

УДК 711.165

ДЕТАЛЬНИЙ ПЛАН ТЕРИТОРІЇ: ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ЧИ ЗАСІБ РУЙНУВАННЯ?

Плешкановська А.М., доктор технічних наук, професор КНУБА, член-кореспондент УАА
Київський інститут урбаністики
Тел.: 044-248-90-39

Анотація. В статті наведені результати аналізу сучасної практики розроблення містобудівної документації на прикладі реалізації «Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві». Сформульовані проблеми, що виникають при розробленні детальних планів території у зв'язку із недосконалістю чинної законодавчо-нормативної бази містобудівного проектування.

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

ДЕТАЛЬНЫЙ ПЛАН ТЕРРИТОРИИ: ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ИЛИ СРЕДСТВО РАЗРУШЕНИЯ?

Плешкановская А.М., доктор технических наук, профессор КНУСА, член-корреспондент УАА
Киевский институт урбанистики
Тел.: 044-248-90-39

Аннотация. В статье приведены результаты анализа современной практики разработки градостроительной документации на примере реализации «Городской программы создания (обновления) градостроительной документации в г. Киеве». Сформулированы проблемы, возникающие при разработке детальных планов территории в связи с несовершенством действующей законодательно-нормативной базы градостроительного проектирования.

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

DETAILED TERRITORY PLAN: A TOOL FOR DEVELOPMENT OR MEANS OF DESTRUCTION?

Pleshkanoska Alla M., PhD technical sciences, professor at Kyiv National University of Construction and Architecture, member of the Ukrainian Academy of Architecture.
Kiev, Institute of Urban planning, managing director
Number: 044-248-90-39

Abstract. This article analyses the modern practice of town planning documentation development. As an example, an implementation of the “City programme for creation and updating of town planning documentation of Kiev” is used. The article formulates and describes the problems arising during the development of detailed territory plans, connected to the imperfections of the current legislative and regulatory framework of urban development.

Keywords: urban planning documentation, detailed territory plan, legislative and regulatory framework, land plot.

Постановка проблеми: 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.

Мета статті: виявлення актуальних проблем у сфері розроблення містобудівної документації в умовах сучасної законодавчо-нормативної бази містобудування. Дослідження виконано на прикладі м. Києва.

Задачі статті: при виконанні дослідження необхідно було:

- проаналізувати наявну та попередньо розроблену містобудівну документацію, що регулює питання використання та забудови міських територій та окремих земельних ділянок;
- встановити особливості та протиріччя між чинною законодавчою базою у сфері містобудівного проектування та фактичною практикою її розроблення;
- визначити напрями узгодження протиріччя.

План зонування, як окремий самостійний документ, та як і графічна складова Місцевих правил забудови в цілому, розроблені, на жаль, 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 XIX 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 цьому 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 і 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.

Відсутність 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 під зон), 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, по відношенню практично до всіх затверджених ДПТ, висунуті судові позови щодо порушення тих чи інших вимог чинного законодавства.

