

Г. В. Айлікова

*Головний архітектор проектів
ДП УДНДПМ «Діпромiсто»
імені Ю. М. Білоконя*

ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ (НА ПРИКЛАДІ ЄНАКІЇВСЬКОЇ ГРУПИ ПОСЕЛЕНЬ)

Робота «Генеральний план м. Єнакієве та населених пунктів, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні Єнакіївської міської ради» виконується ДП УДНДПМ «Діпромiсто» імені Ю. М. Білоконя на замовлення Єнакіївської міської ради і є унікальною для сьогодення, оскільки в рамках цієї роботи одночасно виконуються генеральні плани тридцяти населених пунктів, що входять до складу Єнакіївської міської ради.

Робота є комплексною і виконується у два етапи.

На першому етапі розробляються генеральні плани, власне, міст Єнакієве та Юнокомунарівська, селищ міського типу Дружне, Булавинське, Олександрівське, Оленівка, Прибережне, Карло-Марксове, селища Старопетрівське, сіл Новоселівка, Авіловка, Шапошникове. Всі ці поселення розташовані на невеликій відстані одне від одного і групуються навколо міста Єнакієве, при цьому вони нерозривно пов'язані між собою та з містом Єнакієве транспортними, економічними та соціально-побутовими зв'язками.

На другому етапі комплексу робіт виконуються генеральні плани таких населених пунктів: міста Вуглегірськ, селищ Каютине, Красний Пахар, Грозне, Савелівка, Булавине, Ольховатка, Іллінка, Весела Долина, Кам'янка, Данилове, Рідкодуб, Корсунь, Верхня Кринка, Щебенка, Шевченко, Петрівське, Путепровід. Ці населені пункти більш віддалені від міста Єнакієве, однак також тісно пов'язані з ним економічними та трудовими зв'язками.

Необхідність виконання генерального плану м. Єнакієве та населених пунктів Єнакіївської міської ради традиційно виникла у зв'язку з тим, що термін дії попередніх генеральних планів, які були виконані для цих населених пунктів у різний час, вичерпано і сьогодні для їх територіального розвитку необхідна нова проектна містобудівна документація, яка відповідає сучасним вимогам. Крім того, на частину населених пунктів, які розглядаються, містобудівна документація взагалі не виконувалася.

Саме досвід виконання цієї роботи дав можливість виявити ряд серйозних проблем, що виникають при розробленні генеральних планів у нових умовах.

Загальновідомо, що сьогодні всі генеральні плани повинні виконуватися на нових засадах, з урахуванням того, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» термін дії генеральних планів не обмежений, «генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту», а також базовим документом, на підставі якого виконуються детальні плани території, плани зонування (зонінги), землевлпорядна та інша документація, що регламентує використання території населених пунктів та окремих земельних ділянок.

У зв'язку з цим сьогодні, як ніколи, до якості генеральних планів та їх «наповнення» пред'являються підвищені вимоги. Генеральні плани повинні виконувати нові завдання: при розробленні довгострокової програми розвитку населеного пункту, що закладається в генеральному плані, важливим є поєднання різноманітних, а часом і альтернативних інтересів різних груп населення, що проживає на конкретній території.

Поряд з тим, що сьогодні змінився загальний підхід до виконання генеральних планів, однією з характерних рис, пов'язаних з виконанням містобудівної документації, є те, що проектувальники постійно зіштовхуються з рядом проблем, які неможливо вирішити в рамках окремого генерального плану і які потребують серйозних змін як у законодавстві, так і в баченні майбутнього розвитку територій. При цьому окремі проблеми виникають при проектуванні у всіх без винятку регіонах України, а інші є характерними лише для окремих регіонів. Умовно ці проблеми можна поділити на організаційно-методичні (організація розроблення та інформаційне забезпечення генеральних планів), законодавчі (недосконалість та суперечливість існуючих законів і нормативно-правових актів) та, власне, планувальні, на подолання яких спрямовані рішення генеральних планів.

Так, наприклад, уже на початку виконання генеральних планів Єнакіївської групи поселень автори зіткнулися з основною організаційною проблемою, що потребує негайного вирішення в масштабі країни і з якою зіштовхуються всі, хто займається плануванням територій як місцевого, так і регіонального рівня. Це відсутність векторної топографічної підоснови М 1:2000 населених пунктів Донеччини, адаптованої в єдину топооснову для всієї України у системі координат УСК 2000, як це визначено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»,

а також узаконеного переліку геопросторових даних (з відповідним номером коду), які необхідно відображати на кресленнях містобудівної документації різних рівнів, у тому числі на кресленнях генерального плану. Крім того, в зв'язку з відсутністю затвердженої методики та програмного забезпечення для створення єдиної інформаційної системи обробки, зберігання та забезпечення містобудівної діяльності (містобудівного кадастру) неможливо якісно виконувати генеральні плани, які були б адаптовані до сучасних вимог і які в подальшому можна було б безпроблемно реалізовувати.

У зв'язку з цією проблемою розроблення генеральних планів Єнакіївської групи поселень на першому етапі виконання робіт зайняло набагато більше часу і потребувало виконання адаптації векторної електронної карти кожного населеного пункту для містобудівних потреб з «прив'язкою» їх до загальної схеми розміщення на території Єнакіївської міської ради та Донецької області.

Іншою проблемою організаційно-методичного плану, з якою зіштовхнулись автори проекту, стала відсутність взаємоузгоджених дій на всіх рівнях органів містобудування та архітектури і землевпорядних органів. Сьогодні практично неможливо отримати достовірну інформацію щодо цільового призначення та меж окремих земельних ділянок на території населених пунктів та поза їх межами, незважаючи на те, що законодавчо визначена необхідність обміну інформацією між містобудівним та земельним кадастрами.

Монополізація Державним земельним кадастром інформації щодо меж та існуючого використання земельних ділянок на території населених пунктів, крім того, що негативно впливає на можливість якісного виконання містобудівної документації, при намаганні реалізувати рішення генерального плану породжує безліч конфліктів, пов'язаних з проходженням червоних ліній, узгодженням меж окремих земельних ділянок, проходженням межі населених пунктів тощо. Крім того, навіть за наявності землевпорядної документації в електронному вигляді (в системі координат 1963 р.) неможливо точно сумістити її з наявною топогеодезичною основою в системі координат УСК 2000.

Не менш болючою проблемою при отриманні вихідних даних для виконання генеральних планів населених пунктів Єнакіївської міської ради стала нова форма статистичної звітності та відсутність будь-якого моніторингу процесів, що відбуваються в промисловості, комунальному секторі населених пунктів та області в цілому, «конфіденційність» інформації щодо джерел водопостачання та енергопостачання. Все це в сукупності не дало можливості повною мірою виявити та проаналізу-

вати проблеми сучасного стану і перспективи, навіть короточасні, розвитку окремих промислових підприємств, інженерної інфраструктури, господарського комплексу тощо.

До типових проблем, пов'язаних з недосконалістю існуючого законодавства, можна віднести проблему юридичного визначення таких понять, як міськрада та сільрада в територіальному аспекті. Для виконання генеральних планів Єнакіївської групи поселень ця проблема є однією з найактуальніших, оскільки безпосередньо стосується зміни меж населених пунктів і управління територією за межами населених пунктів.

Найбільш доцільно цю проблему проілюструвати на прикладі населених пунктів Донецького регіону, оскільки саме цій території притаманна яскраво виражена специфіка формування системи розселення, яка прямо пов'язана з особливістю розвитку господарського комплексу — видобутком та переробкою корисних копалин.

Як відомо, система розселення Донецької області є характерною для старопромислових гірничодобувних районів. Практично всі великі міста, такі як Донецьк, Макіївка, Горлівка, Авдіївка, Харцизьк, Єнакієве, формувалися за рахунок поступового розширення, а потім просторового злиття окремих робітничих поселень, які зародилися одночасно з будівництвом шахт, заводів та інших промислових підприємств.

Водночас навколо цих міст формувалися локальні системи розселення, що склалися і складаються до цього часу з населених пунктів, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні відповідних міст та розташовані на території відповідних міських рад. Наприклад, в адміністративному підпорядкуванні Донецької міської ради перебуває 13 населених пунктів, Макіївської — 32 населених пункти, Горлівської — 7 населених пунктів, Шахтарської — 14 населених пунктів, Єнакіївської — 29 населених пунктів. При цьому деякі населені пункти, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні одного міста, можуть територіально розташовуватися на території іншої міської ради. Наприклад, села Авіловка та Шапошниково, що підпорядковані місту Єнакієве, територіально розміщені на території Макіївської міської ради.

