

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

ПРОФІЛЬ КРАЇНИ 2023



НА ОСНОВІ АДАПТОВАНОЇ
АНКЕТИ ESPON-COMPASS



Назва: Просторове планування в Україні: профіль країни 2023

Цей профіль країни було розроблено з використанням адаптованої версії опитувальника ESPON-COMPASS із даними станом на 1 січня 2023 року. Методологія, використана для дослідження, передбачала заповнення детального опитувальника, який ґрунтувався на результатах трьох фокус-групах з українськими експертами у відповідних сферах. Більшість даних ґрунтується на ретельному дослідженні чинного законодавства у сфері просторового планування та містобудування в Україні.

Відділ збудованого середовища Інженерної школи університету Аалто шукає практичні рішення для суспільства, функціонування якого вимагає сталого управління активами, ефективного управління водою та відходами, достатніх водних ресурсів, надійного та безпечного транспорту, а також дійсних географічних даних.

Центр дослідження землі та житла є асоційованим дослідницьким центром Харківської школи архітектури, який займається розвитком знань щодо землекористування, економіки житла та просторового розвитку в Україні.

Контакт для кореспонденції: oleksandr.anisimov@aalto.fi

Автори: Олександр Анісімов, Марія Смирнова, Євгенія Дулько

Редагування: Натан Хатсон (англійська)

Наукове рецензування: Марія Маркіна

Верстка та обкладинка: Олександр Анісімов

Схеми та діаграми: Олександр Анісімов, Марія Смирнова

Подяки: Домінік Стед, Джанкарло Котелла, Марія Маркіна, Тетяна Криштоп, Анатолій Ткачук, Ольга Шевченко, Назар Коваленко, Микола Чепелев, Ольга Мрінська, Дарина Пасюта, Олександр Довбня, Юрій Брикайло, Євгенія Маруняк, Григорій Мельничук, Марія Маркіна

Цитувати як: Анісімов, О., Смирнова, М. та Дулько, Є. (2024) Просторове планування в Україні: профіль країни 2023, Університет Аалто, Школа інженерії DOI:10.5281/zenodo.10600560

Львів/Еспоо, 2024

Contents

Огляд	4
Загальна інформація	5
Адміністративний устрій і система управління	6
Система просторового планування	8
Структура інструментів просторового планування	9
Генеральна схема планування території України	10
Схема планування території області	10
Комплексний план просторового розвитку	11
Генеральний план населеного пункту	11
Концепція інтегрованого розвитку територіальної громади	12
Детальний план території	12
Містобудівні умови та обмеження	12
Процес розробки планів	13
Приклад детального плану	13
Наповнення системи планувальних інструментів	14
Національний рівень	14
Регіональний рівень	15
Місцевий рівень	15
Кейс для роздумів	15
Вплив планів на місцевий просторовий розвиток	16
Національний рівень	16
Регіональний рівень	17
Місцевий рівень	17
Основні виклики просторового планування	18
Посилання	19

Огляд

Україна – це східноєвропейська країна, яка межує на заході з Польщею, Словаччиною та Угорщиною, на південному заході Молдовою та Румунією, на сході з російською федерацією та Білоруссю на півночі. Вона має трохи більше 2500 км берегової лінії Чорного та Азовського морів. За оцінками масового переміщення під час російського вторгнення 2022 року, в Україні на даний момент проживає близько тридцять чотири мільйони осіб на площі 493 000 км² (1/6 території України тимчасово окуповано). Розвиток експортно-орієнтованого сільського господарства призвів до обробки великих площ, особливо у південних та центрально-західних регіонах, що становив вражаючі 70% загально-го землекористування в країні до вторгнення.

Території України були частиною Київської Русі з 10-го по 13-й століття. Після монгольського вторгнення і повільного відновлення в 16-18 століттях країна повстала як козацька автономія (Гетьманщина) та як частина Польсько-Литовського Князівства (Речі Посполитої) та Московського царства.

У період з 1776 по 1917 рік землі сучасної України були поділені між Австрійською, Османською та Російською імперіями. Сьогодні вплив австрійських та російських підходів видимий в архітектурі та плануванні міст. У 1917 році Україна виборола незалежність, але в 1920 році її окупувала Червона армія, і вона стала частиною Радянського Союзу під назвою Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР). УСРР пережила штучний голод у 1932-33 роках, який забрав життя до п'яти мільйонів осіб. Територія, яка зараз є Західною Україною, залишалася під контролем Польщі, Румунії та Чехословаччини до 1939 року, перш ніж бути анексованою СРСР та інтегрованою в склад розширеної УРСР.

Під час розпаду Радянського Союзу в 1991 році Україна стала незалежною республікою. Сьогодні Україна є унітарною державою з трьома рівнями врядування: національним, регіональним та місцевим. Україна складається з 24 областей та Автономної Республіки Крим. На

місцевому рівні існує 1469 територіальних громад. У 2023 році Україна стала кандидатом на вступ до ЄС. Із 24 лютого 2022 року країна перебуває у воєнному стані з розширеними повноваженнями уряду та президента, а вибори на національному та місцевому рівнях відкладені до завершення воєнного стану.

Майже 70% населення проживає в містах. Столиця, Київ, розташована на річці Дніпро на півночі країни. Хоча сам Київ має 3,2 мільйона мешканців, його агломерація нараховує майже чотири мільйони.

Столичний регіон є економічним і культурним центром України. Найбільші міста поза столичним регіоном, згідно з попередніми оцінками до війни, – Харків (1,44 млн), Одеса (1,01 млн), Дніпро (990 тис.), Запоріжжя (730 тис.) і Львів (725 тис.), а також окуповане місто Донецьк (приблизно 900 тис.).

Українська мова – офіційна мова України. Хоча багато українців є двомовними, частка населення, яка вважає іншу мову, крім української, своєю рідною, становить приблизно 30%, причому російська, румунська, кримськотатарська та угорська є найпоширенішими мовами.

Загальна інформація

Столиця, населення (2020)	Київ, 3.2 мільйони
Загальна площа	603,700 км ² (110,000 км ² окуповано російською федерацією)
Загальне населення (2023)	Від 30.5 мільйонів (IMF) до 36,5 мільйонів (DESA-UN) за викл. окупованих територій
Приріст населення (2023)	6.6 люд. /1,000 населення (2023)
Щільність населення (2020)	60.9/km ²
Ступінь урбанізації (2020)	69% (IMF)
Індекс розвитку людського потенціалу (2020)	0.728 високий (45 місце)
ВВП (2024)	\$199 млрд. (nominal) (IMF) \$501 млрд. (PPP) (IMF)
ВВП на душу населення (2024)	\$2,460 (nominal) (IMF) \$14,878 (PPP) (IMF)
Приріст ВВП (2014-2021)	3.3% (IMF)
Рівень безробіття (2021)	9.8% (IMF)
Землекористування (2018)	Сільсько-господарські: 71.2% - Орні землі: 56.1% - Безмінні посівні: 1.5% - Пасовища: 13.6% Ліси: 16.8% інше: 12% (CIA World Factbook)
Галузева структура економіки (2017)	Сільське господарство: 12.2% Виробництво: 28.6% Послуги: 60% (CIA World Factbook)

Адміністративний устрій і система управління

Україна – децентралізована унітарна держава. Україна є парламентсько-президентською республікою. Конституція України (1996) визначає повноваження гілок влади, місцевого самоврядування та основні права громадян.

