територій покладена ідея наближення до ринкової економіки, дотримання самостійності гмін (громад), охорони власності громадян, а також турбота про природне середовище. В результаті перетворень у процесі планування територій на цей час функціонують рівноправні партнери, такі як громадяни, громади і держава, а одним із завдань планування територій є розв'язання можливих конфліктів між ними.

Еволюція системи планування території в Польщі у 1989–2012 роках відображено на рис. 1. До 1989 року в Польщі функціонувало державне планування території, що відповідало суспільно-політичній системі того часу. В умовах централізованого керування економікою під час планування території обов'язковим був принцип домінуючої ролі документації вищого рівня. На практиці це означало, що прийняття документації вищого рівня (наприклад, планування території країни) вважалося обов'язковим до застосування у документації нижчого рівня (наприклад, під час планування використання території воєводств (областей) або місцевих планів використання території). Такий принцип був відображенням загальних правил управління державою з недемократичними основами устрою.

На першому етапі трансформації, який відбувся у 1989 році, було ліквідовано засади домінування в системі планування території і надано права ініціативи іншим суб'єктам, задіяним у плануванні території.

Одночасно із децентралізацією державних функцій з'явилося самоврядування громад – як одна з основних ланок суспільної влади. Законом “Про самоврядування громад” від 8 березня 1990 року гмінам надана правова самостійність, можливість виконувати суспільні завдання на власну відповідальність, проводити самостійну фінансову політику, а також вирішувати питання економічного та територіального розвитку.

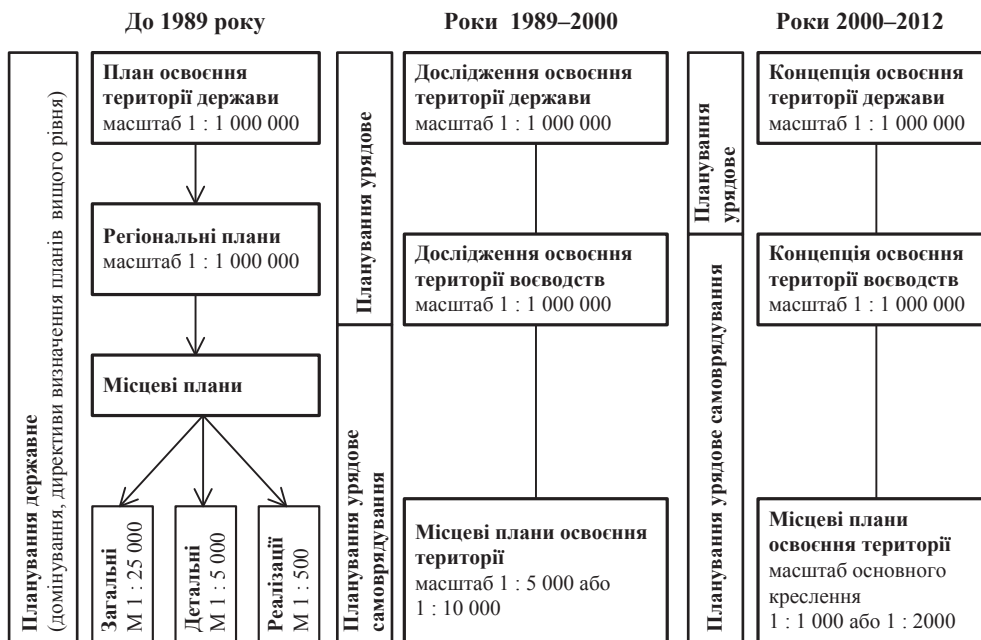


Рис. 1. Еволюція системи територіального планування Польщі

Гмінам були надані повноваження, які включали, у тому числі, завдання у сфері “просторового планування”, яке можна порівняти з поняттям “містобудування” в Україні. До повноважень гмін входять обов’язки виконання і затвердження документації місцевого рівня.

Одним із важливих положень, яке запроваджено у сучасній Польщі, є урахування суспільних інтересів у процесі планування. Зазначене положення знаходить своє відображення як на етапі підготовки та затвердження місцевих планів радами гміни, так і в прийнятті рішень про передумови середовища для залучення інвестицій, визначенні умов забудови та освоєння територій. Крім того, екологічні організації, які мають відповідні повноваження, можуть брати участь в підготовці документації в питаннях, які передбачають участь громади.

