

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.3.31>

ЮРКО В.В.

**МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ ПЛАНУВАННЯ У МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ
МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****THE PLACE AND SIGNIFICANCE OF PLANNING IN THE MECHANISM
OF IMPLEMENTATION OF TOWN-BUILDING ACTIVITIES**

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів та різних авторських підходів до визначення поняття «планування містобудівної діяльності», визначення його значення у системі інших функцій спеціалізованої діяльності відповідних суб'єктів у сфері містобудування. У статті на підставі аналізу вітчизняного законодавства та різних наукових концепцій визначено місце і значення планування у механізмі містобудівної діяльності. Визначено, що прогнозування розвитку населених пунктів, проектування об'єктів містобудування, реконструкція історичних населених пунктів та інші види містобудівної діяльності неможливо реалізувати без процедур планування. Тому ефективне, стає та інклюзивне планування містобудівної діяльності може гарантувати, що населені пункти будуть готові до різних викликів, з-поміж яких, однак не виключно такі як економічні зміни та екологічні проблеми, тим самим забезпечуючи при цьому високу якість життя для їх мешканців. Доведено, що легальне трактування терміну «планування містобудівної діяльності» є відсутнім. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» та у ряді інших нормативно-правових актів використовується словосполучення «планування територій». Автором запропоновано, при плануванні містобудівної діяльності необхідно не просто брати до уваги ці інтереси, а намагатися досягти балансу між їх потребами та кінцевими цілями. Адже як свідчить практика, державні інтереси не завжди співпадають з громадськими. основними етапами планування в містобудівній діяльності можна назвати наступні: підготовчий/розвідувальний; техніко-економічного обґрунтування; зонування; проектування та впровадження; експлуатаційний. Своєю чергою, кожний етап може складатися із певних кроків. Підсумковий етап планування містобудівної діяльності – це прийняття та затвердження плану як юридично обов'язкового документа. Зроблено висновок, що планування містобудівної діяльності – це процес створення та організації соціальних, економічних і фізичних компонентів населеного пункту для досягнення певних цілей і забезпечення сталого розвитку території, який передбачає систематичне дослідження, оцінку та прийняття рішень щодо землі, інфраструктури та ресурсів у межах громади з метою створення добре організованого та функціонального спільного простору.

***Ключові слова:** планування, містобудівна діяльність, етапи планування, державні інтереси, суспільні інтереси, механізм реалізації.*

In the article, based on the analysis of domestic legislation and various scientific concepts, the place and importance of planning in the mechanism of urban planning activity is determined. The purpose of the article is the analysis of normative legal acts and various author's approaches to the definition of the concept of "planning urban development activities", determining its meaning in the system of other functions of the specialized activity of the relevant entities in the field of urban planning. It was determined that forecasting the development of settlements, designing urban planning objects, reconstruction of historical settlements and other types of urban planning activities cannot be implemented without planning procedures. Therefore, effective,

sustainable and inclusive urban planning can ensure that settlements are prepared for various challenges, including, but not limited to, economic changes and environmental challenges, thereby ensuring a high quality of life for their residents. It has been proven that there is no legal interpretation of the term "planning of urban development activities". In the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Planning" and in a number of other normative legal acts, the phrase "territory planning" is used. The author suggested that when planning urban development activities, it is necessary not only to take into account these interests, but to try to achieve a balance between their needs and ultimate goals. After all, as practice shows, state interests do not always coincide with public interests. The following are the main stages of planning in urban planning activities: preparatory/reconnaissance; technical and economic justification; zoning; design and implementation; operating. In turn, each stage can consist of certain steps. The final stage of urban development planning is the acceptance and approval of the plan as a legally binding document. It was concluded that urban development planning is a process of creating and organizing social, economic and physical components of a settlement to achieve certain goals and ensure sustainable development of the territory, which involves systematic research, assessment and decision-making regarding land, infrastructure and resources within the community with the aim of creating a well-organized and functional common space.