Головою держави є Президент України. Президента обирають за допомогою прямого голосування на п'ять років і він може бути повторно обраний. Владні повноваження здійснюються Президентом та урядом (Кабінетом Міністрів), яким керує прем'єр-міністр. Призначення членів уряду схвалюється парламентом.

Парламент (Верховна Рада) здійснює законодавчі повноваження і вирішує питання державних фінансів. Парламент є однопалатним, складається з 450 представників, обраних на чотирирічний термін. Всі українські громадяни старше 18 років мають право голосу на парламентських та президентських виборах.

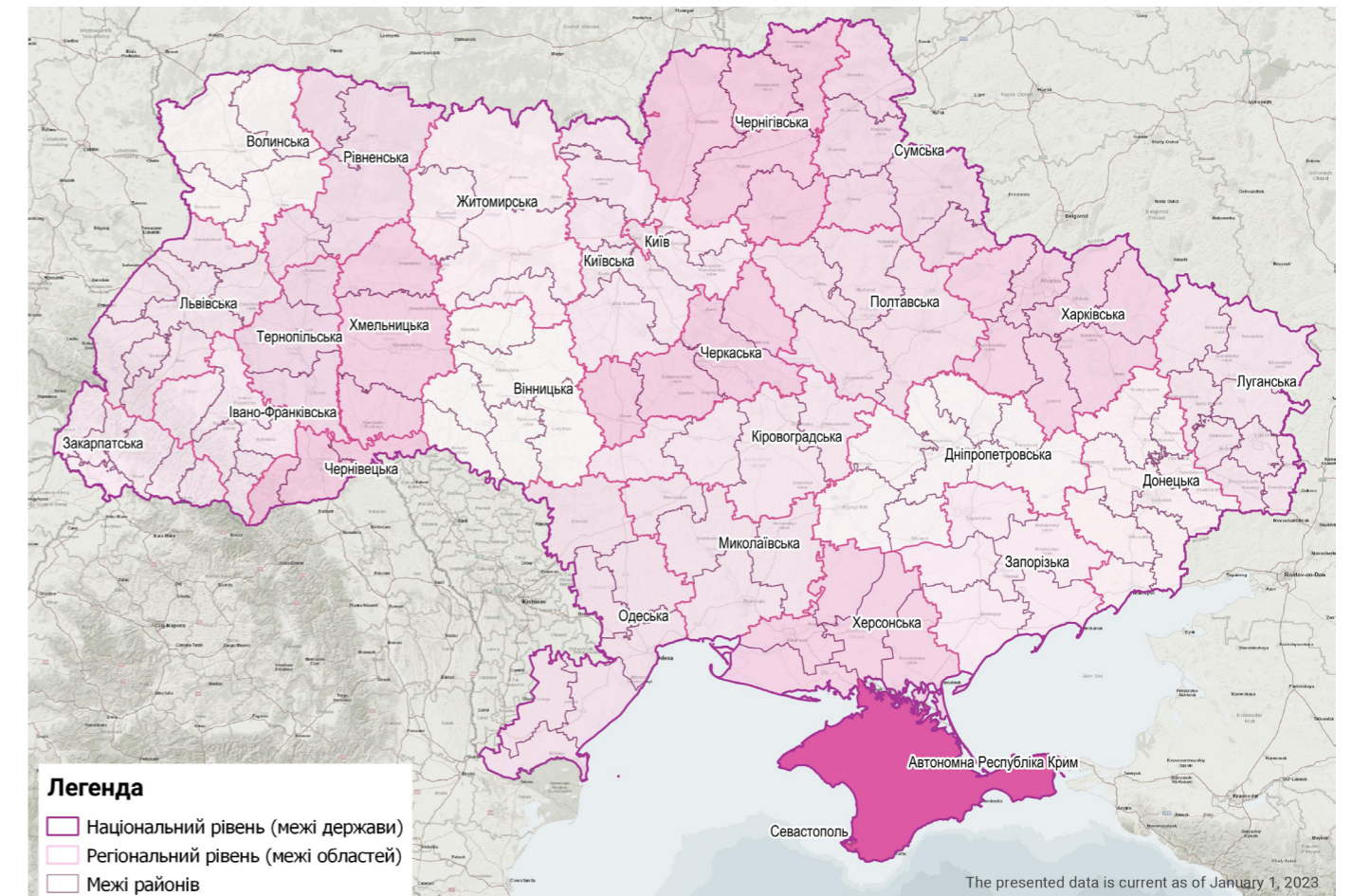
Україна має три адміністративні рівні: національний, регіональний та місцевий. Однак національний рівень, тобто державні органи влади, представлені як національному, так і регіональному рівнях. Державні органи влади на національному рівні включають міністерства та підпорядковані їм центральні органи виконавчої влади. Регіональний рівень має властивості водночас місцевого самоврядування та дер-

жавної влади, і поєднує вибори обласної ради з безпосереднім призначення голови обласної державної адміністрації Президентом. Рівень районів (субрегіональний) було позбавлено більшості повноважень, а загальну кількість районів зменшено з 490 до 102 у 2020 році, залишивши їх відповідальними головним чином за служби надзвичайних ситуацій. Під час воєнного стану деякі державні адміністрації стали військовими адміністраціями із розширеним набором повноважень.