Новим положенням, яке впроваджено до системи планування територій в Польщі після 1989 р., є визначення заходів щодо охорони середовища та обов’язковість їх застосування на всіх стадіях процесу планування та інвестування. Важливо зазначити, що це є нові правові регулятори, на підставі яких визначена обов’язковість виконання заходів у сфері охорони навколишнього середовища. До таких заходів відносяться прогноз наслідків затвердження (або зміни) місцевих планів освоєння території, а також оцінка впливу підприємств, шкідливих для середовища.

Прогноз наслідків затвердження місцевих планів освоєння території виконується на всіх рівнях планування територій і включає визначення, аналіз та оцінку широкого кола питань у сфері охорони середовища та надає пропозиції для запобігання, організації або компенсації негативного впливу. Оцінка впливу діяльності підприємств, шкідливих для середовища, широко застосовується в інвестиційному процесі. Такій оцінці підлягають дві категорії підприємств: підприємства, діяльність яких впливає на стан навколишнього середовища, і підприємства, діяльність яких може потенційно впливати на середовище.

Зміни у системі планування територій в Україні

Підходи до планування територій в Україні довгий час фактично зберігали традиції радянських часів. Правовими підставами для планування територій були державні будівельні норми, правила та довідники, законів у сфері містобудування та територіального планування в Україні не існувало. В 1992 році вийшов Закон “Про основи містобудування”, який визначив правові, економічні, соціальні та організаційні засади та головні напрямки містобудівної діяльності. Одними з основних завдань містобудівної діяльності були зазначені планування, забудова та

інше використання територій, розробка і реалізація містобудівної документації. Однак поняття “планування територій” не було визначено.

У 2000 році в Україні був прийнятий Закон “Про планування та забудову територій”, яким вперше на законодавчому рівні було визначено структуру містобудівної документації на державному, регіональному та місцевому рівнях та визначені склад, зміст та завдання різних містобудівних планів. Також законом було надано визначення планування територій як “процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень” [1]. Паралельно із законом у 2001 році виданий довідник проєктувальника, в якому надано визначення “планувальна організація територій – це раціональне просторове поєднання функціонально-територіальних елементів (виробництва, розселення, природокористування), які об’єднуються структурами управління з метою створення і підтримання повноцінного проживання людини” [5].

У 2011 році приймається новий Закон “Про регулювання містобудівної діяльності”, який принципово змінює підходи до розробки містобудівної документації та її структуру. “Планування та забудова територій” визначається як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: прогнозування розвитку територій та забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об’єктів та встановлення режиму їх забудови тощо [2].

На відміну від європейських країн, в Україні немає законодавчо визначеного поняття “просторового/територіального планування”, фактично його функції закріплені за поняттям “планування та забудова територій”.

Зміни, які відбулися в структурі містобудівної документації в Україні за останні 20 років, наведені в табл. 1.

Система планування територій на загальнодержавному та регіональному рівнях у Польщі та в Україні

Система актів, яка визначає політику у сфері планування території Польщі, включає: концепцію освоєння території країни, а також програми, які містять завдання реалізації суспільних потреб на загальнодержавному рівні, а також інші планувальні акти (доповіді про стан просторового освоєння країни, різні аналізи та планувальні дослідження). Кон-

цепція освоєння території країни визначає передумови, цілі та напрями балансованого розвитку, в тому числі: основні елементи мережі поселень, вимоги у сфері охорони середовища та пам'яток з урахуванням територій, які підлягають охороні, розташування об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури, стратегічних об'єктів водного господарства загальнодержавного та міжнародного значення, проблемні території загальнодержавного значення. Вона обґрунтовує стратегічні напрямки політики у сфері планування територій у Польщі і визначає підстави для підготовки програм, які спрямовані на реалізацію об'єктів для суспільних потреб загальнодержавного значення.

Таблиця 1

Зміни в структурі містобудівної документації

	1992	2000	2011
Рівні планування	Згідно із радянськими нормами і правилами	Згідно із Законом “Про планування та забудову територій”	Згідно із Законом “Про регулювання містобудівної діяльності”
Державний	–	Генеральна схема планування територій України	Генеральна схема планування територій України
	–	Схема планування окремих частин територій	Схема планування окремих частин територій
Регіональний	Схеми районного планування, проект районного планування	Схеми планування території АР Крим, областей, районів	Схеми планування території АР Крим, областей, районів
Місцевий	Генеральний план	Генеральний план	Генеральний план
	–	–	План зонування
	Детальний план	Детальний план	Детальний план
	Проект забудови	Проект забудови	–
	–	Проект розподілу територій	–
	–	Містобудівне обґрунтування	–

В Україні на державному рівні складаються Генеральна схема планування території та схеми планування окремих частин території. Генеральна схема планування території України, головним розробником якої є НДПІ “Діпромісто”, визначає концептуальні вирішення планування та

використання території країни і є єдиним видом містобудівної документації, який окремим законом затверджений Верховною Радою України [3].