Key words: *planning, urban development activity, stages of planning, state interests, public interests, implementation mechanism.*

Вступ. В Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки закріплено, що: «управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування (просторового планування)» [1]. Однак, зрозуміло, що будь-яке реформування стикається із низкою проблем та перешкод на шляху своєї реалізації.

Необхідно відмітити, що загалом прогнозування розвитку населених пунктів, проектування об'єктів містобудування, реконструкція історичних населених пунктів та інші види містобудівної діяльності неможливо реалізувати без процедур планування. Адже, як влучно зазначив В. Тімохін: містобудівна діяльність – це мистецтво планування і забудови міст [2]. Зарубіжний автор Валід Ліакат, продовжує зазначений вислів, вказуючи на те, що планування містобудівної діяльності – це мистецтво і наука організації землекористування та розміщення будівель і шляхів сполучення, щоб забезпечити найкращий ступінь економії, краси та зручності з точки зору наявних ресурсів і часу [3]. Отже, ефективно, стає та інклюзивне планування містобудівної діяльності може гарантувати, що населені пункти будуть готові до різних викликів, з-поміж яких, однак не виключно такі як економічні зміни та екологічні проблеми, тим самим забезпечуючи при цьому високу якість життя для їх мешканців.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів та різних авторських підходів до визначення поняття «планування містобудівної діяльності», визначення його значення у системі інших функцій спеціалізованої діяльності відповідних суб'єктів у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що легальне трактування терміну «планування містобудівної діяльності» є відсутнім. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» та у ряді інших нормативно-правових актів використовується словосполучення «планування територій». Наприклад, у статті 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», вказується, що: «планування і забудова територій – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб» [4]. У скасованому Законі України «Про планування і забудову територій» надавалось більш розширене його тлумачення, а саме: «планування територій – це процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень» [4].

Якщо все ж звернутися до норм аналізованого (ЧИННОГО?) закону, його детальний аналіз дає змогу визначити, що планування містобудівної діяльності повинно відповідати низці вимог, а саме:

- дотримання встановлених норм і правил;
- врахування затвердженої містобудівної документації та проектів інших об'єктів розміщення і будівництва;

- раціональне використання земельних ділянок та намагались підвищити ефективність забудови та ділянок;
- збереження традиційного характеру території та охорона культурної спадщини;
- врахування державних та громадських інтересів;
- врахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце майбутнього будівництва;
- інформування через медіа про розроблені плани;
- врахування думки всіх зацікавлених сторін у процесі обговорення містобудівної документації, недопущення порушення прав громадян та громадських організацій.

Необхідно зазначити, що, на нашу думку, при дотриманні вимоги щодо врахування державних та громадських інтересів при плануванні містобудівної діяльності необхідно не просто брати до уваги ці інтереси, а намагатися досягти балансу між їх потребами та кінцевими цілями. Адже як свідчить практика, державні інтереси не завжди співпадають з громадськими. Так, наприклад, частина 11 статті 30 Закону України «Про планування і забудову територій» закріплює правило: у разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання, остаточне рішення приймає орган місцевого самоврядування. Як наслідок, у конфліктних ситуаціях, для розв'язання яких, власне, і створюється погоджувальна комісія, органи місцевого самоврядування отримують можливість прийняти остаточне рішення на власний розсуд, тобто ігноруючи позицію громадськості [6; 7, с. 85; 8].

У продовження вкажемо, що існують декілька видів планування містобудівної діяльності:

- планування землекористування – напрям здійснення державної політики, яка визначає та регулює використання земельних ресурсів. Результатом такого планування є план або документ, який окреслює: розподіл та зонування землі на основі характеру використання; заходи регулювання інтенсивності використання; формулювання правових та адміністративних засобів для підтримки та реалізації плану;

- фізичне планування – це планування фізичних структур або інфраструктури території, наприклад, комунікаційних і транспортних засобів, комунальних мереж тощо. Воно зосереджено на місцевому або регіональному рівні, використовуючи план землекористування як основу для оптимального розвитку фізичної інфраструктури території;

- алокативне планування – пов'язане з розв'язанням конфліктів шляхом розробки політики для забезпечення ефективності існуючої системи. Реалізується шляхом координації між різними компонентами системи;

- індикативне планування – пов'язане з реалізацією планування або конкретних планів шляхом встановлення загальних вказівок щодо його впровадження. Така діяльність має консультативний характер;

- імперативне планування – передбачає прийняття конкретних директив обов'язкового характеру [9].