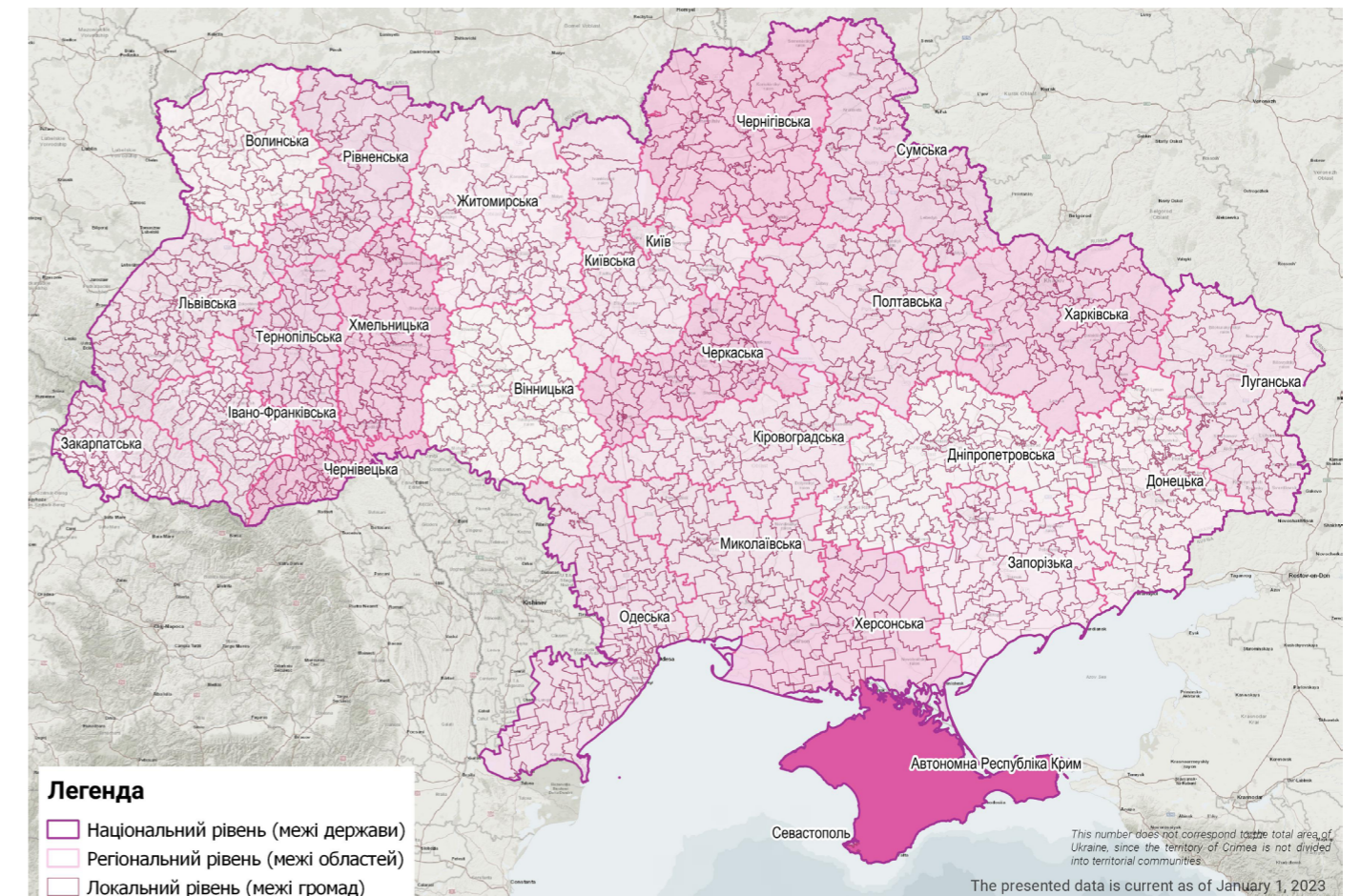
Місцевий рівень було реформовано нещодавно, що призвело до створення автономних органів під назвою територіальних громад (ТГ). На 2023 рік їх було 1469. Вибори голови громади та місцевих рад проводяться на місцевому рівні кожні чотири роки. Органам місцевого самоврядування (ОМС) надаються адміністративні повноваження згідно з законом та виключні повноваження щодо планування і землекористування території відповідної громади. Вони мають право збирати місцеві податки на майно (нерухомість, землю та транспорт). Однак місцеві бюджети в основному ґрунтуються на податках на доходи, а податки на майно становлять менше 7% від загальних доходів (Міністерство Фінансів, 2023).

	Назва	Кількість	NUTS/ LAU
Національний рівень	Держава Україна	1	NUTS0
Регіональний рівень 1	Область; Автономна Республіка Крим	24+1	NUTS3
Регіональний рівень 2	Район	136	-
Місцевий рівень 1	Територіальна громада (ТГ)	1469	LAU 1
Місцевий рівень 2 (без адмін. органу)	Населений пункт	29831	LAU 2

Мал. 1 Адміністративний поділ на регіональному рівні



Мал. 2 Адміністративний поділ на місцевому рівні



Система просторового планування

Професійне планування в Україні практикується з XVII століття, коли італійські, польські та українські архітектори створювали перші плановані поселення. Приклади пізньоренесансного та барокового планування – це Жовква, Дрогобич та Львів. У XVIII і XIX століттях території України були під владою Австро-Угорщини та Російської імперії. Тоді розроблялись містобудівні плани другого та третього покоління в Полтаві, Одесі, Львові, Харкові, Києві, Миколаєві та Дніпрі. Були засновані перші спеціалізовані заклади з цивільної інженерії та архітектури. Міський розвиток став одним з головних завдань держави з початком Радянського Союзу. Вже після Другої світової війни розвиток промисловості, розбудова публічного транспорту та швидка ур-

банізація визначили територіальну організацію країни та основні риси більшості міст. Система планування у пізньому СРСР набула властивостей багатопланової ієрархії, де технократичні державні інститути конкурували з промисловими інтересами щодо майбутнього розвитку міст.

Після набуття незалежності в 1991 році відбулося декілька структурних процесів. Серед них ключовим було зменшення ролі держави в просторовому плануванні та особливо в міському розвитку. Замість цього за останні три десятиліття було створено законодавство про приватне фінансування будівництва та формалізацію приватної власності на землю та майно (приватне будівельне право). Перші два десятиліття незалежності загалом відзначилися спа-

дом у планувальній активності та відставанням законодавчих змін від процесів у містах.

У 2011 році було ухвалено зміни в законодавство, за якими участь громадськості у процесі планування стала обов'язковою, а плани публічними. З 2014 року цілеспрямоване збільшення фіскальних та адміністративних можливостей місцевих рад, а також реформа децентралізації, створили передумови для повноправного самоврядування на місцевому рівні, що завершилося передачею контролю та відповідальності за земельне та просторове планування до ОМС від державних адміністрацій. У 2020-2021 роках із оновленням системи ввели комплексне планування для місцевого рівня на всю територію територіальних громад. Після цього зсуву, планування поступово перетворилося з інструмен-

та виконання державних інтересів в механізм для гармонізації інтересів громадськості, приватного сектору та держави (Литвинчук та Денисенко, 2022). З 2023 року розробляється новий Містобудівний кодекс.

В Україні на законодавчому рівні відсутнє визначення просторового планування. Замість цього використовується термін «містобудування» або «містобудівна діяльність». Це проявлено в понятті «містобудівна документація» – визначенні юридично обов'язкових планів та документів, які виокремлені в ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Усі інші інструменти, зокрема концепції інтегрованого розвитку, не є містобудівною документацією.

Мал. 3 Розподіл повноважень у сфері просторового планування між рівнями влади

		Законо- творчість	Виробленн я політик	Розробка планів	Ухвалення рішень	Нагляд, моніторинг
Національний рівень	Верховна Рада	■	■		■	
	Кабінет Міністрів		■		■	■
	Міністерство розвитку громад територій та інфраструктури		■	■	■	
	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів		■		■	■
	Міністерство культури та інформаційної політики		■		■	■
Регіональний рівень	Обласна рада/Рада Автономної республіки Крим		■		■	■
	Обласна державні адміністрація/ адм. м. Києва та м. Севастополь				■	■
	Уповноважений орган архітектури та містобудування			■	■	■
	Районна рада				■	
Місцевий рівень	Районна державна адміністрація				■	
	Рада і виконавчий орган територіальної громади		■		■	■
	Уповноважений орган архітектури та містобудування			■	■	■

Структура інструментів просторового планування

Інструменти просторового планування охоплюють документацію та інші види планів і рішень, які тісно пов'язані із рівнями врядування та адміністративною структурою країни. Згідно із Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», містобудівна документація поділяється на три рівні: державний, регіональний та місцевий.

На першому (державному) рівні включаються державний та надрегіональний субрівні та такі інструменти, як головна схема планування території України, Стратегія регіонального розвитку (ДСРР) та План відновлення України.

На другому (регіональному) рівні входять субрівні області та району. Це включає регіональні стратегії регіонального розвитку, планувальні схеми для регіонів та/або конкретних територій чи районів, а також комплексні програми відновлення для регіонів.