Слід підкреслити, що основні напрямки територіального розвитку країни, які вирішуються у Концепції освоєння території Польщі та Генеральній схемі планування території України, базуються на принципах, що відповідають рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи, в тому числі принципу забезпечення сталого, економічно, екологічно та соціально збалансованого розвитку країни. Тому в документації загальнодержавного рівня, як в Польщі, так і в Україні, вирішуються такі самі питання: удосконалення системи розселення, охорони природного середовища та пам'яток культурної спадщини, розташування основних стратегічних об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури тощо. Важливим є те, що в планувальній документації країн на загальнодержавному рівні визначаються проблемні території, які потребують державної підтримки.

Основним планувальним актом самоврядування воєводства (області) в Польщі є план освоєння території воєводства, принципів рішення якого обумовлюються загальною стратегією розвитку воєводства. План освоєння території області не має правового статусу, який встановлює обов'язковість застосування його положень на території області, але є важливим для громадської влади. Затвердження плану освоєння території воєводства впливає на рішення гмін під час проведення досліджень передумов і напрямів освоєння їх територій.

План освоєння території воєводства, який розробляється на всю його територію, визначає: основні елементи мережі поселень воєводства, систему охоронних територій, пропозиції щодо розміщення об'єктів для суспільних потреб більше ніж місцевого значення на території воєводства, території, які потребують підтримки, проблемні території (наприклад, потенційно небезпечні під час затоплення). Поряд з планом освоєння території воєводства та стратегії його розвитку може виконуватись інша спеціальна планувальна документація, як, наприклад, план розвитку мережі доріг, інженерної інфраструктури та ін.

Планування територій на регіональному рівні в Україні здійснюється шляхом розроблення схем планування територій основних адміністративно-територіальних одиниць, таких як: Автономна Республіка Крим, області та райони. Одними з головних завдань схем планування територій є досягнення рівноваги між національними та регіональними пріоритетами розвитку.

На регіональному рівні в Польщі (16 воєводств) та в Україні (24 області та АР Крим) документація щодо планування територій в основ-

ному подібна за змістом та переліком основних завдань. Суттєвою різницею документації регіонального рівня у Польщі та в Україні є обсяг виконуваних робіт та ступінь їх деталізації. План освоєння території воєводства розробляється у М 1 : 300 000, враховує концептуальні завдання загальнодержавного рівня та визначає стратегію розвитку воєводства, яка впливає на планування території місцевого рівня. В Україні відповідно до державних будівельних норм [4] масштаб схеми планування території області – 1 : 50 000, 1 : 100 000 передбачає більшу деталізацію проектних пропозицій, розроблення системи індикативних показників, на підставі яких проводиться аналіз стану використання та прогнозування розвитку територій, що дозволяє, зокрема, здійснювати моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України.

Планування території на місцевому рівні

У Польщі основним інструментом освоєння території гмін є місцеві плани. Планування території на рівні гмін виконує в Польщі подвійну роль. З одного боку, документація визначає політику планування гміни, а саме: цілі, напрямки діяльності в частині освоєння територій. З другого – завданням місцевого плану освоєння території є встановлення призначення, принципів використання та забудови території гміни. Слід зазначити, що гміна – це громада міста або сільська громада (в Польщі – 306 міст та 2179 сіл). Сільська громада може поєднувати від кількох до кільканадцяти сіл.

Для території гміни розробляються два види планувальної документації: дослідження передумов та напрямів освоєння територій (документація, яка визначає політику планування гміни) та місцевий план освоєння територій (має правовий статус, який визначає обов'язковість виконання його положень).

Дослідження передумов та напрямів освоєння територій у текстовому та картографічному матеріалі (М 1 : 10 000) представляють концепцію освоєння території гміни, сутність якої полягає в тому, що проведені дослідження дозволяють органам влади впливати на майбутнє територіальне планування до прийняття рішення гміни про затвердження місцевого плану. Система планування в Польщі з урахуванням місцевого планування територій представлена на рис. 2.