Необхідно констатувати, що на сучасному етапі містобудування взагалі та планування містобудівної діяльності – зокрема, стало «битвою за міський простір» [10]. Як слушно зазначила Г. Бондар, голова підкомітету з питань містобудування, благоустрою та земельних відносин у межах території забудови в профільному комітеті Верховної Ради України: «Міська влада, мешканці, фахівці й державна влада – усі воюють між собою за міський простір. Мешканці хочуть отримати простір. Девелопмент хоче забудувати його. Фахівці намагаються зробити цей процес найменш шкідливим для мешканців. А міська влада бачить певний план розвитку і стикається з тими самими мешканцями. І цей конфлікт природний, але десь він пригашений, тому що умови балансування цих інтересів більш справедливі. А в Україні держава ще досить сильно регулює ці процеси в містах, децентралізація все ще остаточно не відбулася» [10].

Тому на фоні цих та інших конфліктів, процес планування містобудування в Україні вимагає врахування низки філософських питань. Зокрема необхідно відповісти на такі запитання як: 1) якими будуть урбанізація, субурбанізація, рурбанізація чи може руралізація України? 2) як подолати руйнацію? 3) як на все це вплине демографічна криза? 4) як імплементувати європейські стандарти містобудівної діяльності в контексті механізмів та процедур планування? 5) як подолати низьку планувальну культуру?

Таким чином, функція планування в містобудівній діяльності відіграє ключову стратегічну роль, допомагаючи особам, які приймають рішення, визначати пріоритетні напрями розвитку, формулювати та впроваджувати рішення, а також спрямовувати наявні ресурси для збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів. Як простір для обміну думками, процес

планування є основою для сталого майбутнього, що враховує інтереси широкої громадськості, яка має забезпечити безбар'єрність та безпеку кожного мешканця.

Враховуючи, що легального визначення терміну «планування в містобудівній діяльності» немає, серед науковців точиться дискусія щодо його визначення та виокремлення основних характеристик.

Так, в юридичній літературі більшість науковців вживають такі категорії «планування» та «забудова» разом, наголошуючи, що «планування і забудова територій» це: раціональне просторове поєднання функціонально-територіальних елементів (виробництва, розселення, природокористування), які об'єднуються структурами управління з метою створення і підтримання повноцінного проживання людини [11, с. 45]; діяльність, яка полягає у визначенні цільового призначення території, засад її використання на підставі встановленого порядку планування і збалансованого розвитку територій як основи цієї діяльності [12, с. 53]; заснований на законі процес регулювання використання земель, який передбачає розміщення на цих землях функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових та інших об'єктів [13, с. 14; 14; 15, с. 113] тощо.

І хоча в зарубіжній літературі також можна зустріти аналогічну позицію, наприклад, терміни «містобудування» (urban planning), «планування територій» або «просторове планування» (spatial planning) та «планування» (planning) використовуються як взаємозамінні. Однак ми підтримуємо позицію тих науковців, які розмежовують між собою терміни «планування» і «забудову».

Наприклад, К. Рибак визначає, що «планування територій» та «забудова територій» є різними за функціональним призначенням, окремими та самостійними категоріями, правовий статус яких має бути визначено в окремих статтях Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». На підставі чого, авторка пропонує у частину 1 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» додати категорію «планування територій» та викласти її у такій редакції: «Планування територій – цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних та приватних інтересів. Планування територій передбачає прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; розроблення містобудівної та проектної документації; реконструкцію існуючої територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування» [15, с. 114].