Крім того, деякі населені пункти, що входять до складу міської ради, в свою чергу мають у своєму складі територіально виражені сільські та селищні ради. Як приклад можна навести існування на території Єнакіївської міської ради Юнокомунарівської міської ради, до якої входять м. Юнокомунарівськ та смт Дружне, Карло-Марксівської селищної ради, до якої входять смт Карло-Марксове, селище Старопетрівське та село

Новоселівка, Булавинської селищної ради, до якої входять смт Булавинське, Олександрівське, Оленівка та Прибережне, Вуглегірської міської ради тощо.

Виникнення такої складної адміністративно-територіальної системи на території Донеччини можна пояснити тим, що за часом формування система розселення Донецької області порівняно молода. Так, Донецьк отримав статус міста в 1917 р., Макіївка та Єнакієве — в 1925 р., Харцизьк, Ясиновата, Іловайськ, Моспино — в 1938 р., у 1956 р. — Авдіївка та Курахово, аналогічні дати отримання статусу міста мають і інші населені пункти Донецької області. Як правило, в той час не було потреби в чіткому визначенні меж населених пунктів, оскільки вся земля перебувала у власності держави.

У подальшому, в середині 60-х років, на території Донецької області постановами Кабінету Міністрів України були встановлені так звані «межі міст», які були виражені в координатах, охоплювали значну територію і, по суті, збігалися з межами визначених сьогодні міських рад. При цьому юридично не було визначено поняття міської ради як територіального утворення. Не визначене це поняття і сьогодні, оскільки законодавчо міські та сільські ради трактуються лише як об'єднання громадян, а не як територіальне утворення.

Не визначеним на сьогодні залишається і питання, хто, власне, повинен розпоряджатися землями в межах міських рад, але за межами населених пунктів. Традиційно на Донеччині ці території також адміністративно підпорядковуються місту — центру міської ради, в той час як законодавчо цими територіями повинна розпоряджатися (за відсутності адміністративних районів) обласна адміністрація.

Саме така територіальна невизначеність, поряд з тим, що у більшості населених пунктів Єнакіївської міської ради відсутні встановлені межі населених пунктів, надзвичайно ускладнює збір вихідних даних та розроблення генеральних планів зі встановленням перспективних меж. При цьому у звітах землепорядних організацій землі, що обліковуються у відповідних формах в гектарах, як правило, не мають свого графічного відображення, а цифри, що наводяться у звітах, не збігаються з фактичним обміром території населених пунктів або міських рад. Розбіжності між звітом та обмірами для деяких населених пунктів є досить значними.

Як показує досвід виконання генеральних планів населених пунктів Єнакіївської групи поселень, розроблення містобудівної документації в даному регіоні також має ряд особливостей і потребує специфічного підходу.

Практично всі населені пункти цього регіону мають складну планувальну структуру, характерні недоліки планування та функціонального зонування поселень.

Серед них:

— як вже наводилося вище, відсутність закоординованих та винесених в натуру меж населених пунктів, міських та селищних рад;

— відсутність чіткої функціональної організації території, у зв'язку з чим відбувається невпорядковане її освоєння;

— невпорядкованість та незадовільний транспортний зв'язок існуючих населених пунктів між собою та з центрами розселення;

— значна розчленованість території населених пунктів транспортними комунікаціями та рельєфом;

— прилягання сельбищних територій до великих промислових утворень, які мають значні шкідливі викиди та великі санітарно-захисні зони і потребують реструктуризації території;

— наявність великої кількості планувальних обмежень, пов'язаних зі шкідливими викидами та гірничою геологією;

— дисперсне розташування в сельбищній забудові населених пунктів промислових та комунальних підприємств, які потребують винесення за межі сельбищної забудови або організації санітарно-захисних зон;

— розташування на території населених пунктів териконів та відвалів, які потребують озеленення, рекультивациі або переробки;

— відсутність розв'язок у двох рівнях на перетині основних транспортних магістралей та магістральних вулиць населених пунктів із залізницею та під'їзними коліями;

— наявність кварталів багатоквартирної забудови на території окремих населених пунктів, формування яких не було завершене через ряд різних причин;

— недостатня ширина та благоустрій існуючих вулиць у районах індивідуальної забудови;

— наявність промислових, промислово-складських та комунальних територій, які сьогодні використовуються неефективно;

— недостатній розвиток та благоустрій рекреаційних зон вздовж існуючих водойм та водотоків, в прилеглих лісових масивах, поганий екологічний стан водойм;

— недостатня кількість впорядкованих місць відпочинку, відірваність сельбищної забудови місць рекреації;

— відсутність у достатній кількості організованих санітарно-захисних зон;

— невідповідність нормативним показникам радіусів доступності до загальноосвітніх шкіл і дитячих дошкільних закладів;

— складні інженерно-будівельні умови освоєння території тощо.

Саме на ліквідацію цих планувальних недоліків для кожного населеного пункту та Єнакіївської групи поселень в цілому були спрямовані рішення генеральних планів населених пунктів, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні Єнакіївської міської ради. При цьому більшість рішень для окремого населеного пункту приймалися лише в сукупності рішень, прийнятих для групи суміжних населених пунктів, зокрема це стосується розвитку транспортної та інженерної інфраструктури, визначення територій для відпочинку та рекреації, захисту та відновлення природного середовища.

З одного боку, в процесі розроблення містобудівної документації були визначені пріоритети розвитку населених пунктів — це питання реструктуризації, екологізації та модернізації існуючого виробництва, переорієнтації виробництва на потреби ринку, проблеми, пов'язані з переобладнанням існуючих інженерних мереж та транспортних комунікацій, невідкладні заходи з покращення екологічної складової населених пунктів, підвищення якості стандартів соціального забезпечення та обслуговування населення тощо. З іншого боку, виходячи з того, що наповнення місцевих бюджетів сьогодні переважно здійснюється за рахунок розміщення комерційних об'єктів, фінансових закладів, підвищення доходів від нерухомості, генеральними планами були враховані інтереси окремих суб'єктів, які беруть участь в інвестиційних процесах, зокрема в місті Єнакієве та прилеглих територіях запропоновано створення системи комерційних рекреаційних об'єктів, таких як спеціалізовані центри розваг та відпочинку. До таких об'єктів можна віднести Бізнес-парк — багатофункціональний комплекс, який пропонується розмістити на території міста Єнакієве і який дозволить розширити, доповнити та поглибити функції міста у встановленні ділових зв'язків, розширенні гуманітарних, культурних, наукових, туристичних та інших міжнародних контактів.

У цілому, досвід розроблення генерального плану м. Єнакієве та Єнакіївської групи поселень дозволив зробити ряд висновків, зокрема:

— з метою виконання містобудівної документації нового рівня, яка б відповідала сучасним реаліям, необхідно прискорити створення єдиної векторної топографічної підоснови УСК 2000 для всієї території України та містобудівного кадастру, в який необхідно адаптувати інформаційні ресурси всіх галузевих кадастрів, у першу чергу земельного кадастру;

— виходячи зі специфіки систем розселення Донеччини актуальним питанням на сьогодні є законодавче визначення міських рад як територіальних одиниць, прирівняних до адміністративних районів, з подальшим розробленням схем планування території цих територіальних одиниць з метою впорядкування існуючої територіальної системи регіону та розширення прав територіальних громад;

— для населених пунктів Донецької області вже давно є актуальним упорядкування системи функціонального зонування, кооперація систем інженерно-транспортних інфраструктур і систем соціального культурно-побутового обслуговування, а також структур управління населеними пунктами. В зв'язку з цим генеральні плани населених пунктів Донеччини доцільно виконувати комплексно для декількох розташованих поряд поселень, які пов'язані між собою системою трудових, соціальних та транспортних зв'язків.

Список літератури

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-IV.

2. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 559 «Про містобудівний кадастр».

3. *Генеральний* план м. Єнакієве та населених пунктів, що знаходяться в адміністративному підпорядкуванні Єнакіївської міської ради. I етап (ДП УДНДПМ «Діпромiсто» імені Ю. М. Білокозя, 2012 р.).

Стаття надійшла до редакції 24 листопада 2013 р.