Третій (місцевий) рівень охоплює територіальні громади та населені пункти. На цьому рівні присутні різноманітні інструменти: стратегія розвитку територіальної громади, концепція інтегрованого розвитку, комплексні просторові плани, що заміщають схеми розвитку громад, генеральний план із історико-архітектурним планом та зонуванням, детальні плани викори-

стання землі та комплексні програми відновлення для громади чи її частин.

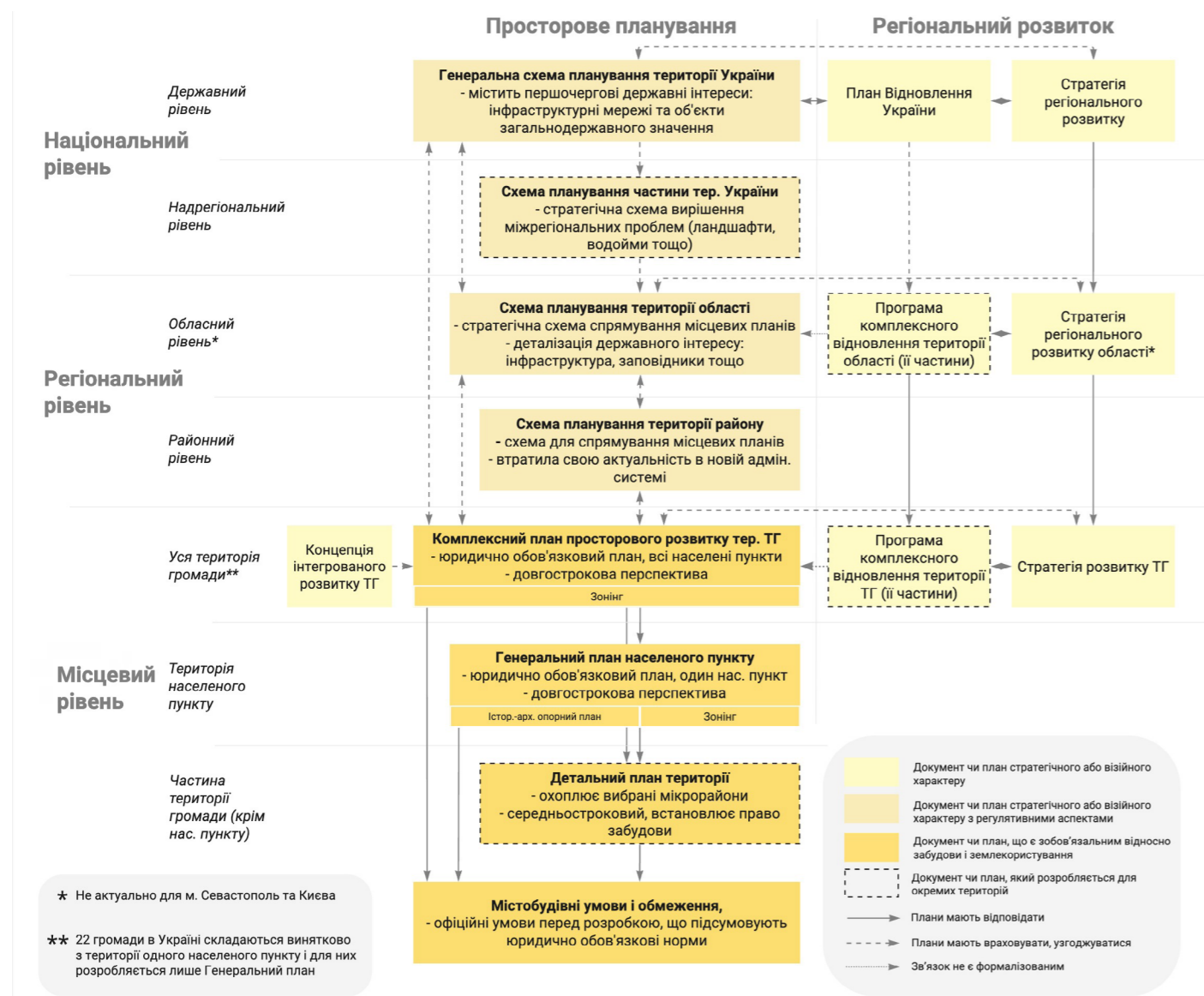
Місцевий рівень пройшов найбільші зміни з 2011 року. Це включало в себе внесення змін у розвиток графічних та текстових матеріалів, додавання нових просторових інструментів для поліпшення планування та включення формальних, але не-міських інструментів місцевого розвитку.

Між документами, призначеними для забезпечення стійкого та послідовного розвитку території встановлені ієрархічні відносини. Останнім часом ієрархічний принцип «відповідності» був частково замінений вимогою врахування вищих державних інтересів при розробці планів на регіональному та місцевому рівнях.

Проте вимоги ієрархічної відповідності для планів на місцевому рівні залишаються строгими. Процес ідентифікації, обговорення та інтеграції державного інтересу з місцевими та регіональними планами ще не перевірений на практиці.

Вся документація розробляється у цифровому форматі та має бути доступною на містобудівному кадастрі (сайті) громади.

Мал. 4 Структура інструментів просторового планування



Генеральна схема планування території України

Генеральна схема планування території України є інструментом планування і також містобудівною документацією який визначає концептуальні рішення для планування та використання земель в Україні. Вона є юридично обов'язковою основою для всіх стратегічних і містобудівних документів нижче за ієрархією. Процес розробки, впровадження та контролю описано в ЗУ «Про генеральну схему планування території України». Згідно з законодавством, генеральна схема розроблялась на 20-річний період і більше не є чинною, адже була прийнята у 2002 році. У 2020 році був зареєстрований проект закону, який пропонує внести зміни до ЗУ «Про регулю-

вання містобудівної діяльності» для оновлення генеральної схеми, але він залишається в комітеті парламенту до цього часу.

Схема планування території області

Цей вид документації розробляється обласною державною адміністрацією і затверджується обласною радою. Це юридичний документ із обмеженою обов'язковістю щодо землекористування, визначає ключову мету та цілі державних інтересів. Методологія цього типу документації описана у Державних будівельних нормах Б.1.1-21:2017: «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад».

Схема визначає пріоритети використання територіальних ресурсів з урахуванням національних цілей та інтересів суміжних адміністративно-територіальних одиниць (транспорт, економічний розвиток, соціальні об'єкти регіонального значення, ключова водна та енергетична інфраструктура). Вона встановлює та забезпечує ключові параметри для охорони навколишнього середовища та містить вказівки щодо розробки регіональних планів. У секторальних планах також повинні враховуватися положення схеми.