Дослідження передумов та напрямів освоєння територій – на відміну від місцевого плану освоєння територій – не є правовим документом. Пропозиції не мають обов'язкового правового характеру і не можуть стати підставою для прийняття адміністративних рішень. Однак цей документ визначає напрями і способи діяльності органів влади та



Рис. 2. Система територіального планування Польщі з урахуванням місцевого планування території

окремих осіб в системі апарату гміни і обов'язково проводяться для території гміни в цілому.

Наступним етапом планування на місцевому рівні є розроблення й затвердження проекту місцевого плану території. Місцевий план освоєння територій встановлює правила, які прийняті у дослідженнях передумов та напрямків освоєння територій. Слід підкреслити, що місцевий план території, на відміну від досліджень передумов та напрямків освоєння

ення, не повинен розроблятися на всю територію гміни. Цей планувальний акт є правовим документом (правилами гміни), обов'язковим для території, на яку розроблено місцевий план. Вимоги та визначення місцевого плану є обов'язковими ні тільки для органів влади гміни і громадських організацій, але також і для громадян. Місцевий план території складається з текстових та картографічних матеріалів в масштабі 1:1000 або 1:2000 для лінійних об'єктів будівництва. Після розроблення і затвердження місцевого плану освоєння території починається його реалізація, яка в Польщі передбачає застосування дуже спрощеної системи надання дозволів на будівництво для території, на яку останнім часом затверджено місцевий план, прийняття рішень для умов забудови територій, для яких місцеві плани було розроблено раніше, а також прийняття рішення щодо місця розташування об'єктів для суспільних потреб.

Для порівняння з планувальною документацією в Польщі наведемо стисло характеристику містобудівної документації місцевого рівня в Україні. Головним видом документації на місцевому рівні, як відомо, є генеральний план, призначений для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Основні завдання його полягають у визначенні основних принципів і напрямків планувальної організації та функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування населення, організації вулично-дорожньої мережі і розвитку інженерно-транспортної інфраструктури тощо [5]. У законодавстві України останнім часом зроблено пропозиції щодо поєднання змісту містобудівної та землевпорядної документації, тому передбачено, що невід'ємною частиною генерального плану є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту. Генеральний план, який затверджується міською, сільською або селищною радами, є правовою підставою для визначення режиму використання територій.

Другим видом містобудівної документації місцевого рівня є план зонування території (зонінг). План зонування розглядається як основний механізм сприяння реалізації положень генерального плану. Основною метою плану зонування є визначення умов та обмежень використання території. Зонування території населеного пункту включає її поділ на територіальні зони з визначенням видів використання території та встановленням містобудівного регламенту, який визначає види переважного використання земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва [6].

Детальний план території у разі відсутності плану зонування визначає містобудівні умови та обмеження забудови або їх уточнює згідно із планом зонування. Основними завданнями детального плану території є визначен-

ня принципів планувально-просторової організації забудови, червоних ліній та ліній регулювання забудови, функціонального призначення, режиму та параметрів забудови однієї чи декількох земельних ділянок [7].

Умови та обмеження забудови, які визначаються у плані зонування та детальному плані території, є вихідними даними для розроблення проектної документації для будівництва.

На підставі порівняльного аналізу системи документації місцевого рівня слід звернути увагу на те, що планувальна документація, яка у Польщі має назву дослідження передумов та напрямів освоєння територій, найбільш наближена за змістом до генерального плану населеного пункту в Україні.

Головним правовим документом у Польщі, так як і в інших європейських країнах: Німеччині, Швеції, Фінляндії, Данії, є місцевий (детальний) план території, який спрямований на реалізацію пропозицій щодо освоєння територій. Одним із важливих завдань місцевого плану в Польщі є визначення цільового призначення, умов та вимог для будівництва об'єктів. Масштаб місцевого плану дозволяє забезпечити реалізацію проектних рішень та створити умови для повної відповідності будівництва затвердженим пропозиціям місцевого плану. Слід додати, що реалізації місцевих планів у практиці будівництва в Польщі та інших європейських країнах, у тому числі впровадженню вимог щодо граничних параметрів забудови, приділяється особлива увага. Одним із стимулів розроблення місцевих планів у Польщі, отримання інструментів реалізації запланованої забудови є можливість застосування дуже спрощеної системи надання дозволів на будівництво.

Таким чином, на підставі наведених матеріалів можна зробити кілька висновків, які стосуються змін у системі планування Польщі та України за останні 20 років.

Можна зазначити, що основними досягненнями трансформації устрою Польщі відносно просторової економіки була децентралізація адміністративного управління, посилення повноважень самоврядування гмін та зростання ролі місцевого планування території.

Система планування була змінена відповідно до демократичних основ устрою держави. Особливу роль відіграє місцеве планування, завданням якого є формулювання підстав планувальної політики, встановлення призначення та принципів використання та забудови територій.

Після ліквідації принципів домінування планів вищого рівня та передачі права прийняття рішень щодо місцевого планування самоврядуванню процес планування територій став більш суспільним. Впроваджено участь громадських організацій у процесі планування та освоєння територій.

Польська республіка визнала право власності громадян на нерухомість, впроваджено обов'язкові інструменти охорони середовища під час процесу планування та освоєння території.

Можна зазначити, що за останні 20 років містобудівна документація в Україні також зазнала важливих змін. На загальнодержавному рівні у 2002 році була розроблена Генеральна схема планування території України, яка визначила основні пріоритети планування та використання території країни.

На регіональному рівні принципові підходи до планування території zostалися незмінними, але деталізовано зміст документації, розглянуті питання інвестиційної привабливості території та прогнозування її розвитку на підставі системи індикативних показників, що дозволяє приймати обґрунтовані рішення щодо перспективного використання територій.

Вперше у Законі України “Про регулювання містобудівної діяльності” встановлена законодавча вимога щодо ув'язки змісту та взаємної узгодженості містобудівної та земельнопорядної документації на місцевому рівні, але в практику проектування ця норма ще не впроваджена.

У системі містобудівної документації місцевого рівня в Україні основним планувальним документом розвитку міста є генеральний план населеного пункту. Але масштаб генерального плану, зміст плану зонування не дозволяє певною мірою реалізувати затверджені положення розвитку міст. Розроблення детального плану території сьогодні також не вирішує деяких дуже важливих для міського середовища питань, в тому числі, наприклад, таких, як визначення гранично допустимих показників використання територій та окремих земельних ділянок. Саме це дуже ускладнює, а інколи робить неможливим контроль за забудовою міських територій в Україні.

Таким чином, можна зазначити, що основною відмінністю системи планування України в порівнянні з Польщею та іншими європейськими країнами є слабка ланка місцевого рівня – детальне планування, в той час як тільки детальне планування, як відомо, надає можливість реалізувати пропозиції генерального плану та забезпечити відповідність будівництва проектним рішенням містобудівної документації.

Слід також додати, що затвердження плану зонування та детального плану території на законодавчому рівні в Україні не передбачає спрощення процедури надання вихідних даних на проектування, а саме: містобудівних умов та обмежень забудови, технічних умов, а також спрощення процедури отримання дозволів на виконання будівельних робіт, у той час як європейський досвід, в тому числі досвід Польщі, свідчить,

що саме це стимулює розроблення цих видів документації та їх фінансування з місцевих бюджетів, сприяє активізації інвестиційної діяльності.

Ключові слова: система планування, регіональні плани, місцеві плани, схема планування, генеральний план, види використання, план зонування, детальний план, дозвіл на будівництво.

Список літератури

1. Про планування та забудови територій. Закон України № 1699-III від 20.04.2000. Втратив чинність 17.02.2011.

2. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI, 17.02.2011.

3. Про Генеральну схему планування території України. Закон України № 3059-III, 07.02.2002.

4. Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях: ДБН Б.1.1-13:2012.

5. Склад та зміст генерального плану населеного пункту: ДБН Б.1.1-15:2012.

6. Настанова про склад та зміст плану зонування території (Зонінг). ДСТУ-НББ.1.1-12:2011.

7. Склад та зміст детального плану території: ДБН Б.1.1-14:2012.

8. Містобудування. Довідник проектувальника / За ред. Т.Ф. Панченко. – К.: Укрархбудінформ, 2001.

9. Gawroński K. Planowanie przestrzenne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem planowania miejscowego; Przegląd Geodezyjny, 11/2007. – S. 12–15.

10. Niewiadomski Z. Planowanie przestrzenne, Zarys systemu; Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, 2003. – S. 167.

11. Niewiadomski Z. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz; Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa, 2005. – S. 81.

12. Piech J. Planowanie przestrzenne na drodze przemian; Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie, nr 39, 1993. – S. 113.

13. Piech J., Gawroński K. Zagospodarowanie przestrzenne a strategia rozwoju gminy; Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Konferencje XIV, Wrocław, 1997. – S. 47.

14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. nr 142 poz. 1591 z 2001 r. z późniejszymi zmianami).

15. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 z 2003 r. z późniejszymi zmianami).