Досить цікаве визначення надає зарубіжний автор Рахул Кумар [16], який вважає, що планування містобудівної діяльності – це техніко-політичний процес, який пов'язаний із проектуванням розвитку землекористування та антропогенного середовища, стосується фізичного планування населених пунктів. На його думку, першочерговою турботою є громадський добробут, який включає в себе питання ефективності, санітарії, захисту та використання навколишнього середовища, а також вплив на соціальну та економічну діяльність. Міське планування він вважає міждисциплінарною сферою, яка включає соціальні, інженерні та проектні науки. Також зазначений автор у своїй роботі «Urban planning» навіс вісім підходів, що використовуються в плануванні містобудування, а саме: раціонально-комплексний, інкрементний, транзитивний, комунікативний, підхід захисту інтересів, підхід справедливості, радикальний і гуманістичний підхід або феноменологічний підхід [16].

Планування у механізмі реалізації містобудівної діяльності може бути складним, трудомістким та дорогим, а також може дублювати інші функції та містити прогалини. Спроба створити комплексні плани може тривати десятиліттями і тому такі плани можуть застаріти ще до того, як їх буде виконано. З іншого боку, від планів, які не враховують інституційні, технічні та фінансові обмеження, можливо, з часом доведеться відмовитися. Врахування реальних потреб жителів населених пунктів та інших суб'єктів містобудівної діяльності при створенні довгострокових перспективних планів, які одночасно є конкретними і чітко поетапними, допоможе забезпечити виконання цих планів. Своєю чергою, плани, які не мають стратегічного бачення та не передбачають відповіді на реальні проблеми, легко відсторонюються та забуваються, коли змінюється політичний порядок денний. Окрім того, неможлива підзвітність без конкретних ролей і цілей,

а також ресурсів, необхідних для їх реалізації, тому не встановлення їх із самого початку планування містобудівної діяльності – робить цілі такого планування недосяжними.

Так, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4] не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ. Це має спростити процедуру їх розробки, хоча поки що важко уявити, яким чином будуть тоді узгоджуватися інтереси громади, району, області та держави. І взагалі, логіка тут дещо дивна: для маленького містечка десь на периферії з населенням 1,5–3 тис. чол. для генплану потрібна експертиза, а для таких «цікавих» населених пунктів поблизу Києва, наприклад Білогородки, Вишеньок чи Козина, – ні. Відсутність експертизи детального плану території може досить дорого коштувати не лише громаді, а й забудовникам. Адже людей, незадоволених будівництвом конкретного об'єкта, про який вони не дізналися при обговоренні генплану, не зупинити приписами цього закону. Тому забудовникам усе одно потрібно буде вирішувати проблеми, від яких вони нібито забезпечені відсутністю громадських слухань щодо будівництва конкретних об'єктів [15, с. 128; 17].

Маємо визначити, що як і будь-який процес, планування складається із послідовних етапів. Наприклад, Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [18] включає два етапи, перший – підготовчий етап, здійснення першочергових заходів щодо прийняття нормативно-правових актів, моніторингу стану, проведення інформаційної компанії, узгодження проектною документації тощо; другий – виконавчий, здійснення конкретних заходів планування.

Отже, основними етапами планування в містобудівній діяльності можна назвати наступні:

- підготовчий/розвідувальний;
- техніко-економічного обґрунтування;
- зонування;
- проектування та впровадження;
- експлуатаційний.

Своєю чергою, кожний етап може складатися із певних кроків. Так, наприклад, перший етап може складатися із таких як: 1) перегляд структури населеного пункту; 2) аналіз темпу і тенденцій зростання населення, прогнози розширення; 3) визначення сфер трансформації, консолідації та збереження територій; 4) обговорення із дорадчими та керівними органами щодо запропонованих пропозицій.

Підсумковий етап планування містобудівної діяльності – це прийняття та затвердження плану як юридично обов'язкового документа.

За правовою природою генеральні плани населених пунктів є актам органів місцевого самоврядування, хоча розробляються спеціальними організаціями – проектними інститутами («ДІПРОМІСТО», «НДПІ містобудування», «УкрНДІпроцивільсьбуд»). Це пов'язано з тим, що відповідно до статті 14 Закону України «Про основи містобудування» [6] саме до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудівної діяльності належить забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів [19]. Державні будівельні норми України, а саме ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» [20], визначають типову структуру, яку повинні мати генеральні плани. Зокрема, згідно з даним ДБН генеральні плани складаються з аналітичної частини, обґрунтувань і пропозицій [15, с. 122-123].