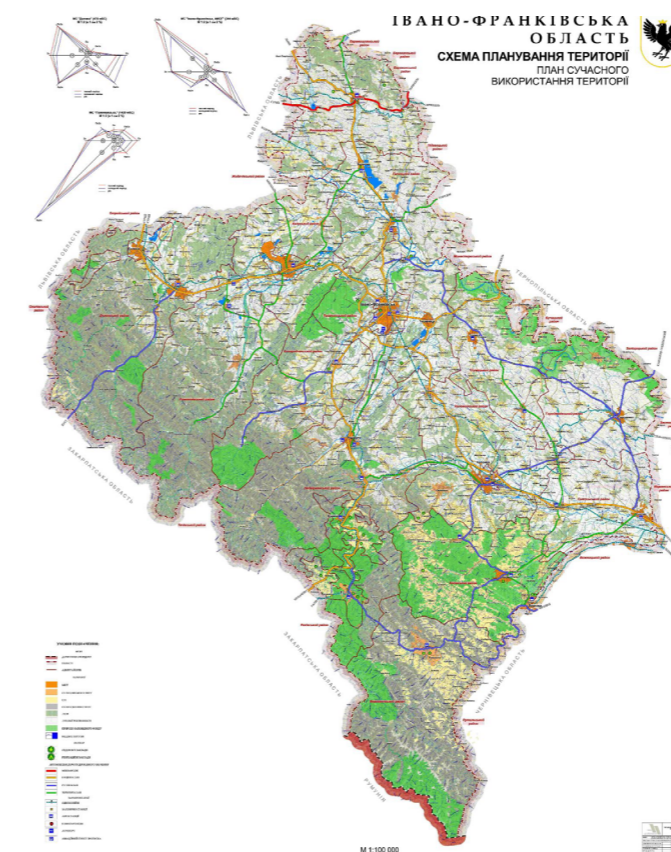


Схема планування території Івано-Франківської області. План сучасного використання

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади

Комплексний план територіальної громади є юридично зобов'язальним планом, який об'єднує документацію з просторового планування та земельного управління. Він охоплює територію всієї громади. Мета документу має подвійний характер: встановити візію бажаної про-

сторової форми та структури території і надати детальні правила (зонування) використання землі, включаючи житлові зони, ліси, сільсько-господарські території та інші функції.

Цей новий тип планувального інструменту з'явився після внесення змін до Земельного кодексу та ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» у 2020 році. Після цього, у 2021 році Кабінет Міністрів схвалив постанову, яка визначає організаційний процес і процедури розробки комплексних планів. Зміни до ЗУ «Про землеустрій» забезпечили включення комплексного плану до переліку інструментів землеустрою. Після цих змін зонінг припинив бути окремим видом документації з міського планування. Однак він став невід'ємною частиною комплексного плану, генерального плану населеного пункту та детального плану території.

Фактично, в одній громаді повинен існувати один комплексний план і кілька генеральних планів для кожного з населених пунктів. Проте комплексний план не розробляється, якщо територіальна громада складається з одного населеного пункту, наприклад Миколаєві, Одесі або Нікополі. У таких громадах замовляється лише генеральний план населеного пункту.

Генеральний план населеного пункту

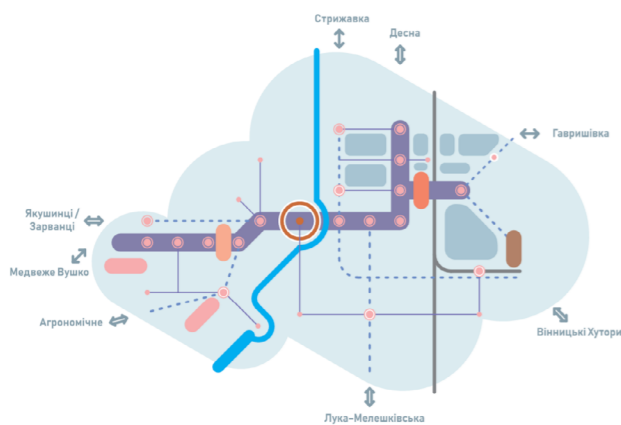
Генеральний план є одночасно місцевою містобудівною документацією та документацією з землеустрою, яка визначає розвиток, планування, будівництво та інше використання землі території населеного пункту, згідно із Законом України «Про регулювання містобудівельної діяльності». Генеральний план розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Для населених пунктів з населенням до 50 тисяч осіб генеральні плани можуть об'єднуватися з детальними планами для всієї території. Історичні населені пункти також зобов'язані додатково розробити історико-архітектурні опорні плани як частину генеральних планів.

Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади

Концепція інтегрованого розвитку – це формальний інструмент з просторового планування, який не є містобудівною документацією. Цей інструмент виник у Німеччині і був розвинутий як один з інструментів Лейпцізької Хартії. Згідно з визначенням, концепцію можуть замовляти органи місцевого самоврядування і вони мають забезпечити участь місцевих мешканців та бізнесу у процесі розробки. Концепція визначає пріоритети просторового, екологічного та соціально-економічного розвитку території на середню та довгострокову перспективу (10-20 років) і ґрунтується на засадах сталого розвитку. Концепція має відповідати державним та регіональним програмам розвитку.

Також вона слугує основою для розробки місцевої містобудівної документації, зокрема комплексних та/або генеральних планів. У випадках, коли відсутня схвалена концепція інтегрованого просторового розвитку громади, умови для розробки комплексного плану формуються через публічні обговорення.

Цей тип просторового інструменту виник після відповідних змін у ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності» та відповідного наказу Міністерства розвитку громад «Про затвердження порядку формування Концепції інтегрованого розвитку територіальної громади»



Модель просторового розвитку з Концепції інтегрованого розвитку Вінниці 2030

у 2022 році.

Детальний план території

Детальний план є одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією з землеустрою, яка визначає використання землі, розвитку соціальної інфраструктури, слів із дорожньою інфраструктурою та інших об'єктів інфраструктури на визначеній території. Детальний план розробляється на окрему частину території громади – найчастіше для територій, на яких передбачається нова забудова або зміна функціонального та цільового призначення (наприклад, з промислової чи сільськогосподарської на житлову). Детальні плани можуть функціонувати як заміна верхньорівневої документації, якщо відсутній чинний генеральний або комплексний план. Після схвалення вони стають невід'ємною частиною комплексного плану. Внесення змін до детального плану населеного пункту дозволяється за умови відповідності комплексному та генеральному планам.

Згідно з нещодавніми законодавчими змінами, обов'язковою складовою детального плану є план зонування території, і його тривалість не обмежена до моменту прийняття рішення про оновлення даних чи внесення змін до його положень. Продаж чи надання в оренду комунальної землі без детального плану заборонено.

Містобудівні умови та обмеження

Цей документ видається на вимогу забудовника/власника земельної ділянки (замовника будівництва) як останній етап перед будівництвом об'єктів. Інтегрує в себе основні положення планів, що знаходяться вище за ієрархією стосовно певної земельної ділянки. На даний момент цей документ не є самостійним, адже фактично ОМС позбавлені прав розширювати чи звужувати вимоги до майбутнього будівництва відносно шаблону зазначеного в ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності».

Процес розробки планів

Приклад детального плану

Розробка плану починається з розробки технічного завдання, відповідно до процедури розроблення, оновлення, внесення змін та схвалення містобудівної документації. У випадку детального плану його може фінансувати власник землі, але замовником плану є муніципалітет (орган містобудування та архітектури).

Процедура включає відкритий тендер для компаній, які мають архітектурні ліцензії. Він може бути замінений конкурсом і подальшим замовленням розробки переможцю конкурсу, залежно від рішення місцевої ради.

На 2023 рік не було обов'язкового попереднього залучення громадськості на етапі ви-

значення завдання для розробки ДПТ. Проте процес передбачає процедуру громадського слухання, коли проект плану готовий, і громадське слухання може мати значний вплив при належному проведенні. Однак після COVID багато громадських слухань проводилися онлайн, і ця тенденція триває до сьогодні.

Розгляд містобудівної ради є ще одним кроком, який залежить від того, чи є у муніципалітеті така рада. У випадку її відсутності регіональний орган з архітектури та містобудування надає свої зауваження. Якщо план схвалено, він публікується на веб-сайті, державному порталі та місцевому онлайн-кадастрі і стає юридично обов'язковим документом.

Мал. 5 Схема розробки детального плану



Наповнення системи планувальних інструментів

Після запровадження реформи децентралізації, що розпочалася у 2014 році і викликала еволюцію просторової системи України, спостерігається прискорення та поліпшення створення містобудівних інструментів. Нова рамка, що виражена у комплексних планах та концепціях інтегрованого розвитку, ефективно децентралізувала планування до місцевого рівня.

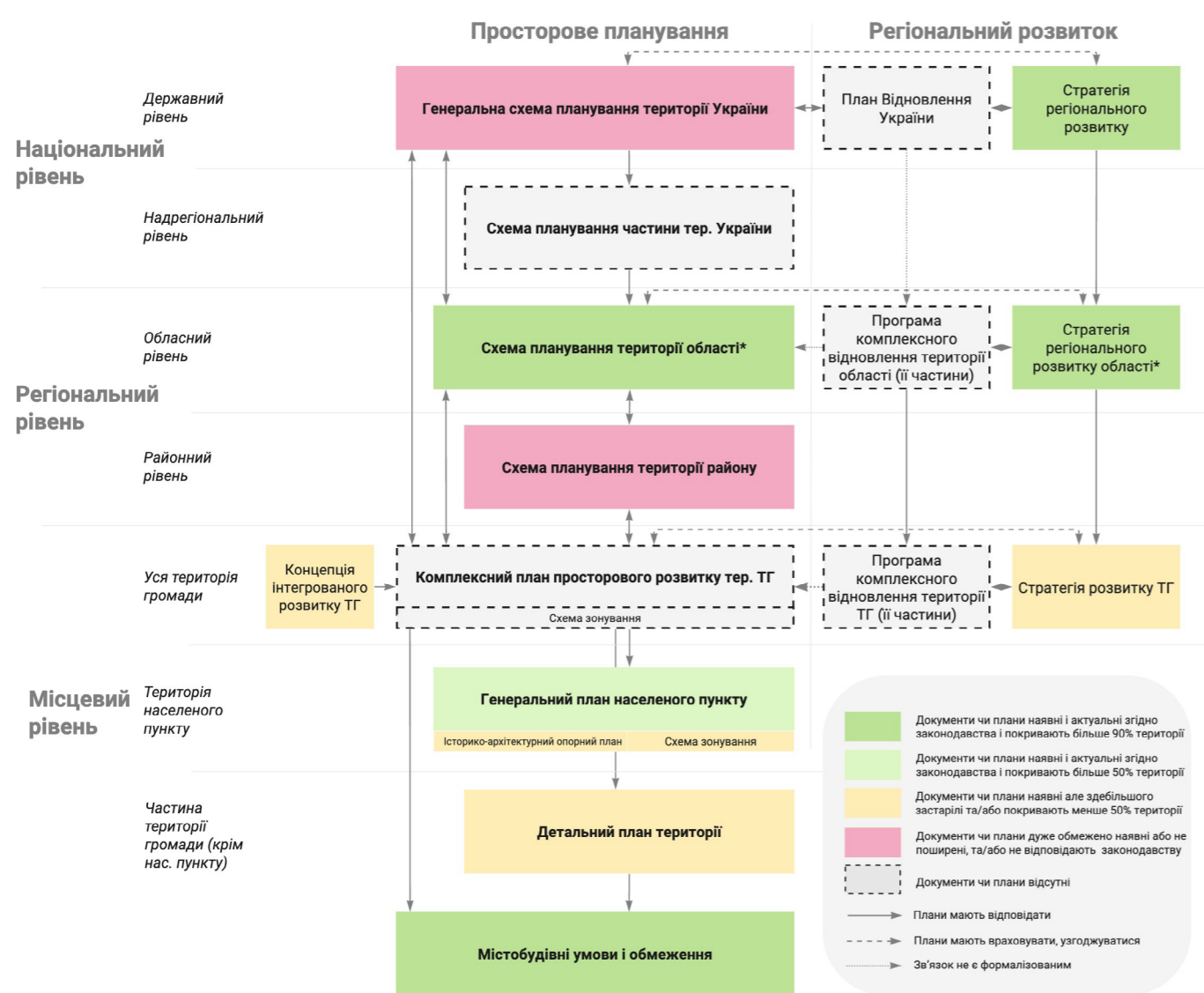
Однак повномасштабне вторгнення вимусило дещо змінити парадигму планування на більш короткострокову та створити нові планувальні інструменти. Це стосується в першу чергу потреб реконструкції, економічній рес-

труктуризації та інтеграції потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у процесі планування.

Національний рівень

Спостерігається помітна диспропорція у виробництві та актуальності різних планувальних та містобудівних інструментів. Інструменти, такі як схеми території Чорного та Азовського морів, так і не були розроблені й ухвалені. Генеральна схема планування застаріла з 2021 року, і на даний момент не проводиться моніторинг її виконання. Її ефемерна чинність у формі закону є виключно формальною.

Мал. 6 Ступінь розробленості інструментів планування



Регіональний рівень

Схеми територіального планування на рівні області виділяються як найбільш розроблені та відповідні містобудівні інструменти в сучасному планувальному ландшафті України. Причиною цього в основному приписується централізований характер їх створення та оновлення, разом із їхнім безпосереднім узгодженням та координацією із державними органами. Значною можна вважати еволюцію у підході до створення цих планів. Процес стає все більш інклюзивним та локально орієнтованим, відходячи від виключного фокусу на центральних державних інтересах та цілях. Ця трансформація свідчить про рух до більш збалансованого врахування як локальних, так і національних пріоритетів у процесі планування.

Ефективність наявних та відносно нових містобудівних інструментів також значно варіюється. Ця розбіжність в значній мірі пов'язана із постійним застарілим законодавством та практиками планування, що мають свої коріння у радянському часі.

Місцевий рівень

Незважаючи на формальні оновлення, фактичне наповнення планування не відповідає законодавчій рамці ані змістовно ані юридично. Згідно з новими положеннями, в комплексні плани може бути включено лише певну кількість старих генеральних планів, оскільки їх положення застаріли не лише згідно з сучасними засадами планування, але й суперечать тому, що дозволено в законодавстві. Це фактично означає, що навіть ті, які наразі є чинними, будуть визнані непридатними (невідповідними законодавству) і їх потрібно буде (пере)розробляти. Схема зонування та історико-архітектурний план – це приклади інструментів, які не були ефективно розроблені або оновлені в багатьох громадах. Тепер їх статус також змінився, і поки невідомо, чи вони будуть дійсними і дієвими в новій правовій дійсності. До вторгнення 2022 року ці інструменти часто піддавалися впливу приватних інтересів, що підірвало їх цілісність та легітимність в очах громади.