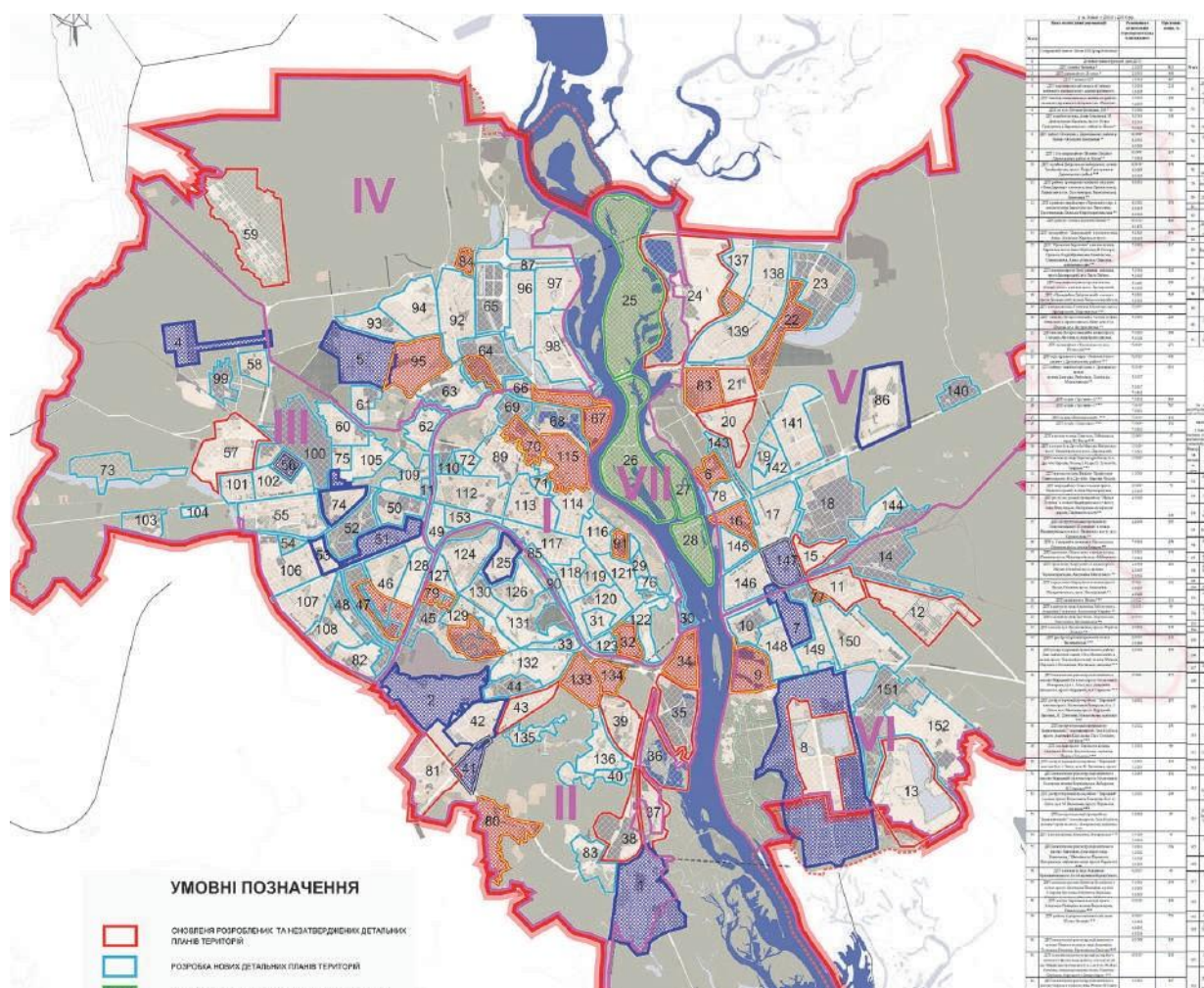


Рис. 1. Схема меж детальних планів території згідно «Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві»

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.

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 затвержені 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 територій), можна визначити наступні тенденції та проблеми при виконанні проектів детальних планів територій:

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 – 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 існують чинний Генеральний план (на період до 2020 року) та чинна (затверджена) Концепцію стратегічного розвитку міста (на період до 2025 року), які значною мірою не узгоджуються між собою та фактичним станов забудови території. Це створює можливість маніпуляцій при посиланні на той чи інший чинний містобудівний документ залежно від співпадання комерційних інтересів інвестора з проектними рішеннями.



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

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

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

урізноманітнення 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.

Відсутність належних коштів місцевих бюджетів для фінансування розроблення містобудівної документації обумовила те, що переважна більшість проектів детальних планів території в Києві та інших населених пунктах розробляється за рахунок інвестиційних коштів. За весь період виконання вищезгаданої програми (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 урахуванні своїх власних інтересів та отримання максимально можливих техніко-економічних показників забудови власної ділянки, що 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).

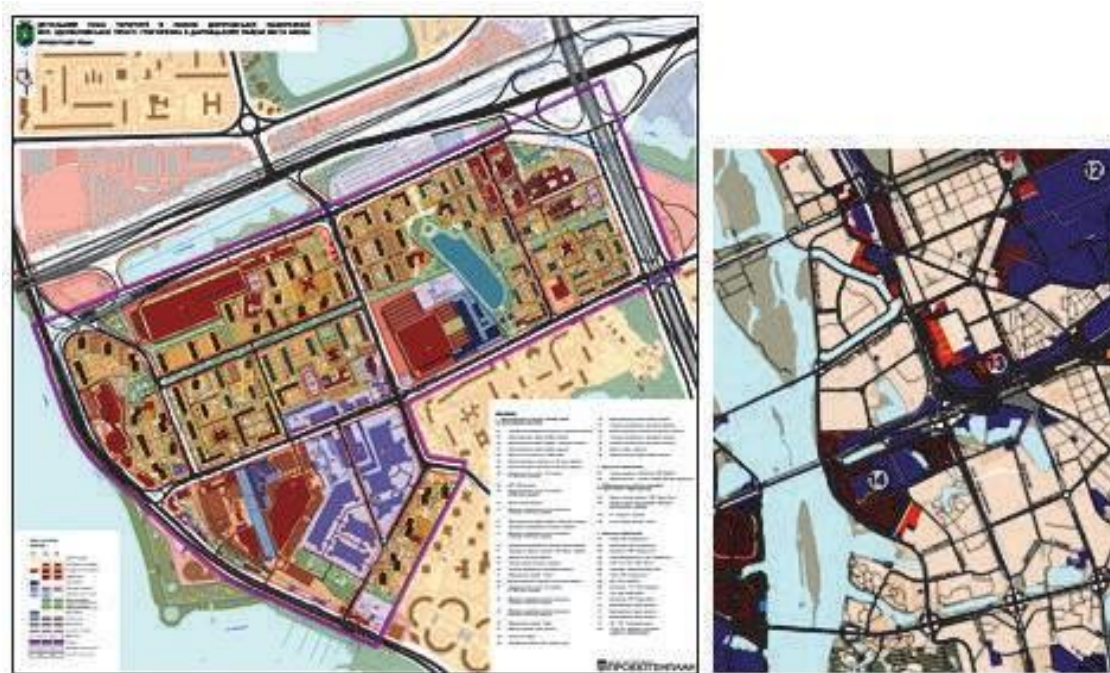


Рис. 3. Приклад кардинальної зміни функціонального використання території промислового району всупереч рішенням Генерального плану м. Києва

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 гро-

мади 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.



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

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

ЛІТЕРАТУРА

1. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011, № 3038-VI.
2. Про державний земельний кадастр. Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI.
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. ДБН Б.1.1-14:2012 Склад та зміст детального плану території.
6. ДБН 360-92**. Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень.