

З чого «насправді» складається система планування в Україні?

Аналіз на основі опитувальника ESPON-COMPASS

Робоча група з розробки Містобудівного кодексу

**Олександр Анісімов,
Марія Смірнова,
Євгенія Дулько**

07.12.2023

Структура розмови

1. Про нас і про дослідження ESPON COMPASS – 10хв
2. Формальна система планування – 30хв
3. Питання і відповіді 10 хв
4. «Виконання» системи планування – 30 хв
5. Питання і відповіді 10хв
6. Дискусія – куди ми рухаємося

Трошки про нас



Олександр Анісімов

Докторант університету Аалто в сфері просторового планування, голова ГО «Нова житлова політика»



Марія Смірнова

Просторова планувальниця, архітекторка в КП "Агенція просторового розвитку" м.Вінниця, магістриня екологічних наук



Євгенія Дулько

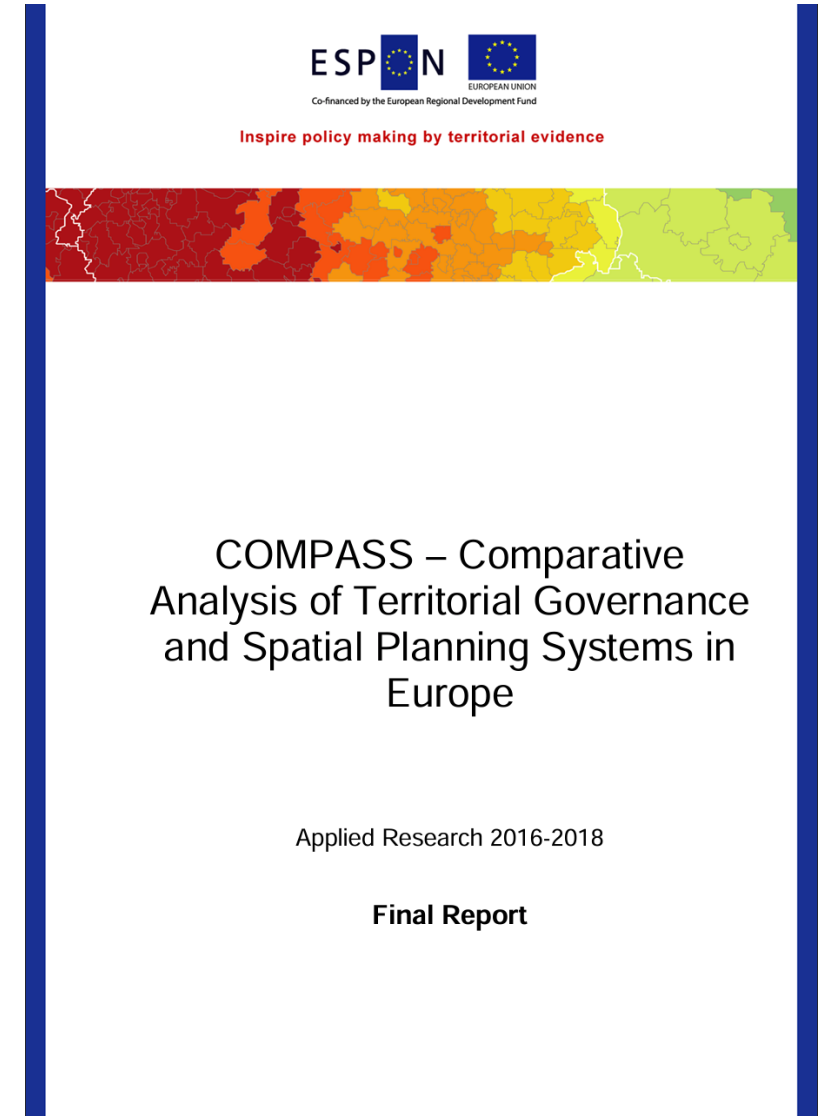
Старша наукова співробітниця Американської Асоціації Планувальників (АРА), магістриня міського планування

Проект є частиною докторського дослідження в університеті Аалто.

В нього немає бенефіціарів чи зацікавлених сторін.

Трошки про ESPON-COMPASS

- Дослідження планувальних систем країн ЄС на основі опитувальників, що створило порівняльну базу змін з 2000 по 2016 роки.
- 32 Європейські країни (28 держав-членів ЄС плюс чотири країни-партнери ESPON)
- Всі матеріали доступні тут:
<https://www.espon.eu/planning-systems>



Визначення ESPON

Spatial planning

- **Система просторового планування – це система інституцій**, які є посередницькими у використанні землі та майна, розподіляють права на забудову та регулюють зміни для сприяння бажаних просторовій і урбаністичній формі.

Territorial governance

- **Територіальне врядування – це активна співпраця** між урядом, приватним сектором і громадянським суспільством для координації прийняття рішень і дій, які впливають на якість середовища і його розвиток.

Багаторівневе врядування

Просторове планування мислиться у зв'язку з врядуванням, хоча це зовсім не тотожні речі.

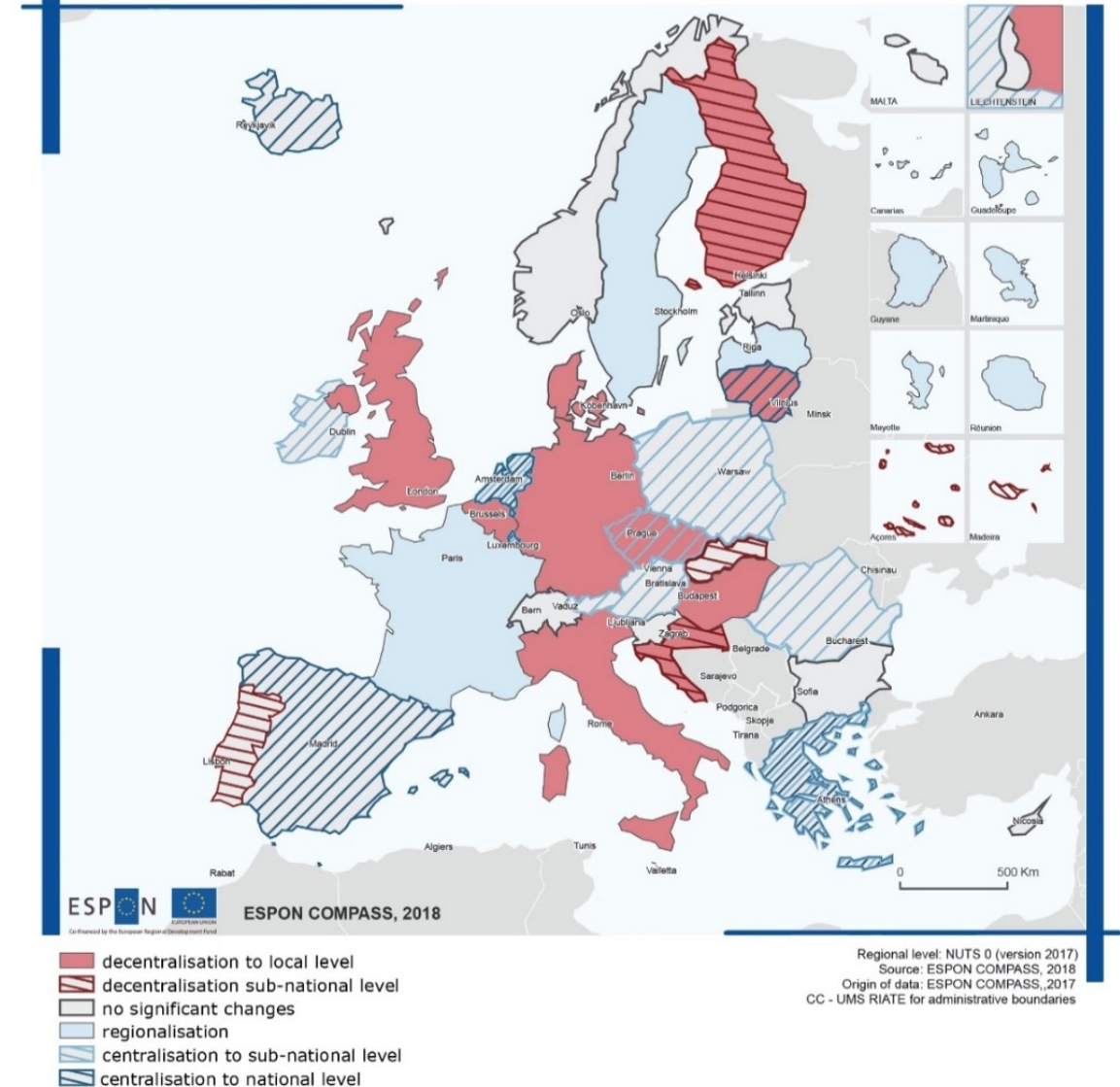
Не існує однієї «європейської» моделі, але більшість країн мають 3 рівні, залучені до просторового планування і врядування.

Ці рівні взаємодіють між собою для розробки політик, планів і їх втілення. Обговорення між громадами, регіонами і урядом є постійними і системними.

Політика децентралізації частно балансується регіоналізацією і контролем.

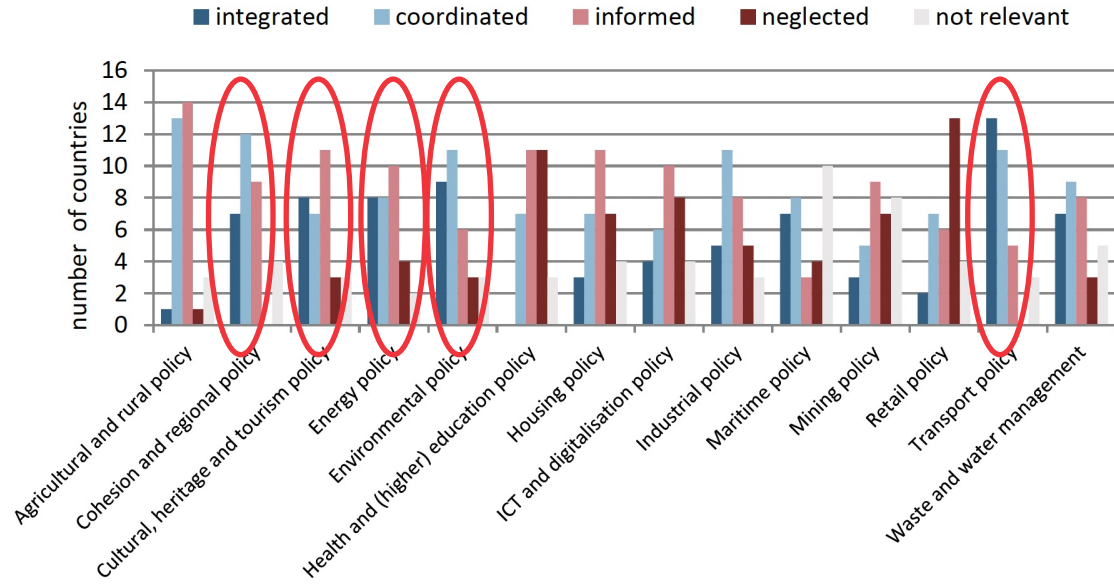
Figure 3.2 Shifts in competences for spatial planning in the EU

Shifts in competences of Spatial Planning



Національний рівень

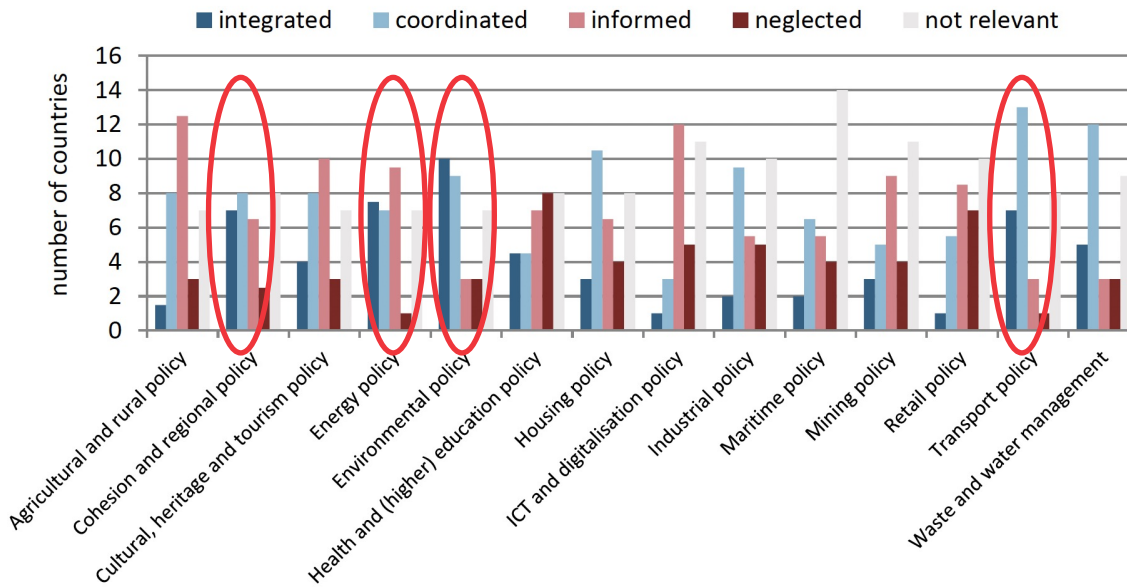
Figure 4.1 The role of spatial planning within sectoral policies at national level



Яка роль просторового планування і територіального врядування в інтеграції різних політик?

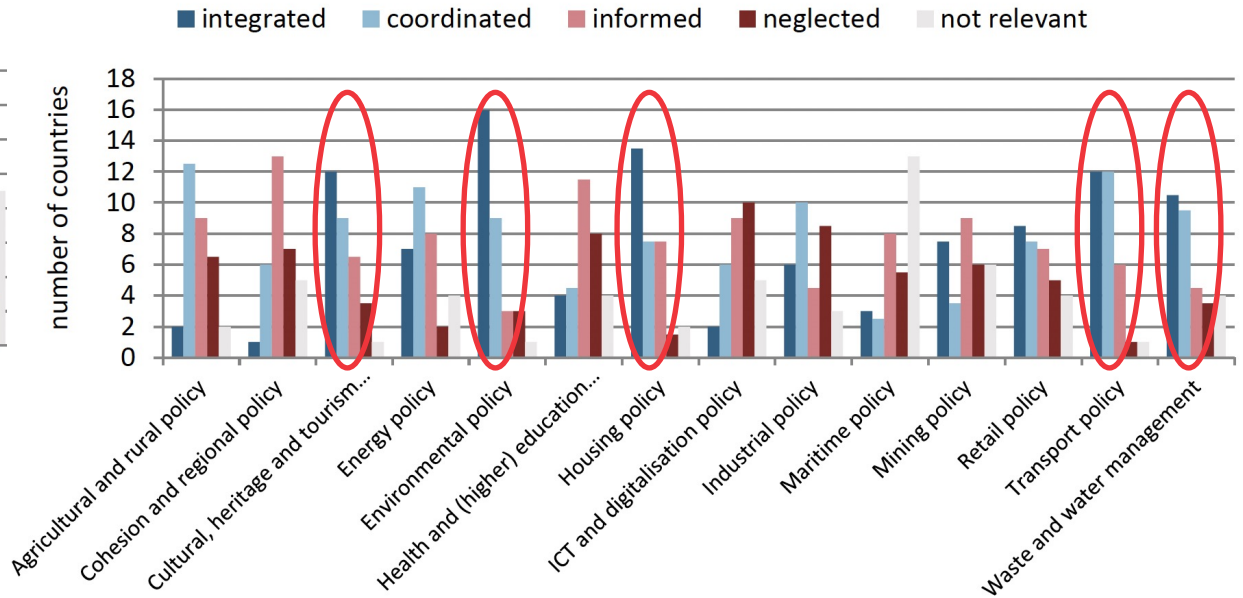
Регіональний рівень

Figure 4.2 The role of spatial planning within sectoral policies at sub-national level



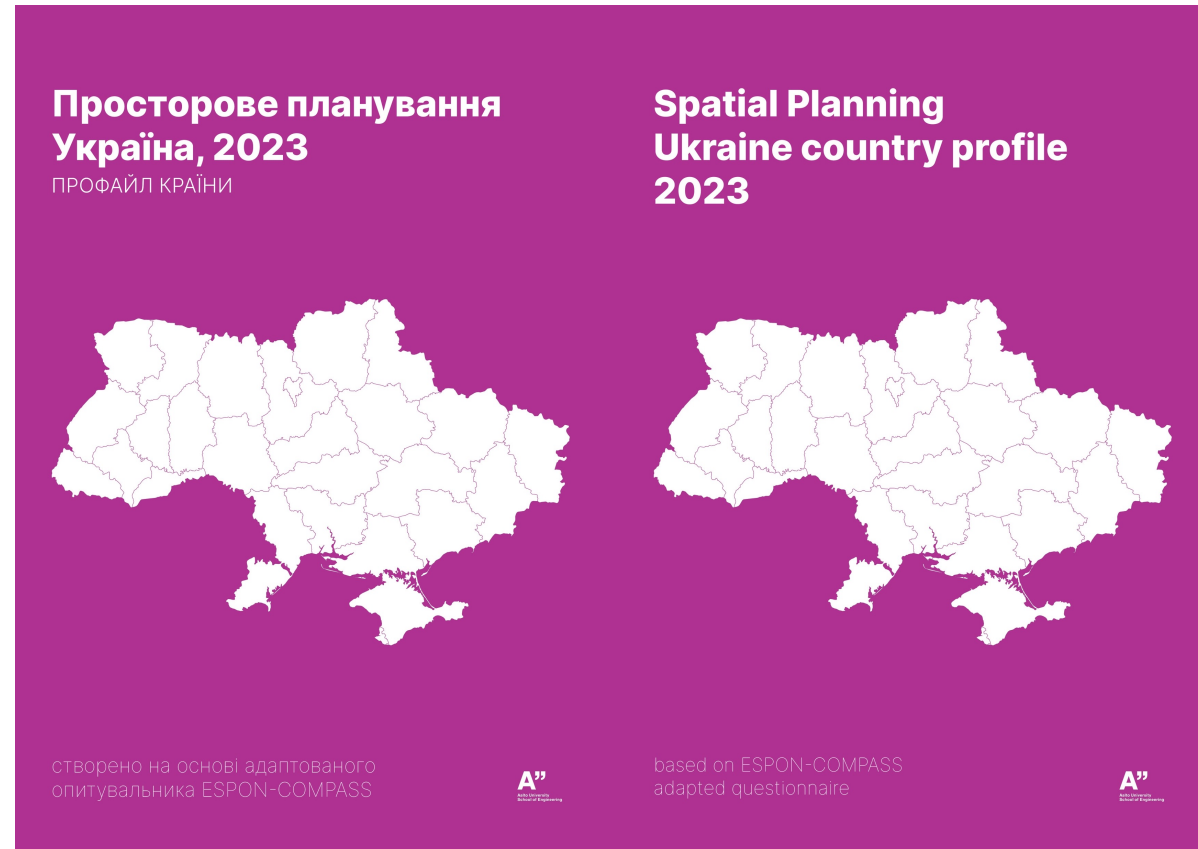
Місцевий рівень

Figure 4.3 The role of spatial planning within sectoral policies at local level



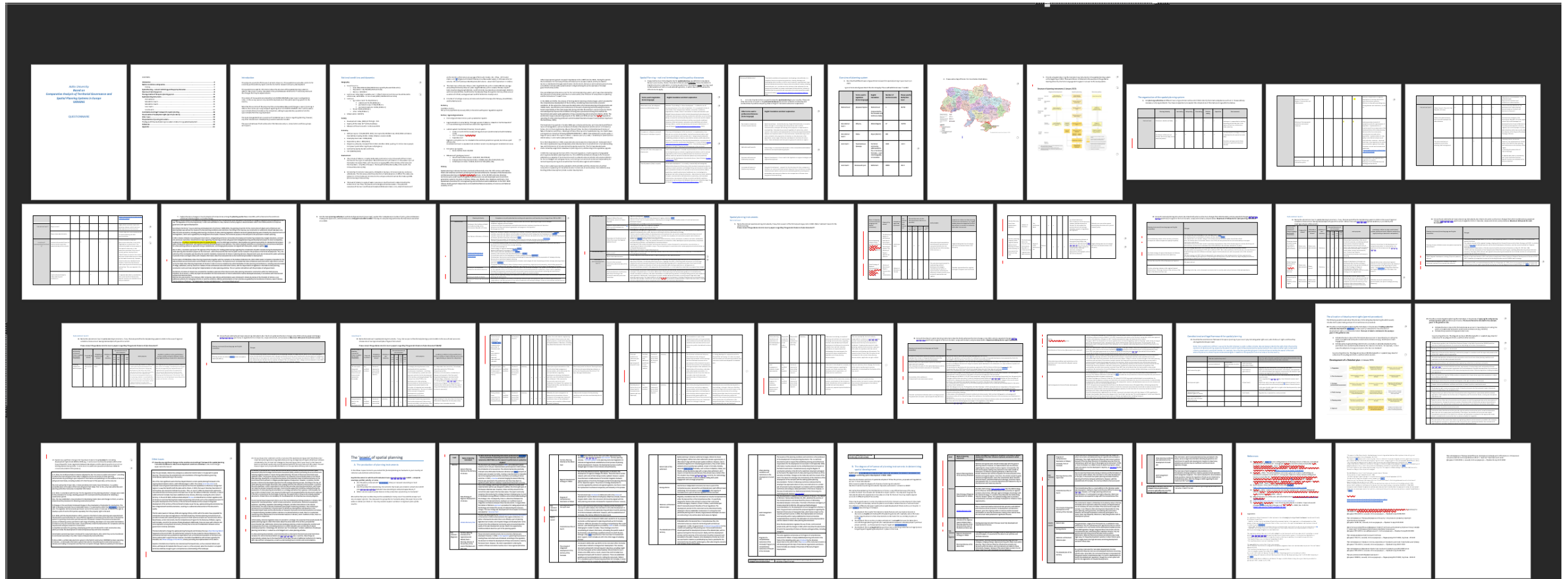
Що ми зробили і як в українському дослідженні?

- Заповнили профайл країни згідно методології ESPON-COMPASS (1ий блок опитувальника)
 - аналіз законодавства і судових рішень
 - 3 онлайн фокус-групи та додаткові консультації
 - вивчення наукових напрацювань з теми просторового планування.
- Провели наукове рецензування
- Двомовний звіт з основними висновками буде доступний наступного року для української і міжнародної аудиторії



Опитувальник

40+ сторінок і схем



Частина 1 – Формальна система

Як законодавчо врегульоване просторове планування

Що ми вважаємо за систему

(Коротка) історія реформ та змін в Україні

Земельна реформа та затвердження класифікації видів цільового призначення земель у 2010 році

Поява закон «Про регулювання містобудівельної діяльності» у 2011 році на зміну закону "планування та забудова" та подальші зміни у земельній реформі.

Постанова про проведення громадських слухань:

- Введення порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів в процесі розроблення містобудівної документації.

Реформа децентралізації територіального устрою та зміни у повноваженнях місцевого самоврядування з 2014 року:

- Створення територіальних громад та передача повноважень, бюджетів та землі в комунальну власність.
- Делегування повноважень щодо планування та розвитку місцевим муніципалітетам.

Поява порядку здійснення архітектурно-будівельного контролю із затвердженням постанови у 2011 році:

- Зупинка проведення перевірок з постановою у 2020 році в умовах реформи оптимізації.
- Реформування ДАБІ та введення ДІАМ (Державної містобудівної інспекції) в 2022 році.
- Виникнення конфліктів у розподілі повноважень із повноваженнями місцевого самоврядування.

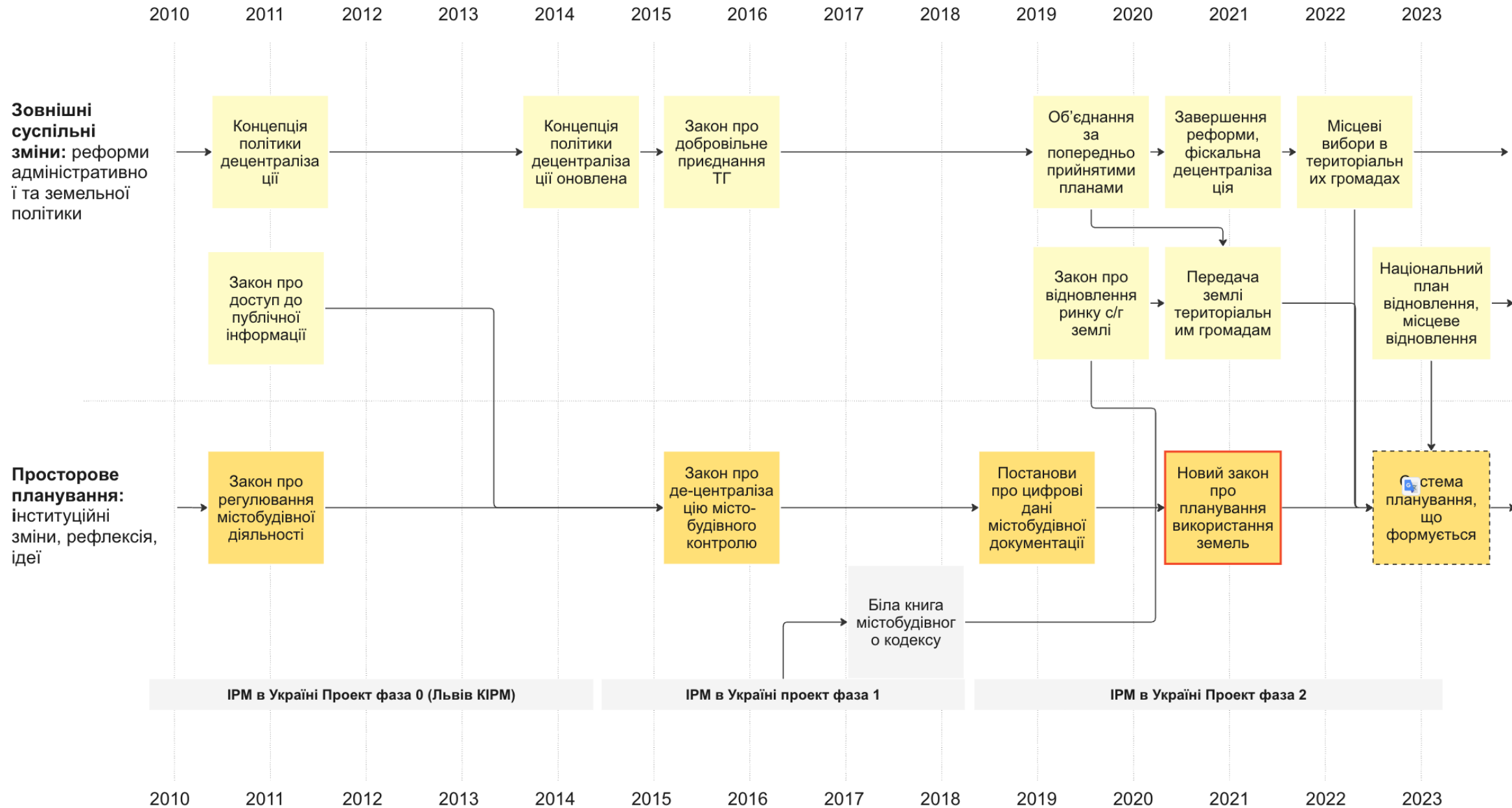
Зміни у містобудівній документації

- Поява планів зонування з подальшим віднесенням їх як складовою ГП та Компланів
- Спрощення процедури розроблення та погодження ІОАП на будівництво в історичних населених місцях у 2018 році з подальшими змінами у сторону скасування змін окружним судом у 2021 році.
- Цифровізація та наповнення геопорталів громад

Вплив на місцеве самоврядування та планування через введення тимчасових державних військових адміністрацій (з лютого 2022 року):

- Ухвалення тимчасових державних військових адміністрацій як органів управління територіями в умовах воєнного часу, контролю бюджетів, стратегій, тощо.

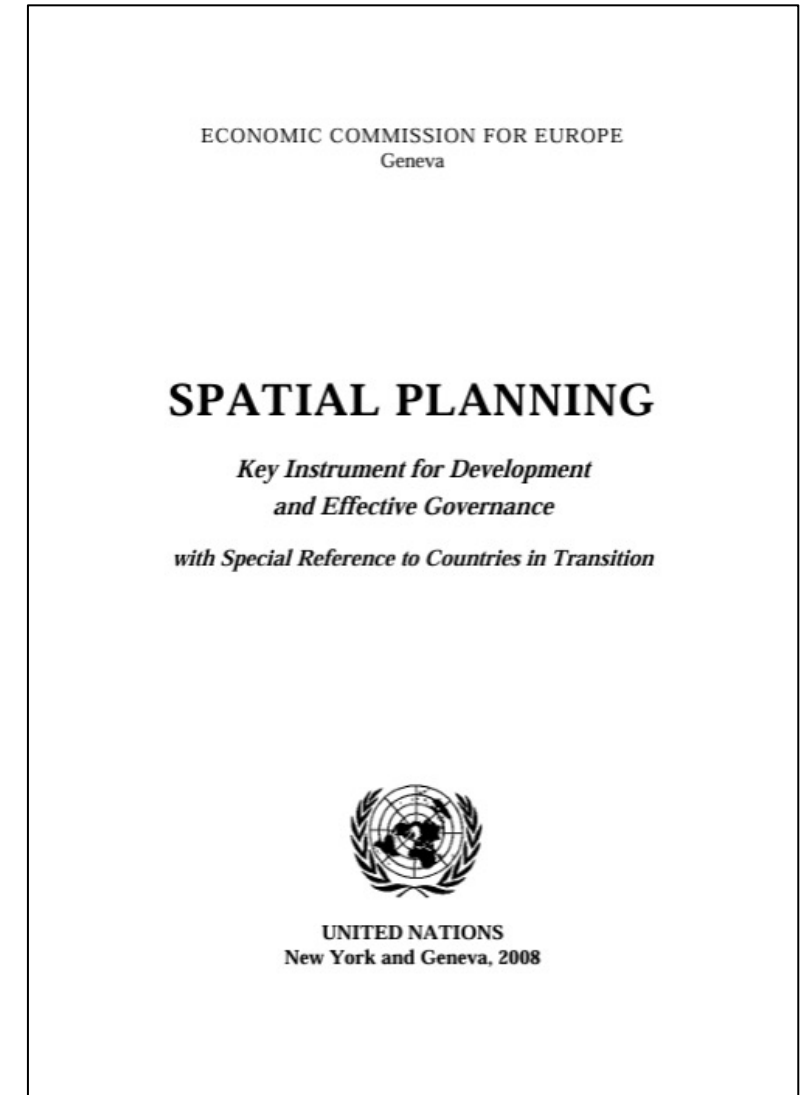
(Коротка) історія реформ та змін в Україні



Визначення

У 2008 р. ООН називає просторове планування "ключовим **інструментом** розвитку та ефективного управління територіями", де регулюючим механізмом визначає здійснення **діяльності** з розвитку населених пунктів, збереження національних ресурсів, створення інвестиційних стимулів тощо.

В Україні до нормативно-правової бази, що регулює діяльність з розвитку входять 11 законів та 14 постанов від Кабінету Міністрів та роз'яснення Мінрегіону. Також діє 9 нормативних актів, які регулюють розробку, склад та зміст інструментів розвитку, 20 - що відносяться до роботи з геопросторовими даними та 8 положень, що регулюють діяльність із інформацію.



Містобудування – це

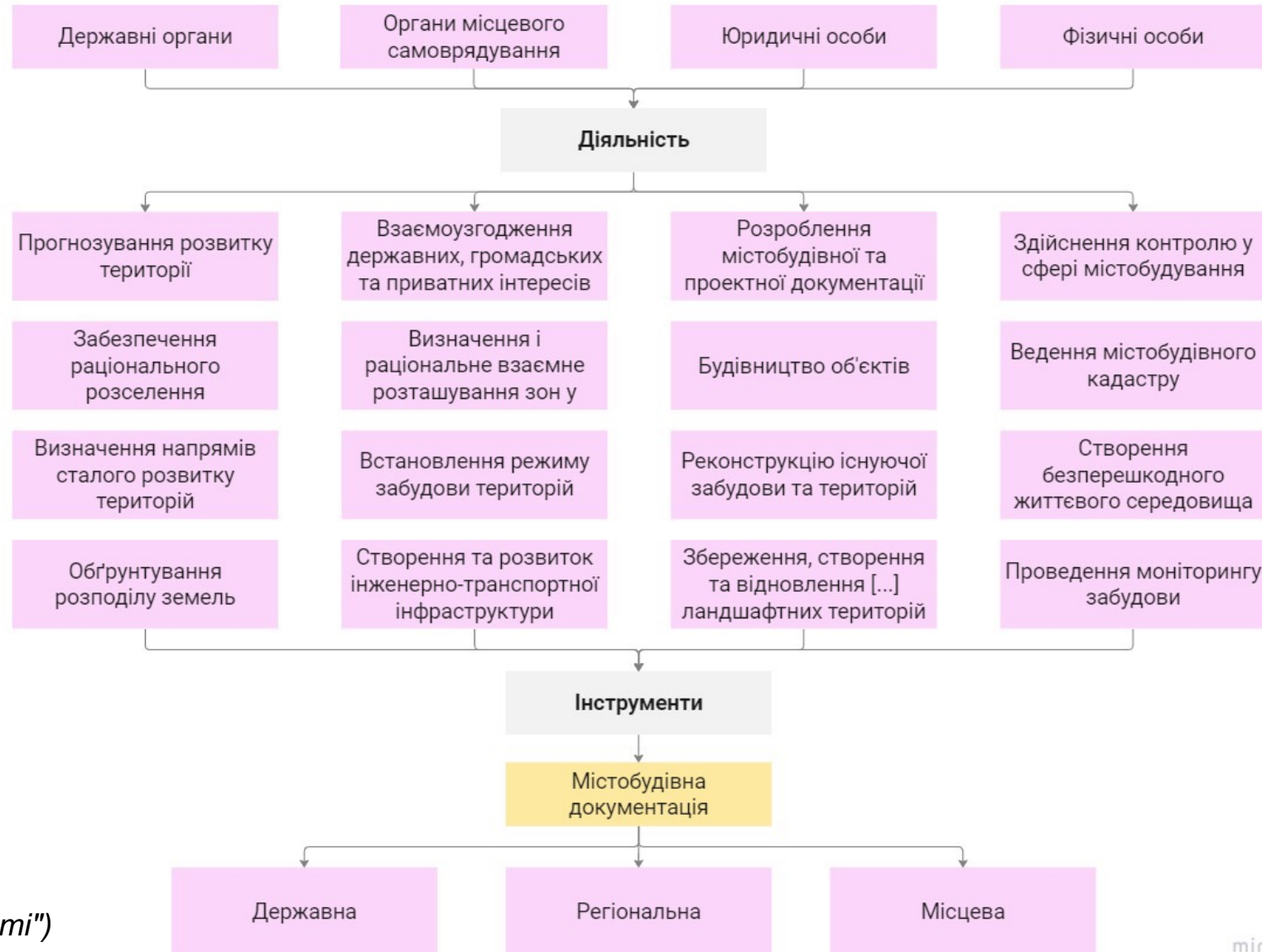


Об'єкти: планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів, територій територіальних громад, населених пунктів, їх частин.

Суб'єкти: органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи.

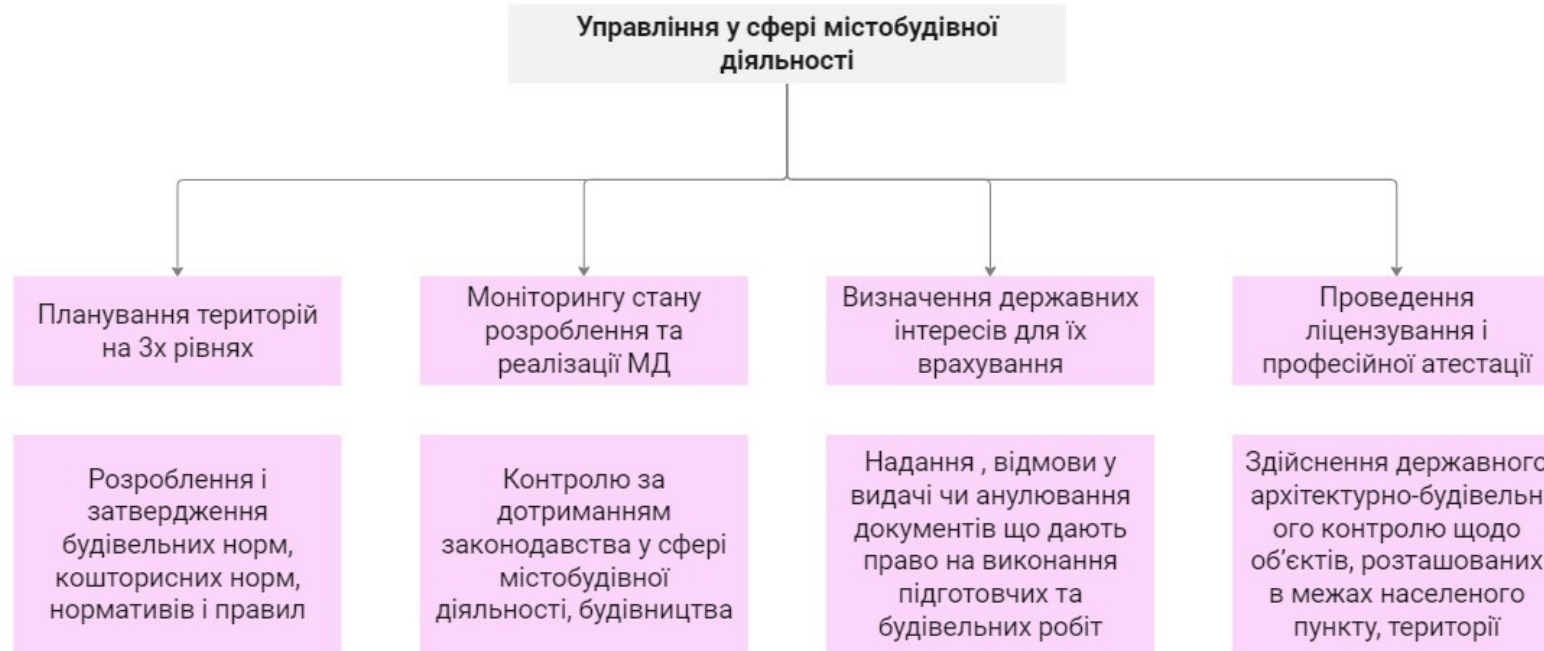
(згідно закону "Про основи містобудування")

Планування і забудова територій – це



(згідно закону "Про регулювання МД діяльності")

А також... управління



Виклики?

Визначення містобудування"" включає широкий спектр діяльності, в той час як визначення "планування і забудови територій" конкретизує окремі аспекти такі як прогнозування, розподіл земель, взаємоузгодження інтересів тощо.

Неоднозначність та відсутність конкретики може призвести до відмінностей в тлумаченні та застосуванні правил, що могли би зрегулювати чи сформулювати систему просторового планування.

Розподіл відповідальності

Розподіл відповідальності між рівнями врядування

		Законотворчість	Вироблення політик	Розробка планів	Ухвалення рішень	Нагляд, моніторинг
Національний рівень	Верховна Рада	■	■		■	
	Кабінет Міністрів		■		■	■
	Міністерство відновлення		■	■	■	
	Міністерство довкілля		■		■	■
	Міністерство культури		■		■	■
Регіональний рівень	Обласна рада/Рада Автономної республіки Крим		■		■	■
	Обласна державні адміністрація/ адм. м. Києва та м. Севастополь				■	■
	Уповноважений орган архітектури та містобудування			■	■	■
	Районна рада				■	
	Районна державна адміністрація				■	
Місцевий рівень	Рада територіальної громади		■		■	■
	Виконавчий орган територіальної громади				■	■
	Уповноважений орган архітектури та містобудування			■	■	■

Регіональний поділ



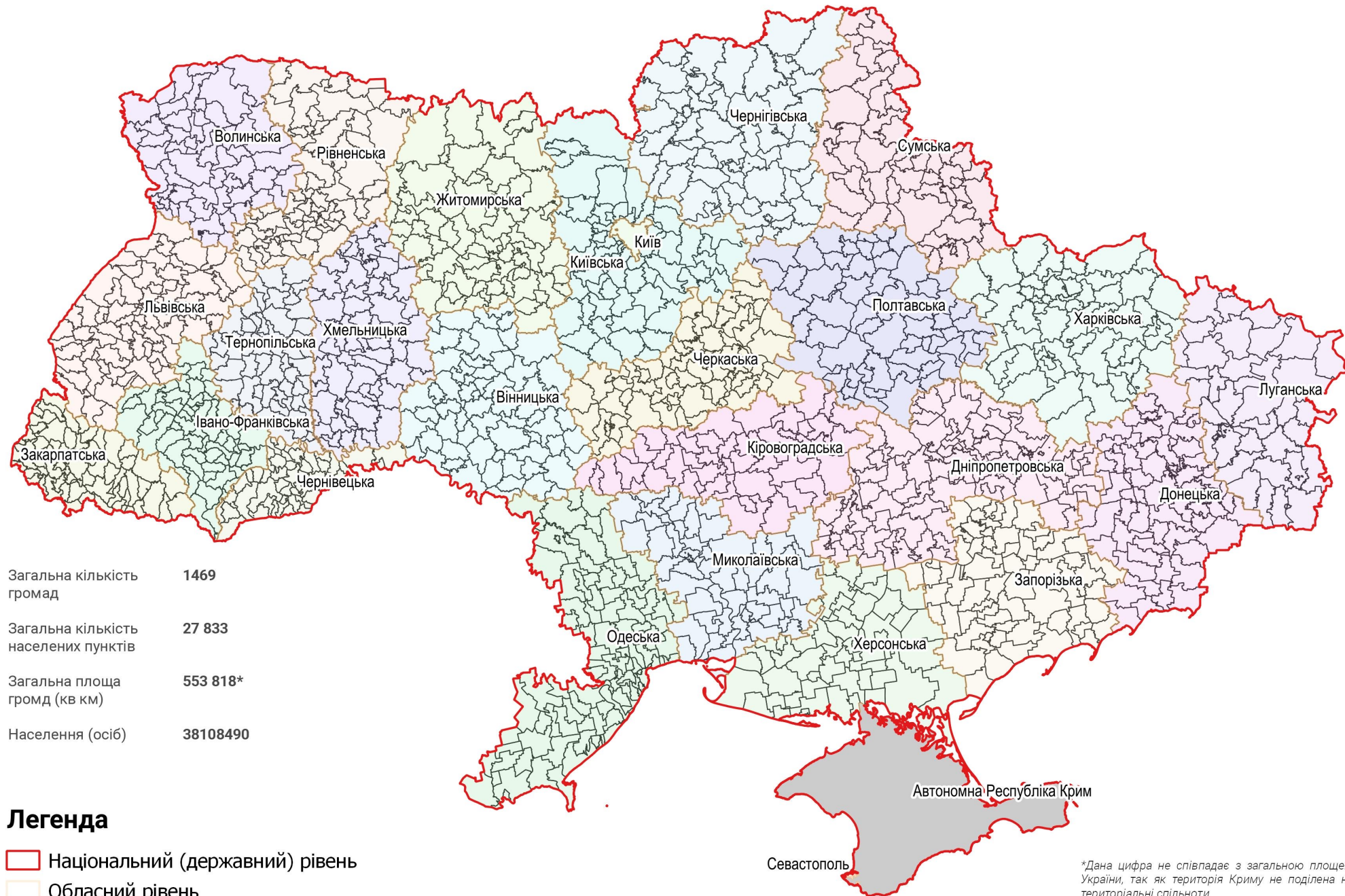
Загальна площа України	603,628 км ²
Загальна кількість населених пунктів	27833
Загальна кількість областей	24 + Автономна республіка Крим
Загальна кількість районів	136

Легенда

- Національний (державний) рівень
- Обласний рівень
- Рівень районів

Дані актуальні станом на 1 Січня, 2023

Карта громад



Загальна кількість громад	1469
Загальна кількість населених пунктів	27 833
Загальна площа громад (кв км)	553 818*
Населення (осіб)	38108490

Легенда

- Національний (державний) рівень
- Обласний рівень
- Рівень громад

**Дана цифра не співпадає з загальною площею України, так як територія Криму не поділена на територіальні спільноти*

Дані актуальні станом на 1 Січня, 2023

Інструменти просторового планування

4 властивості інструментів планування *(based on COMPASS study)*

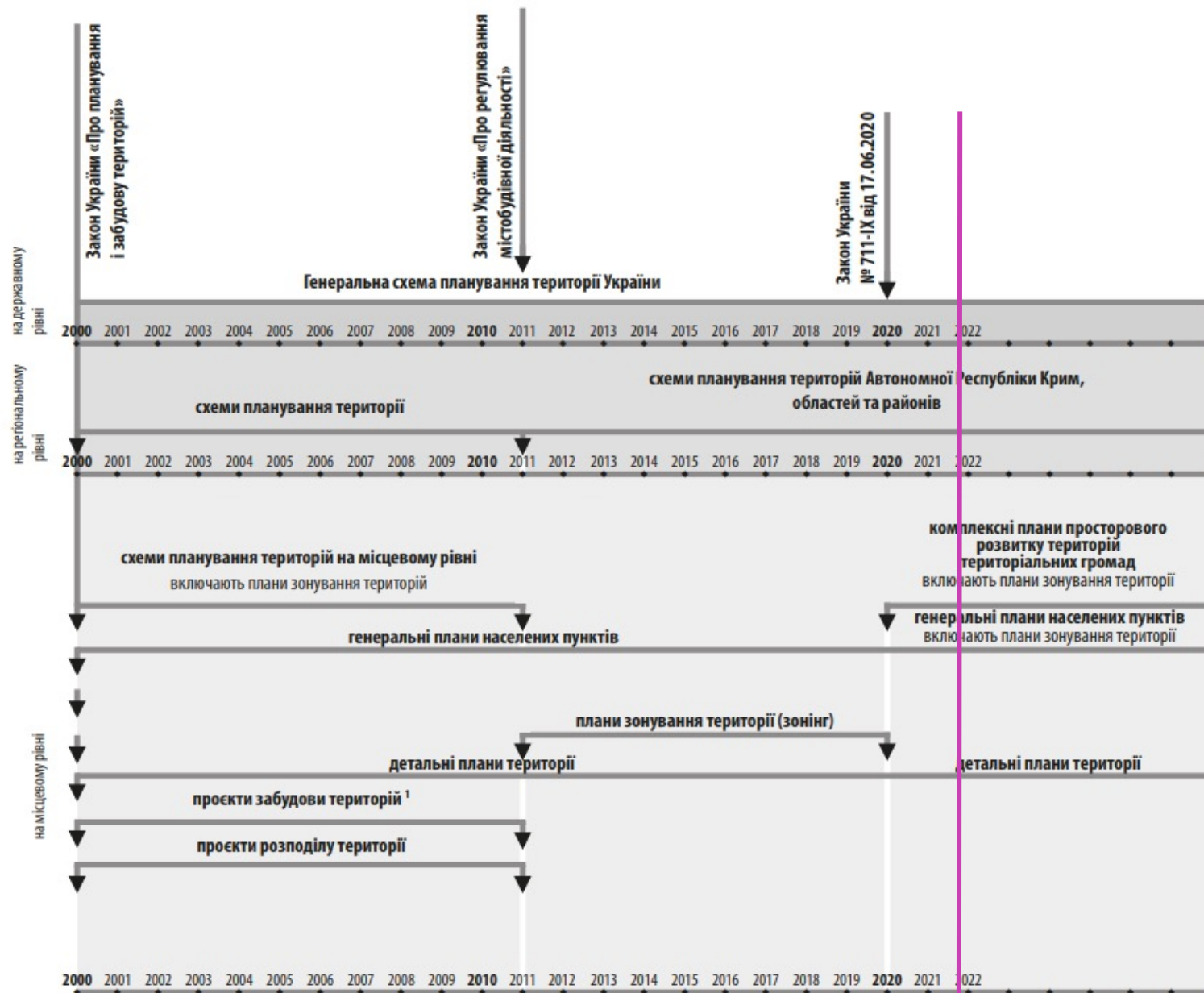
- **(visionary) Візійний:** встановлення нормативних принципів або цілей для досягнення бажаного майбутнього.
- **(strategic) Стратегічний:** забезпечення інтегрованої та довгострокової бази даних, заснованої на фактах, для скоординованих дій і рішень у різних юрисдикціях і секторах.
- **(framework) Рамковий:** встановлення політик, пропозицій та інших критеріїв для території, які є рекомендованими але необов'язковими для інших планів і прийняття рішень.
- **(regulatory) Регулятивний:** приймає юридичні зобов'язання або приймає рішення щодо змін землекористування та розвитку.
- Статутний чи не статутний

Еволюція інструментів планування території

Від інструменту реалізації завдань державної політики

->

до механізму узгодження державних, громадських і приватних інтересів у сфері планування та забудови територій?

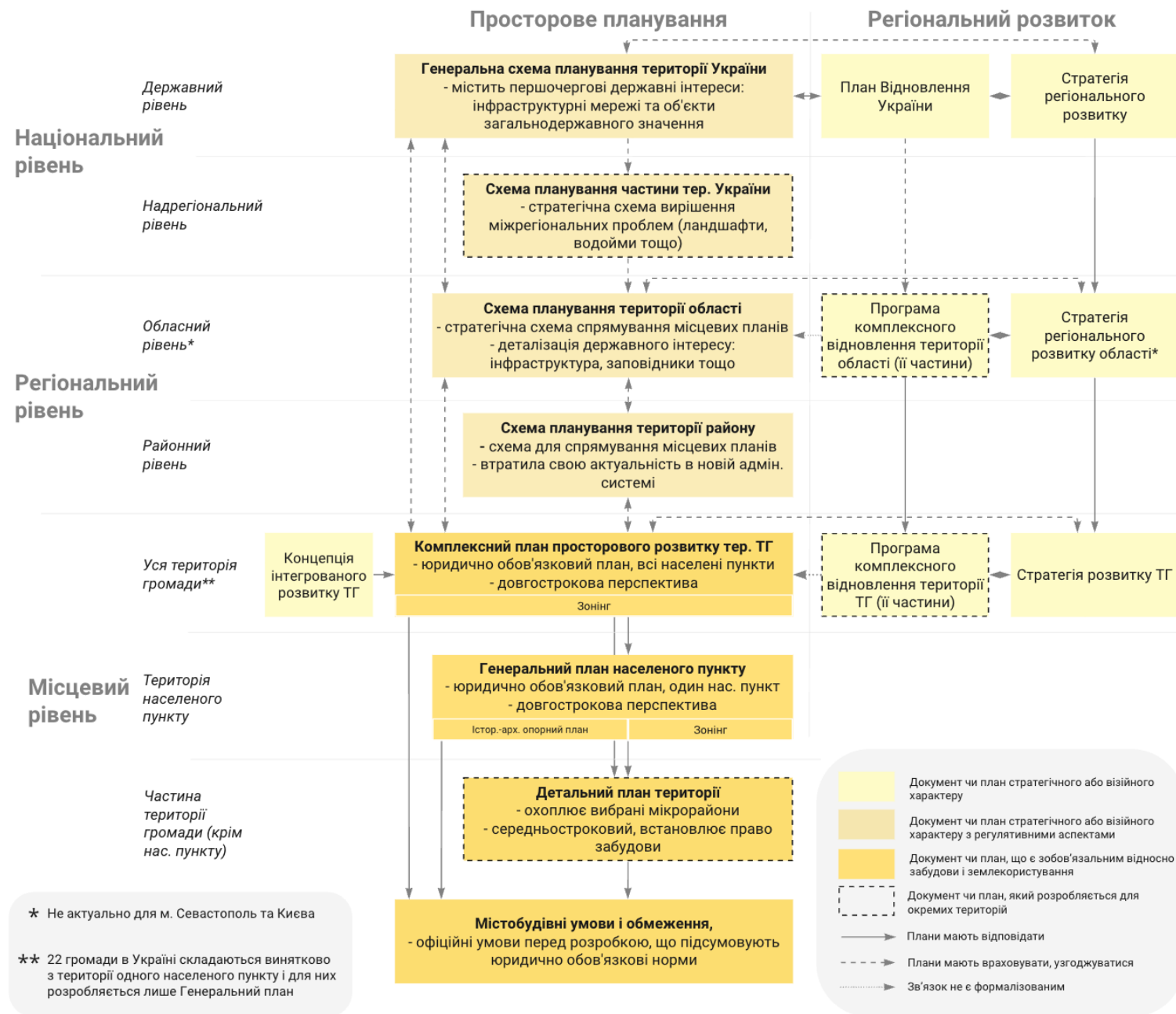


¹ проєкт забудови територій — документація, що поєднує властивості містобудівної та проєктної документації, яка розробляється для комплексів будинків і споруд.

Формальна система інструментів планування і територіального врядування

Горизонтальна і міжсекторальна інтеграція значно слабша за ієрархічні зв'язки

Врахування державного інтересу є складним концептом, що лежить між ідеєю «відповідності документів» та «можливості відхилення»

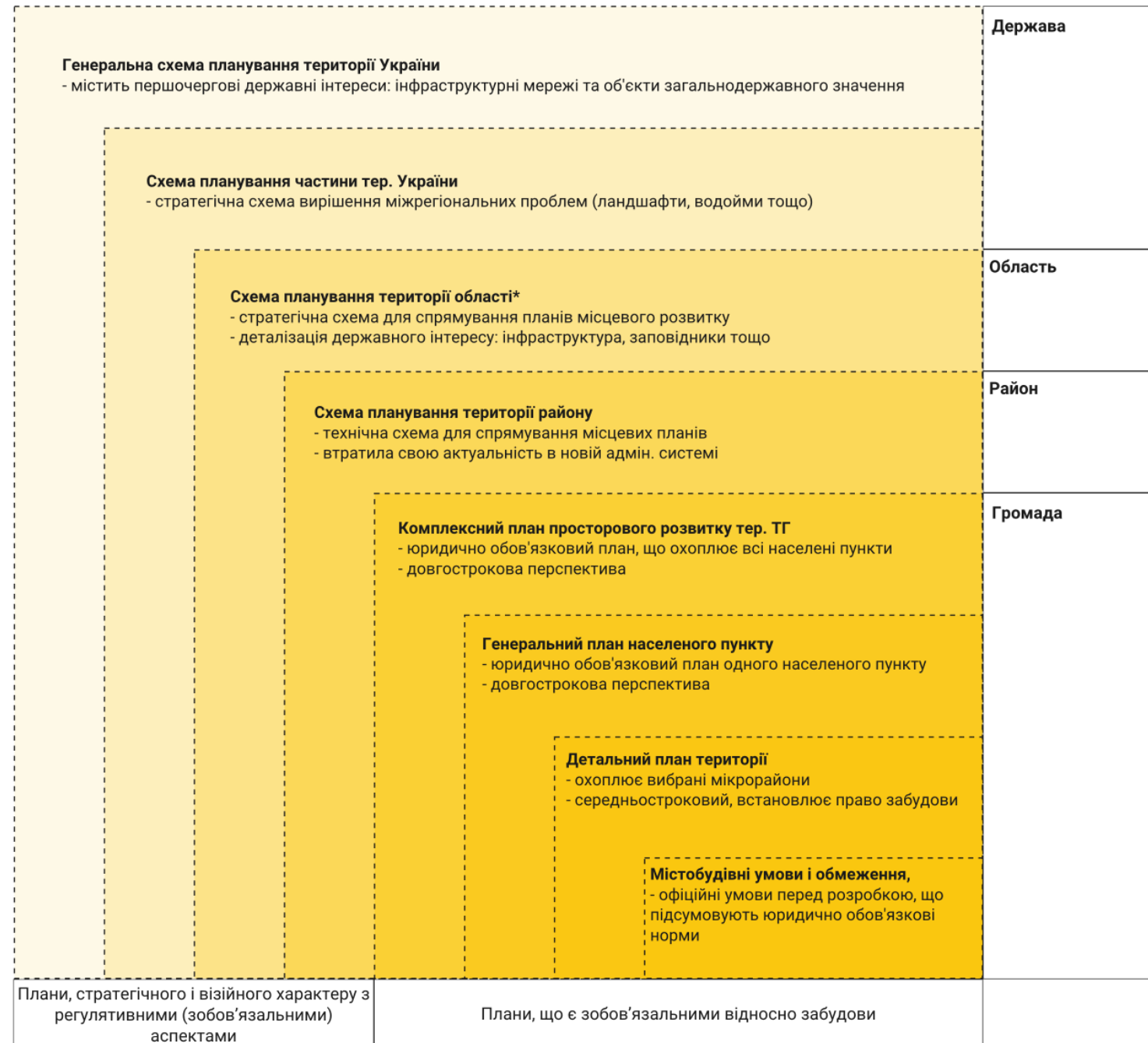


Формальна система інструментів планування

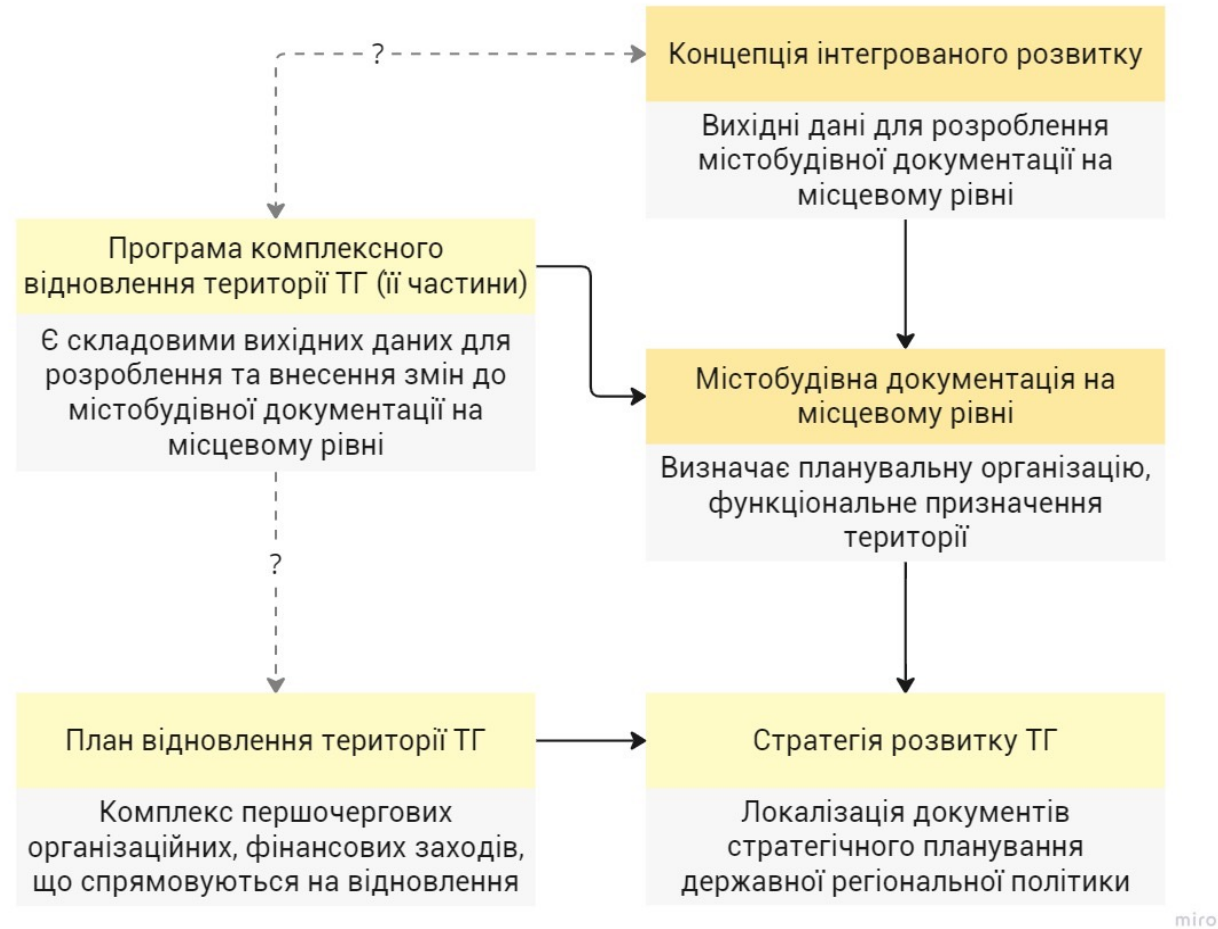
Концептуально закладена «повна відповідність» нижчого рівня вищому, що викликає питання

-> як вносити зміни в нижчий рівень без одночасних змін до вищого документа?

Структура інструментів планування в Україні (1 січня 2023)



Взаємозв'язок із політикою відновлення

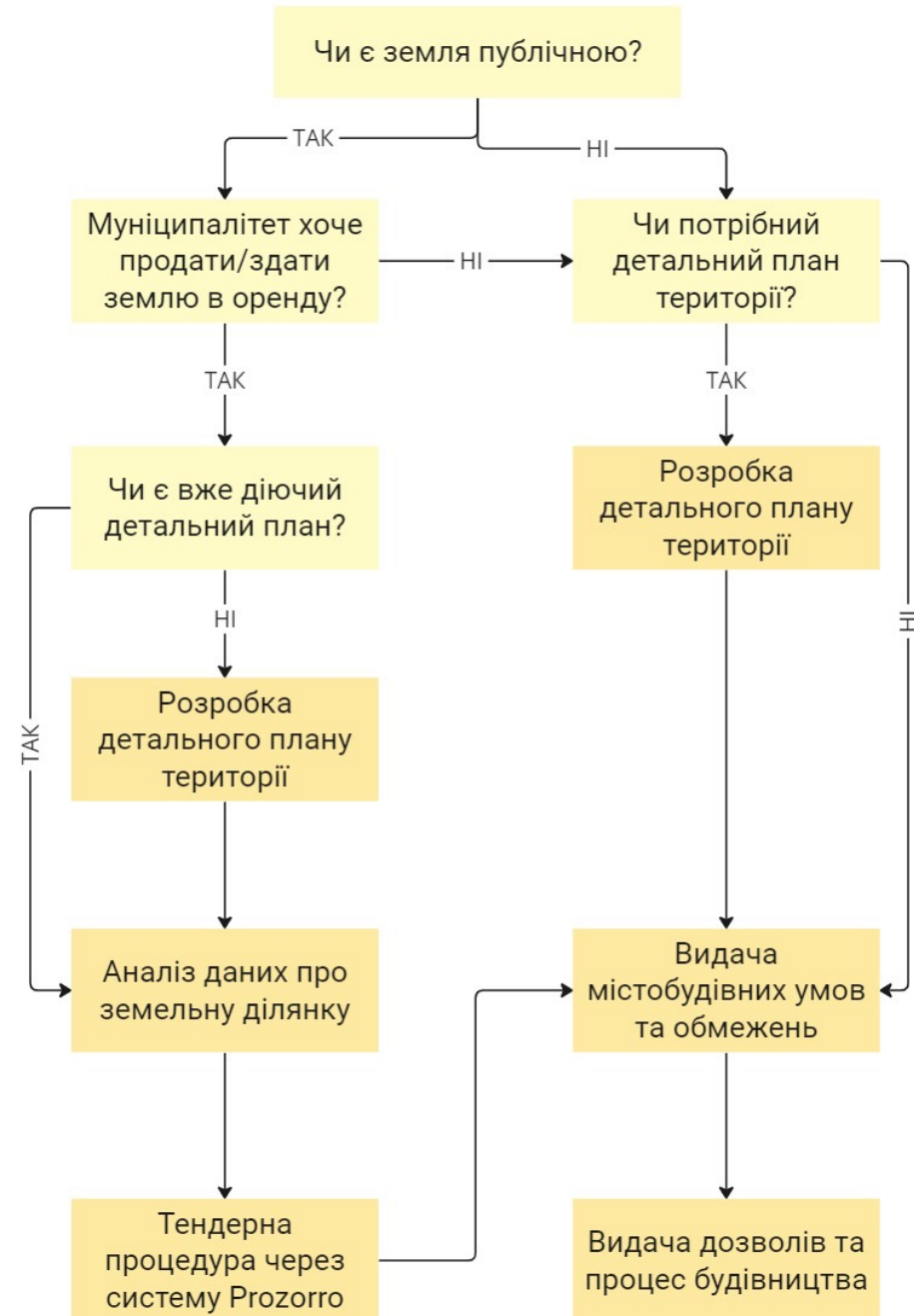


Розробка містобудівної документації

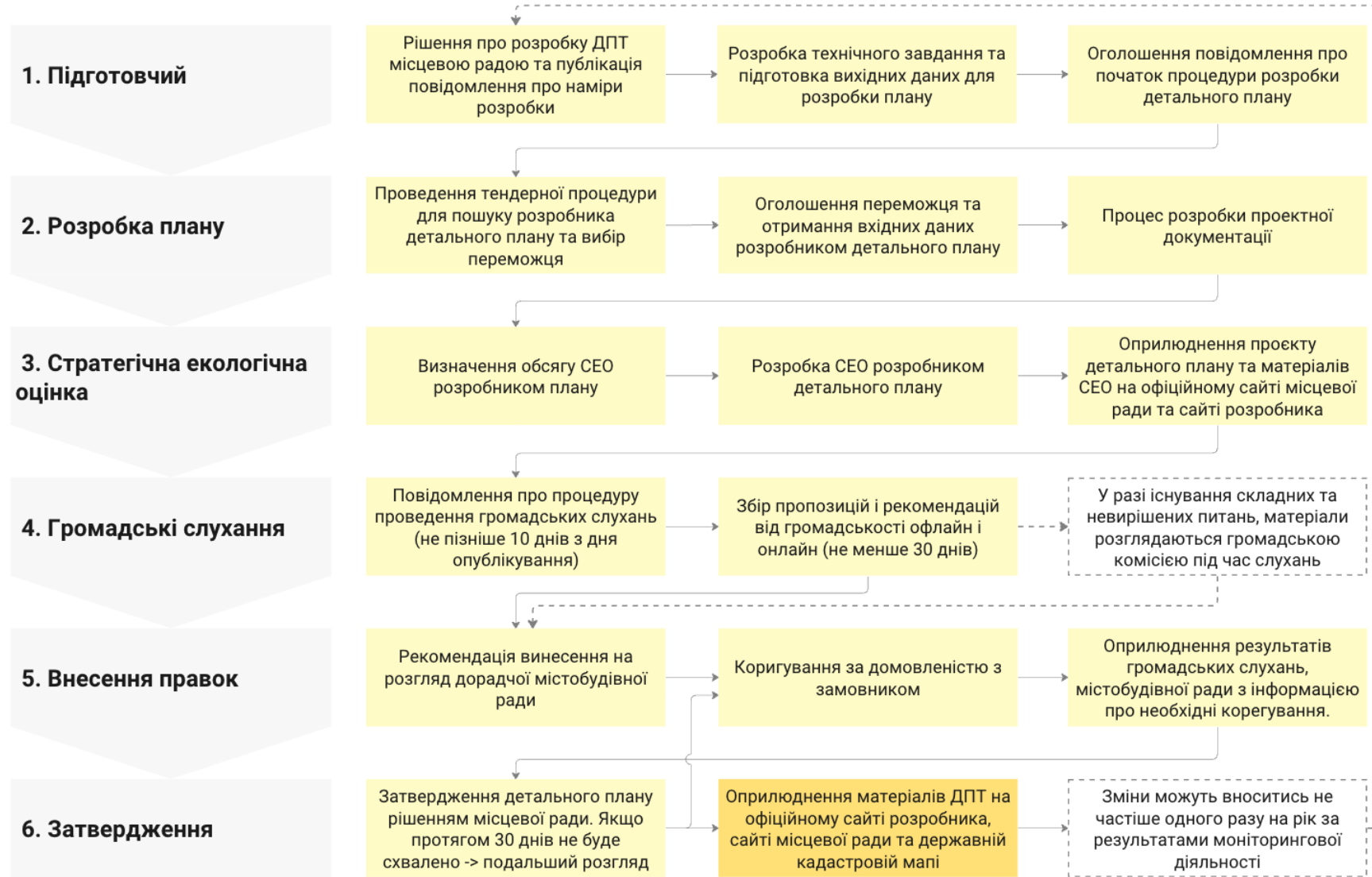
Врядування на рівні забудови ділянок

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

Фактично **Детальний план** є визначальним документом, що найчастіше необхідний для видачі містобудівних умов і обмежень та початку будівництва.



Детальний план території



Висновки: формальна система

Логіка

- Просторове планування в Україні діє і складається у велику систему
- Станом на сьогодні фактично діє три компоненти - регіональний рівень планування, державна політика відновлення і місцеве просторове планування
- Поява Політики Відновлення ускладнила вже достатньо складну систему

Висновки: формальна система

Зобов'язальні та інші
документи й плани

- Значний розрахунок ставиться на дороговартісну, тривалу в розробці і складну в застосуванні формальну містобудівну документацію
- Роль інших інструментів просторового планування та крос-секторальна інтеграція є дуже обмеженою
- У планах відновлення та більшості регіональних стратегій розвитку відсутній просторовий контекст і це ускладнює врахування його положень і положень нижчих документів та стратегій в розробці МБД

Висновки: формальна система

Місцевий рівень і
регіональний рівень

- Роль нагляду та «спрямування» регіональних просторових планів обмежена «врахуванням державного інтересу» без прямих засобів комунікації та спільного планування
- З реформою децентралізації на ОМС було передано відповідальність у сфері просторового планування та землекористування
- ДПТ – документ, який фактично фіналізує питання розподілу та використання землі у громадах

Питання, які залишились без відповіді

- Яка роль Генеральної Схеми планування України в умовах системи, що формується (втрачена, підважена?)
- Взаємодія в ієрархії планувальних інструментів: врахування, уточнення, доповнення згідно чинних законів
- Де проходить різниця між корегуванням містобудівної документації та внесенням змін?
- Яким є місце, роль та сила впливу стратегічної екологічної оцінки у системі просторового планування?

Q&A 1

Частина 2 – Використання системи

Як на практиці реалізується система просторового планування в Україні

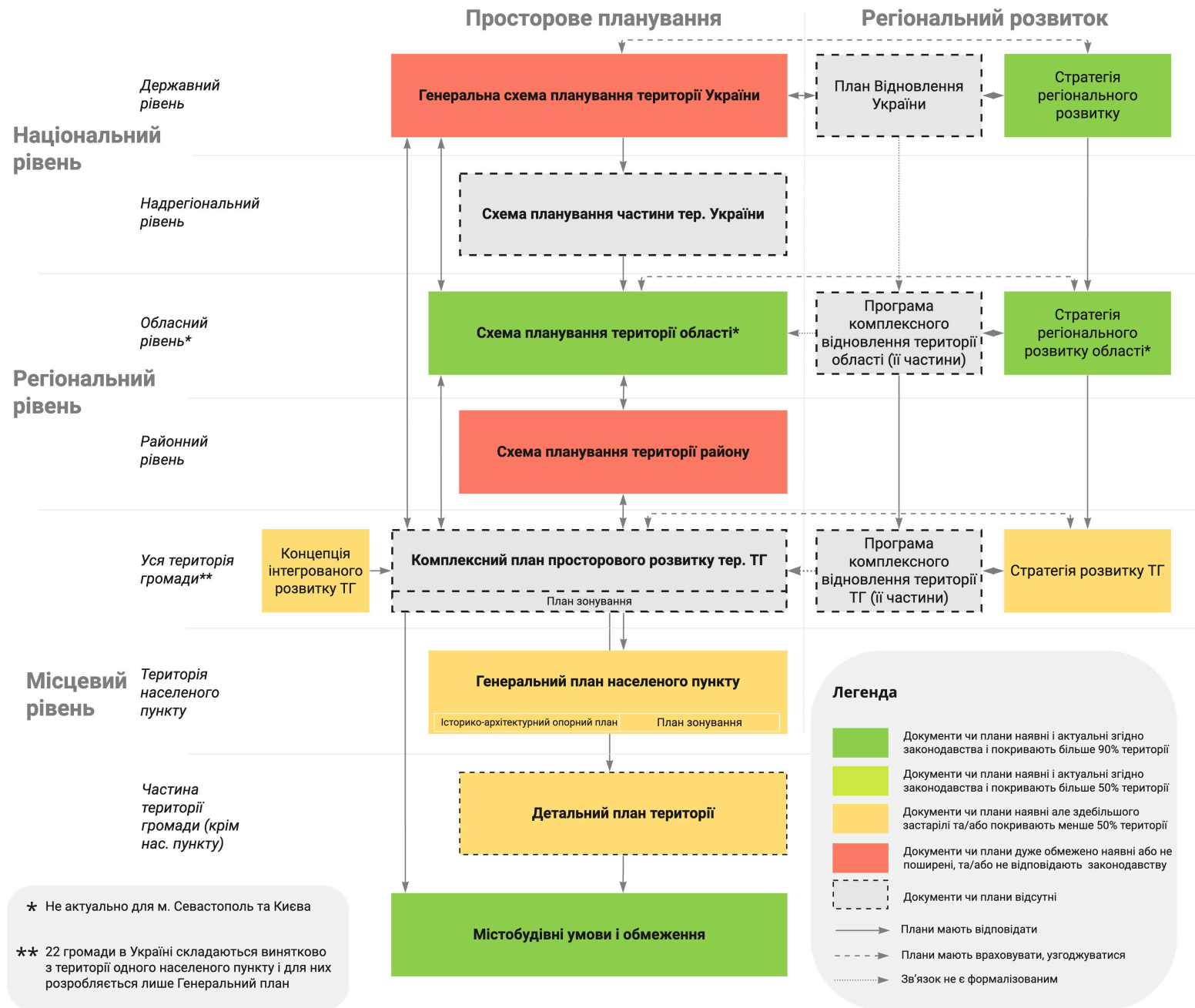
Контекст практики просторового планування в Україні

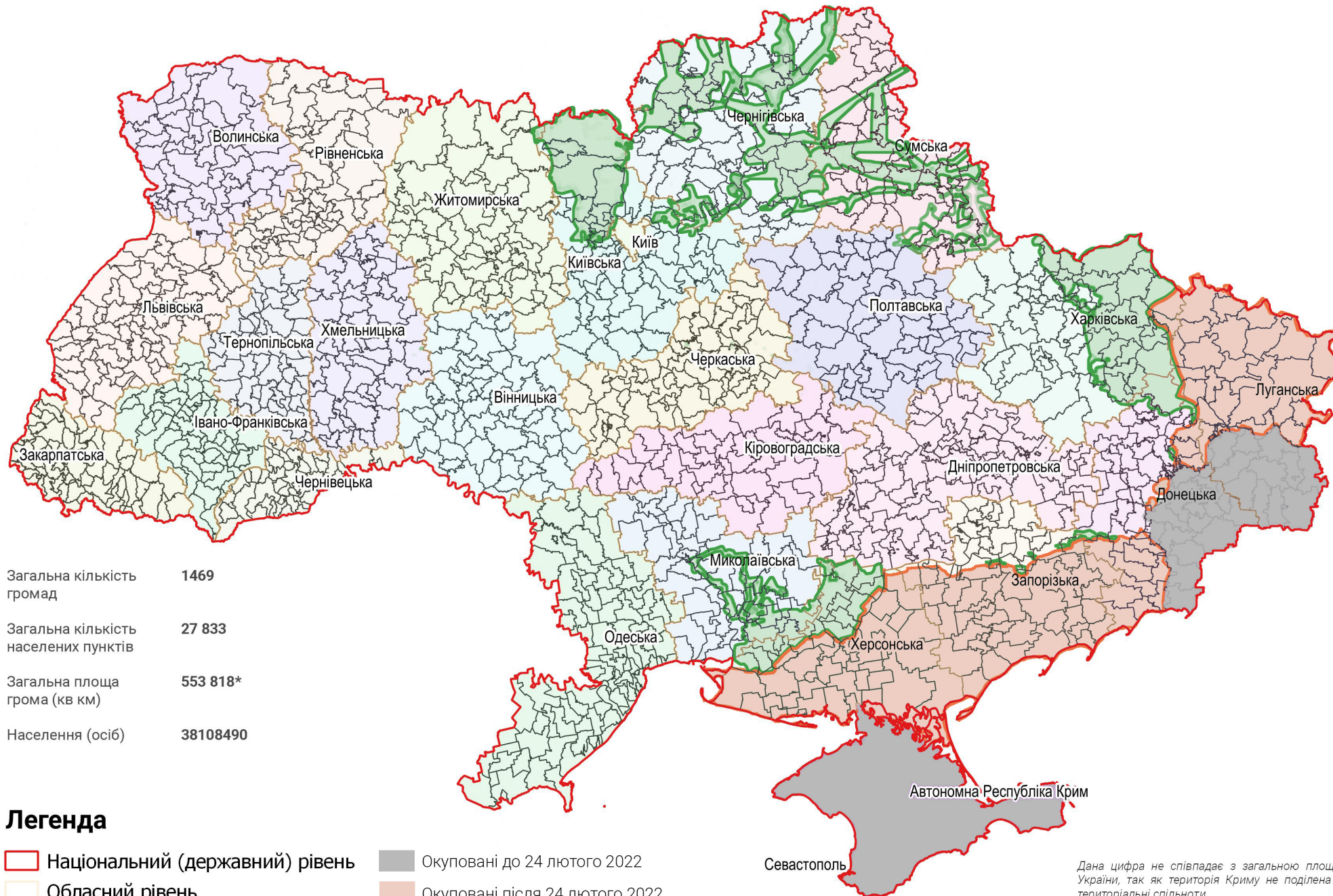
- Війна у 2014 і повномасштабне вторгнення у 2022
- Перехідний період та реформа децентралізації
- Радянська спадщина містобудування
- Неспроможність громад через брак кадрів
- Часто не скоординована діяльність уряду

Як результат

система просторового планування є на папері, але практики її використання дуже мало, і ще менше рефлексії і зворотного зв'язку

Який стан "наповненості" системи? 1 січня 2023





Загальна кількість громад	1469
Загальна кількість населених пунктів	27 833
Загальна площа грома (кв км)	553 818*
Населення (осіб)	38108490

Легенда

- Національний (державний) рівень
- Обласний рівень
- Рівень громад
- Окуповані до 24 лютого 2022
- Окуповані після 24 лютого 2022
- Звільнені

Дана цифра не співпадає з загальною площею України, так як територія Криму не поділена на територіальні спільноти

Дані актуальні станом на 1 Січня, 2023

Приклад: Львівська область згідно системи

1 Схеми області

7 Схем районів

73+ Комплексних плани для всіх ТГ

73 Концепції інтегрованого розвитку*

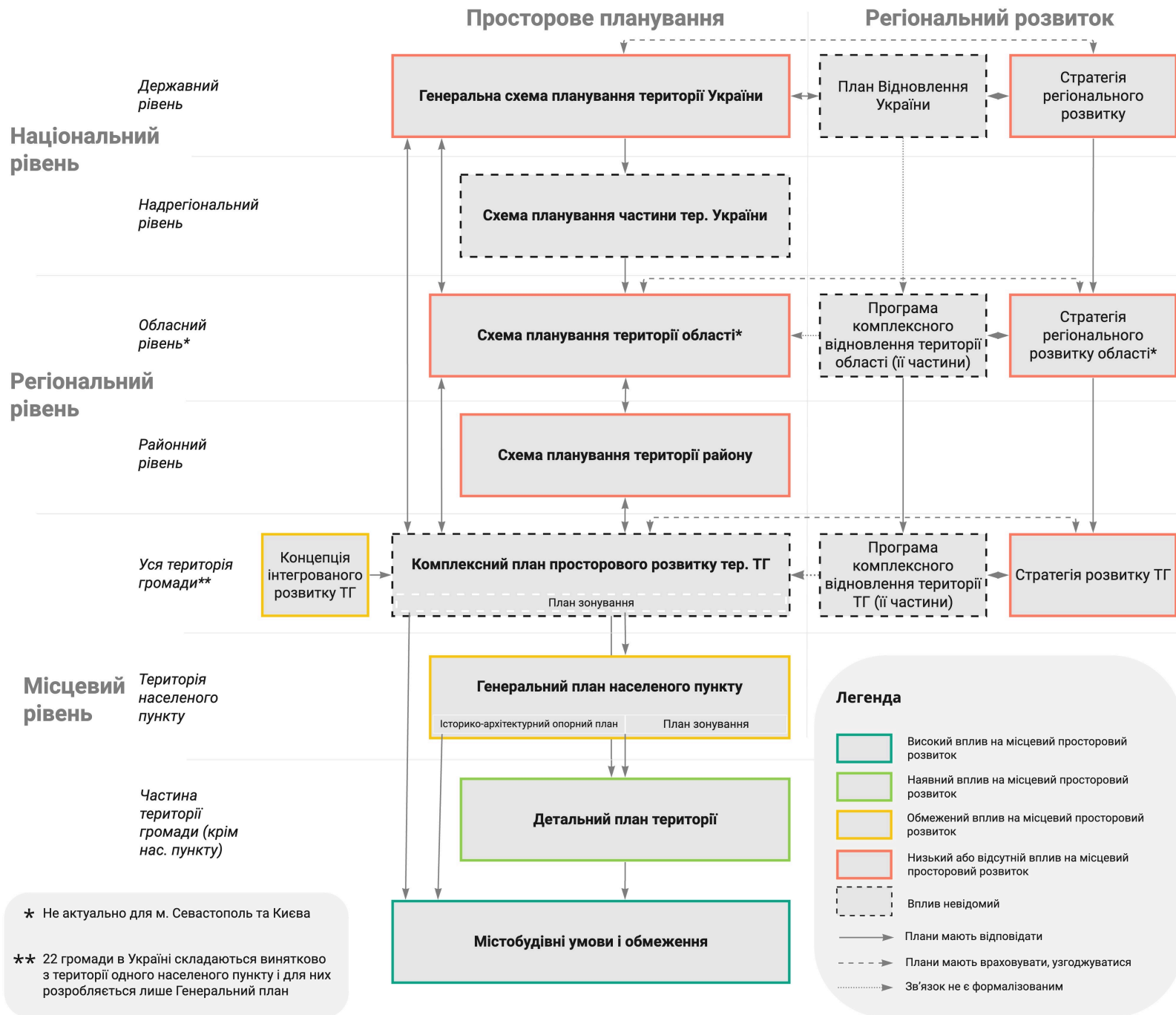
44+ Актуальних генеральних планів

54 ІОАП

3650+ ДПТ (з розрах. 50 на громаду)