Слід зауважити, що нові містобудівні інструменти, введені відповідно до вторгнення, все ще знаходяться на початкових стадіях розробки, і їх практичне застосування ще важко оцінити. Ці інструменти наразі розвиваються, і їх ефективність та вплив, ймовірно, стануть предметом майбутніх досліджень. До 2023 року жодна з громад не схвалила комплексний план. Тим не менше, розробка цих планів набрала обертів у 2023 році, залучивши значну кількість експертів та планувальників.

Зміна в напрямку більш учасницького та інклюзивного процесу планування в Україні протягом останнього десятиріччя є частково результатом спільних зусиль численних неприбуткових організацій та міжнародних агентств, зокрема Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) та Агентства Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID).

Кейс для роздумів

Однак питання про процес розробки планів залишається відкритим. Цілком можливо, що не вистачить можливостей як у замовників, так і у планувальників, щоб наздогнати очікуване кількісне і якісне наповнення системи в найближчі роки. Якщо брати до уваги Львівську область з населенням у приблизно 2 млн. людей, відповідно до поточної системи, потрібно створити та постійно оновлювати:

- 1 Схему планування області
- 7 Схеми планування районів
- 73 Комплексних плани (на кожен ТГ)
- до 73 Інтегрованих концепцій розвитку (за запитом ТГ)
- 44+ Генеральних плани (залежно від того, чи інтегровані детальні плани)
- 54 Історико-архітектурні опорні плани (в кожному історичному населеному пункту)
- 3650+ Детальних планів (розраховується як 50 на ТГ)

Вплив планів на місцевий просторовий розвиток

Незважаючи на те, що українські інструменти просторового планування постійно розвиваються, їх ефективність є різною, залежно від регіональних умов, змін на театрі воєнних дій та законодавчих новацій. Їх здатність до адаптації та реагування на місцеві потреби залишаються ключовими викликами в умовах війни та динамічних соціально-політичних ландшафтів.

Національний рівень

Генеральна схема планування, що спочатку призначалась для спрямування місцевих і регіональних планів, втратила свій вплив після окупації Криму та частини Донецької та Луганської

областей у 2014 році. Невизначеність щодо територіальної цілісності України, інфраструктурних перспектив, режимів власності та міграції населення зробили схему непрактичною для поточних і майбутніх потреб планування. Для нинішніх умов її положення повністю застаріли, але навіть раніше її директивний характер часто не враховував регіональної специфіки та місцевих інтересів, що призводило до прийняття рішень поза її рамками.

Державна стратегія регіонального розвитку України на 2021-2027 роки, незважаючи на те, що за своїм впливом перевершує стратегію 2020

року (Харченко, 2023), залишається обмеженою через низьку чутливість до регіонального контексту. Війна, що триває, ще більше обмежує її ефективність.

Плану Відновлення України (на стадії чернетки), як відповіді на повномасштабне вторгнення, бракує чіткого процесу розробки та виконання. Однак його потенціал впливу є значним, враховуючи загальну централізацію прийняття рішень і ресурсів на національному рівні, якими можуть розпоряджатися міністерства.

Регіональний рівень

Стратегія регіонального розвитку має вирішальне значення для забезпечення фінансування з національного бюджету. Вона визначає пріоритети та розподіл ресурсів в областях. Однак вплив цього документа на фактичний просторовий розвиток залишається низьким.

Більшість схем планування території на рівні області відповідають регіональним стратегіям, забезпечуючи зв'язок стратегічного планування з просторовим плануванням на цьому рівні. Ці схеми мають вплив на інфраструктурні та законодавчі рішення в області, хоча їх переклад у місцеві рішення іноді може бути обмеженим через великий масштаб планування.

Вплив програм комплексного відновлення областей та громад ще має бути визначений, оскільки вони знаходяться на стадії розробки. Вони можуть значно впливати на політику місцевого відновлення, особливо з урахуванням розподілу ресурсів для відновлення. Якщо ці програми будуть прийняті значною кількістю громад в межах області, вони зобов'язують до розробки відповідних стратегій на рівні області.

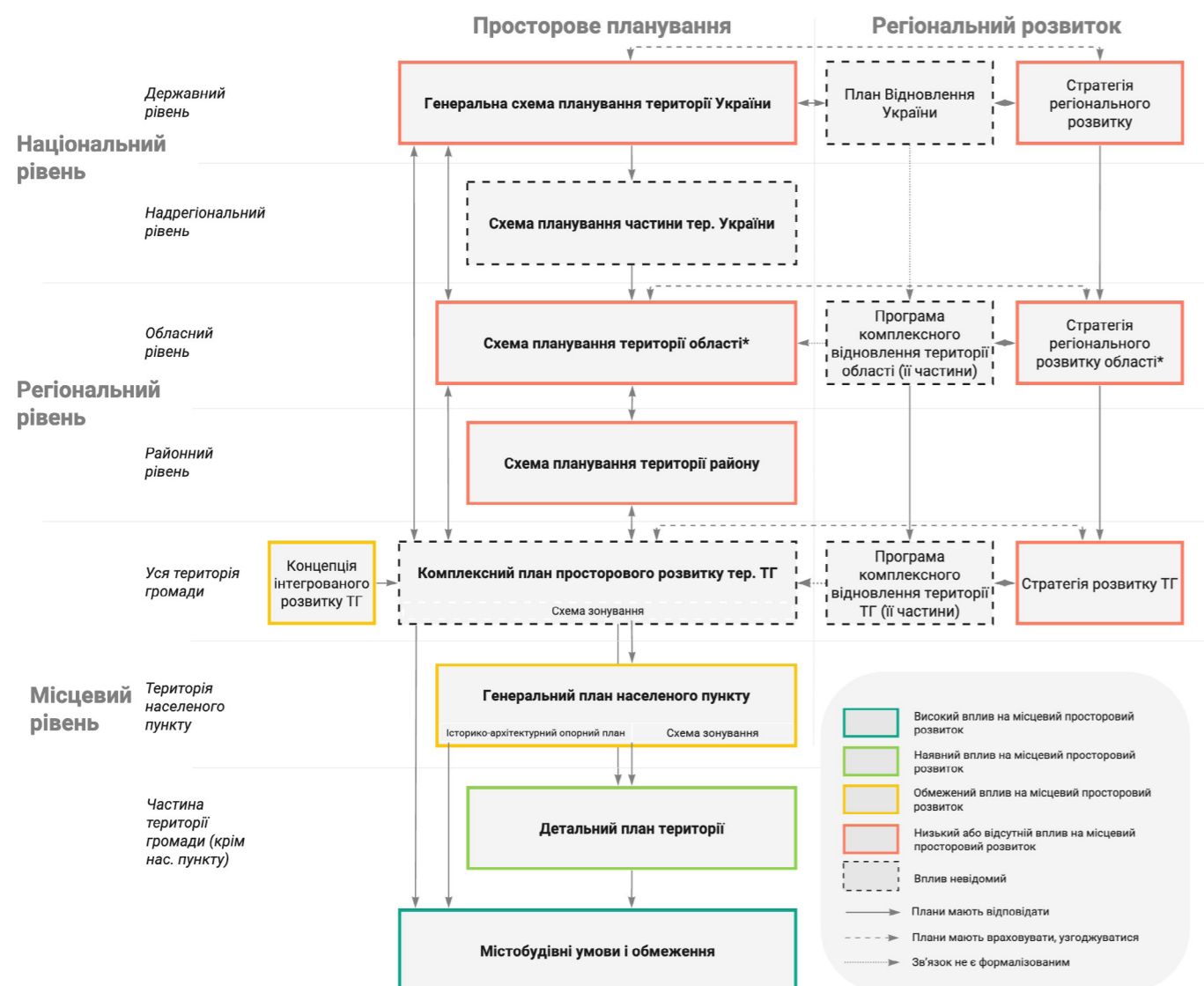
вплив залежить від прийняття місцевою радою. Ці концепції спрямовані на довгострокове планування та участь громади.