Висновки. На сучасному етапі в Україні у сфері містобудівної діяльності існує притаманна багатьом сферам суспільного життя ключова проблема, – основи, вимоги, стандарти та обґрунтування необхідності здійснення планування є наявними, а реалізація або виконання розроблених планів – немає. За висновками експертів¹ на сьогодні у сфері містобудування планів більш ніж достатньо. І хоча їх багато, вони навряд чи будуть виконані. Існує термінова потреба застосувати підхід до містобудівної діяльності, який зможе забезпечити реалізацію бажаних сценаріїв з максимально ефективним використанням ресурсів, і який вийде за межі нормативних обмежень та створить спільну, гнучку та чуйну по потреб суспільства систему виконання.

Отже, планування містобудівної діяльності – це процес створення та організації соціальних, економічних і фізичних компонентів населеного пункту для досягнення певних цілей і забезпечення сталого розвитку території, який передбачає систематичне дослідження, оцінку та прийняття рішень щодо землі, інфраструктури та ресурсів у межах громади з метою створення добре організованого та функціонального спільного простору.

Список використаних джерел

1. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: проєкт, 2019. URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/Kontseptsiya.pdf>
2. Тимохін В. О. Історія й еволюція містобудівного мистецтва. Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2008. № 632. С. 34-43.
3. Liaqat, Waleed. Introduction to town and Urban planning. SlideShare from Scribd, 2024. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/introduction-to-town-and-urban-planning/40080356>
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
5. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III (втратив чинність). Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14#Text>
6. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
7. Смітюх А. В. Процедура громадського обговорення проєктів містобудівної документації: проблемні питання. *Електронний Репозитарій Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*, 2010. №(1), С. 83-85.
8. Єрминчук Х. Забезпечення громадського інтересу у сфері містобудування: актуальні тенденції. *International scientific e-journal Logoos. Online*, 2019. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.04.10.html>
9. Liaqat, Waleed. Introduction to town and Urban planning. SlideShare from Scribd, 2024. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/introduction-to-town-and-urban-planning/40080356>
10. Ганна Бондар: «Міська влада, мешканці, фахівці й держава – усі воюють між собою за міський простір». Українські новини, 2024. URL: https://lb.ua/society/2024/07/01/621147_ganna_bondar_miska_vlada.html
11. Містобудування. Довідник проєктувальника. За ред. Т. Ф. Панченко. К. Укрархбудінформ, 2001. 234 с.
12. Гавроньські К., Петраковська О., Тузова Л., Херник Й. Зміни в системі планування територій Польщі та України за останні 20 р. *Досвід та перспективи розвитку міст України*, 2012. Вип. 23. С. 51-63.
13. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2007. 18 с.
14. Кондратенко Ю. В. Правові основи планування забудови земель у межах міст (за законодавством України). *Науковий вісник Чернівецького університету*, 2013. Вип. 660.
15. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 081 – Право. Київ, 2018. 232 с.
16. Kumar, Rahul. Urban planning. SlideShare from Scribd, 2019. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/urban-planning-127525237/127525237>
17. Товстиженко А. Регулювання містобудівної діяльності: чого очікувати? Дзеркало тижня, 2024. URL: http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/regulyvannya_mistobudivnoyi_diyalnosti_chogo_ochikuvati.html
18. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text>
19. Протизаконне обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. Права людини в Україні Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, 2013. URL: <http://khp.org/index.php?id=1362645858>
20. Про затвердження ДБН Б.1.1-15:2012 Склад та зміст генерального плану населеного пункту: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 30.12.2021 р. № 367. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=51905
21. Urban Planning for City Leaders. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2013. URL: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/UN%20Habitat%20UPCL%2014-02624%20-%20Combine.pdf> С.9