Зміни у законодавстві після 2020 року передбачають інтеграцію різноманітних інструментів у комплексний план, зменшуючи їхній індивідуальний вплив. Незважаючи на це, генеральний план і схема зонування продовжують впливати на використання землі в межах поселень. Історико-архітектурні плани часто обходять при розробці історичних міських областей через тиск інвесторів та очікування щодо майбутньої ренти в історичних центрах.

Детальний план території, основний інструмент для просторового розвитку та розподілу прав на будівництво, найбільше впливає на рішення щодо використання землі, інвестицій та розбудови.

Містобудівні умови та обмеження мають найбільший прямий вплив на просторовий розвиток серед інших інструментів, але часто порушуються з мінімальними наслідками. Останні зміни в законодавстві зменшили владу та контроль муніципальних органів, знизивши можливості для детального регулювання об'єктів будівництва. Це також відкривало шлях для можливої автоматизації цих процесів у майбутньому.

Мал. 7 Ступінь впливу інструментів планування на просторовий розвиток



Основні виклики просторового планування

Ще до війни Україна перебувала в процесі трансформації своєї системи планування. Подальший розвиток відбувався під час надзвичайних умов, багато державних і донорських програм були скасовані, а кошти перерозподілені, що вплинуло на створення планів і законодавства.

Існує виразне інституційне розмежування між просторовим плануванням та регіональним розвитком. Керуючись різними правовими заходами, ці сектори організовані окремими спільнотами з взаємодією і обміном.

На це вказує відсутність просторового виміру в стратегічних планах, які в основному спрямовані на соціально-економічні показники зростання. І навпаки, просторова «документація» часто є вузько просторовою. Крім того, ці інструменти часто розглядаються лише як «документи», що зменшує увагу до механізмів сприяння, впровадження та моніторингу.

Існує також проблема неузгодженості між чинними інструментами планування. Інструменти «політики відновлення» викликали значні непорозуміння в професійній спільноті.

Основне непорозуміння стосується інтеграції наявних інструментів планування з новими інструментами та створення паралельної ієрархічної системи планування, пов'язаної з фінансуванням відновлення. Деякі експерти вважають, що інструменти «політики відновлення» відтворюють функції наявних інструментів просторового планування в багатьох аспектах. Вони стверджують, що громади, можливо, будуть здатні вирішувати завдання відновлення, використовуючи існуючі інструменти, такі як схеми територіального планування на рівні області та комплексні плани.

Фактично, спроможність місцевих органів є наріжним каменем цього обговорення. У місцевих органів відсутні фінансові ресурси для замовлення планів, людські ресурси для керівництва розробкою планів і знання щодо їх використання та впровадження.

Оскільки багато громад втратили населення та податкові надходження в бюджети, їм може знадобитися простіше та більш адаптивне рішення для керування відновленням. Відтак, це стосується потенційної ефективності комплексного плану, який об'єднує просторове планування з використанням землі на місцевому рівні. Основне питання – це чи можуть громади ефективно використовувати цей дорогий та неповороткий план для стратегічного розвитку в українських реаліях.

Останнім часом стали актуальними питання того, як ефективно інтегрувати відповідь на зміни клімату в планування на різних рівнях, а також якою є роль стратегічної екологічної оцінки для сталого планування. Поки триває воєнний стан, вплив змін клімату теж вимагає негайної уваги, особливо щодо доступу до прісної води, що стає серйозною проблемою в південних регіонах. Наразі Плани зелених міст розроблено лише в обмеженій кількості міських громад, а окреме екологічне планування має дуже обмежений вплив на просторовий розвиток. Потреба у балансуванні пріоритетів розвитку та складності управління робить вирішення цих викликів предметом гарячих обговорень.

У 2023 році Україна розпочала розробку Містобудівного кодексу, який, за кілька років може встановити оновлену систему планування, змінивши чи залишивши описані вище аспекти.

Посилання

- Composition and content of the planning scheme and zoning plans for territories DBN B.1.1-21:2017, DBN B.1.1-22:2017 (Склад і зміст схеми планування та планів зонування територій (ДБН Б.1.1-21:2017, ДБН Б.1.1-22:2017) (2018). Official open data web-portal <https://data.gov.ua/pages/835-recm-urban-plans>
- Decentralization. (2020, July 16). Spatial planning in the new administrative-territorial division (Просторове планування у новому адміністративно-територіальному поділі). <https://decentralization.gov.ua/news/12630>
- Decentralization. (2019). Why, how, and when districts should change (Чому, як і коли мають змінитися райони). <https://decentralization.gov.ua/news/11369>
- Decree on approval of the Procedure for Forming the Concept of Integrated Development of the Territory of the Territorial Community No. 1421-22 (Про затвердження Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади).(2022). Official Web-portal of the Parliament of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z1421-22?lang=en#Text>
- Kharchenko, Y. P. (2023). Challenges of the Russian-Ukrainian War for Regional Development Strategy. [Виклики російсько-української війни для стратегії регіонального розвитку]. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління, (7). <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-7-05-02>
- Law of Ukraine On the General Scheme for Planning the Ukrainian Territory #3059-III (Закон України Про Генеральну схему планування території України) (2002). Official Web-portal of the Parliament of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14?lang=en#Text>
- Law of Ukraine On the Principles of Town Planning #2780-XII (Про основи містобудування № 2780-XII). (1992). Official webportal of the Parliament of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
- Law of Ukraine On regulation of Town Planning Activity #3038-VI (Про регулювання містобудівної діяльності № 3038-VI). (2011). Official Web-portal of the Parliament of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17?lang=en#Text>
- Law of Ukraine On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding land use planning #711-IX. (Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель). (2020). Official Web-portal of the Parliament of Ukraine <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>
- Lytvynchuk M. Yu., Denysenko O.O., Melnychuk, A. L. (2022). Local Planning Instruments in Ukraine: Experiences and Changes From a Long-Term Perspective (Інструменти планування на місцевому рівні: довгостроковий аналіз перетворень в Україні). Ukr. geogr. Z, 2022, No. 3:45-54. DOI: <https://doi.org/10.15407/ugz2022.03.045>
- Ministry of Finance of Ukraine (2023) State revenue strategy 2024-2030 (Національна стратегія доходів на 2024–2030 роки) https://www.mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf
- Resolution On the approval of the Procedure for the development, updating, amendment and approval of urban planning documentation dated No. 926 (Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації) (2021) Official Web-portal of the Parliament of Ukraine <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text>
- Stead, D., & Nadin, V. (2008). Spatial planning: key instrument for development and effective governance, with special reference to countries in transition. United Nations Digital Library System. <https://digitallibrary.un.org/record/624998?ln=en>
- The Land Code of Ukraine #2768-III (Земельний кодекс України). (2002). Official Web-portal of the Parliament of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2768-14?lang=en>