**за бажанням громади*

Оцінка впливу інструментів на просторовий розвиток (1 січня 2023)



Які інструменти й рішення працюють більше і які менше

Більше

- Об'єднання генплану та зонінгу
- Комплан як інструмент цифровізації просторової інформації у громадах
- КІР як просторовий документ, що аналізує та формує розвиток території громади
- Можливість залучення громадськості до розробки містобудівної документації через правовий механізм
- ДПТ впливає на міський розвиток найбільше з усіх інструментів

Менше

- КІР міг би бути містком між стратегією та Компланом (або Генпланом), але на практиці це майже відсутнє
- Тяглість інформації та взаємозв'язок документів вищого рівня
- Незрозумілий зв'язок між Програмами комплексного відновлення та Компланами
- Незрозуміла роль схем землеустрою у системі просторового планування

Висновки: Використання системи

Ієрархія і цілі

- На державному рівні наразі відсутня комплексна візія просторового розвитку території України
- "Політика Відновлення" поставила під питання пріоритети і логіку процесу розробки інструментів просторового планування і містобудівної документації у громадах

Висновки: Використання системи

Спроможність і відповідність

- Система **просторового планування** на папері не підкріплена реальною спроможністю громад та держави в цілому використовувати всі її інструменти
- Спроможність як фінансувати розробку, так і використовувати **МБД** на рівні окремих громад є дуже нерівномірною, а вимоги однаковими

Висновки: Використання системи

Місцевий рівень –
інструменти

- Найбільший вплив на **просторовий розвиток** у громадах мають ДПТ і містобудівні умови. Дуже рідко – концепції просторового розвитку та генеральні плани
- Ідея об'єднання містобудівної документації та землевпорядної документації здається ефективною, але поки відсутня практика реального використання громадами комплексних планів для просторового розвитку

Питання, які залишились без відповіді

- Хто буде розробляти нові інструменти просторового планування?
- Чи в змозі КомПлан забезпечити робочу візію та пріоритети просторового розвитку для громади?
- Чи відповідає планування через адміністративні одиниці просторовим задачам у контексті війни та змін клімату?
- Яка роль інструментів політики відновлення у розробці містобудівної документації та просторовому плануванні?
- Як відображаються і юридично визначаються зміни в планах нижчого рівня в планах вищого рівня в цифровій системі?
- Як працює врахування державного інтересу?

Q&A 2

Частина 3 – Дискусія

Куди рухається Українське просторове планування?

**Спробуємо поглянути на себе збоку?
Де ми відносно інших країн?**

1. Оцініть, наскільки в Україні чільними є плани чи проекти?

(0) – Ідеальна конформативна модель (просторові зобов'язальні плани визначають будь-яку детальну трансформацію/забудову)

(5) – Ідеальна перформативна модель (плани не є обов'язковими, а трансформації/забудови вирішуються в кожному конкретному випадку)

Поставте від 0 до 5

2. Оцініть наскільки в Україні сильною є роль уряду і ОМС у просторовому розвитку?

(3) – ідеальна державна модель просторового розвитку, де домінують рішення уряду і ОМС

(0) – ідеальний баланс між державою та ринком

(-3) – ідеальна ринкова модель просторового розвитку, де домінування ринку є абсолютним

Поставте від 3 до -3

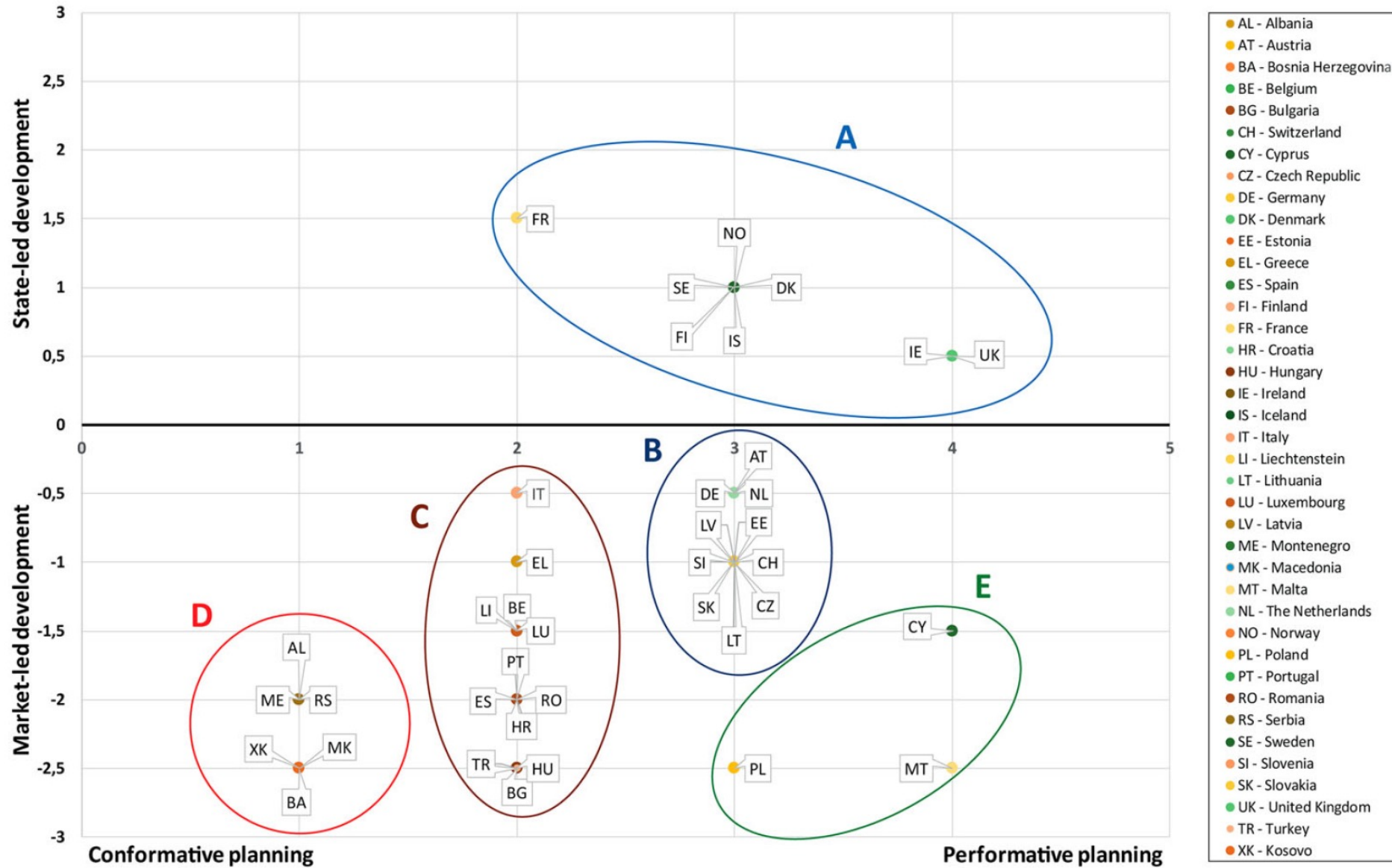





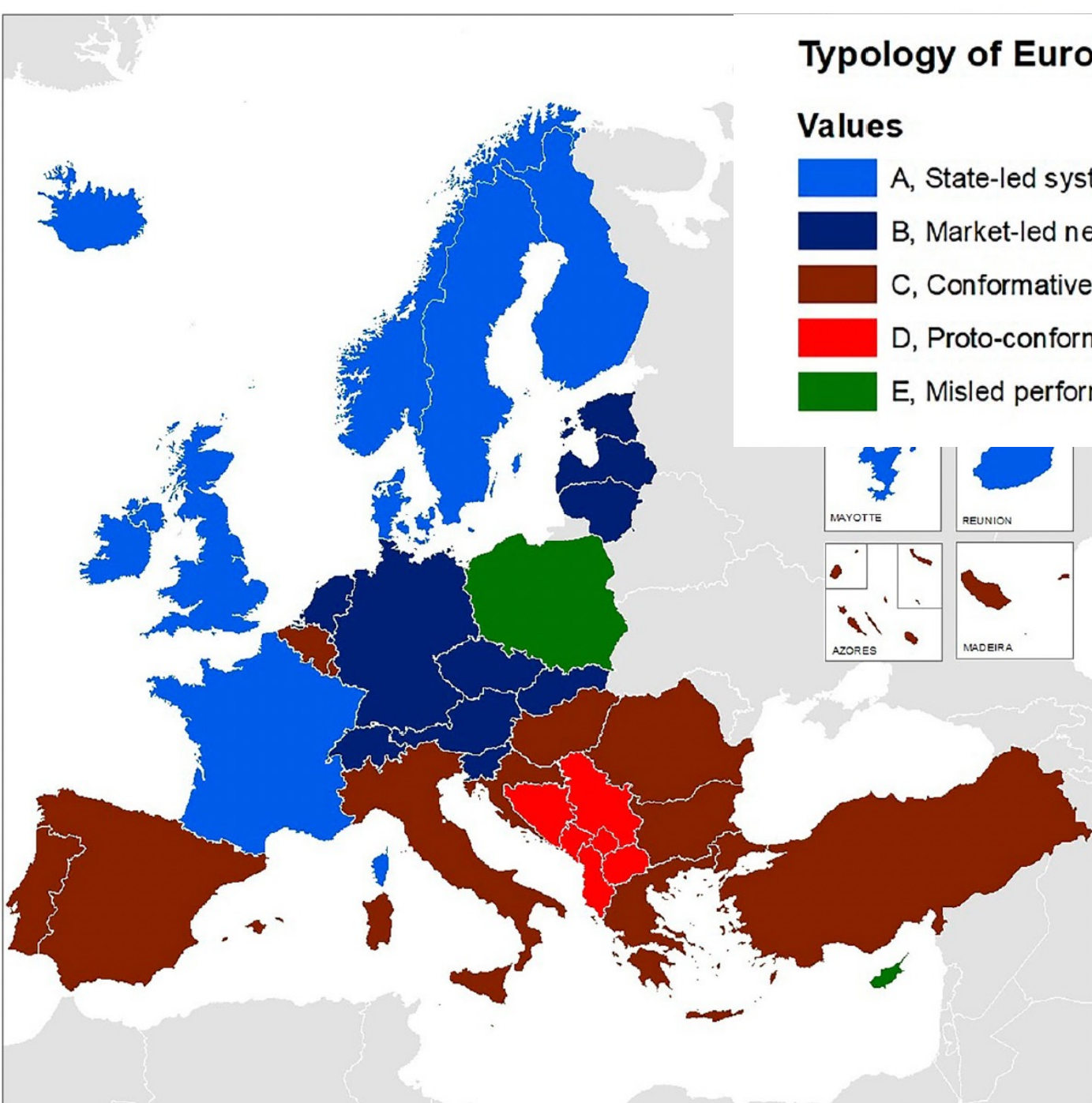


Figure 3. Typology of European SGPSs with respect to the capacity for public control of spatial development (authors' own elaboration).

Typology of European Spatial Governance and Planning Systems

Values

-  A, State-led systems (DK, FR, FI, IE, IS, NO, SE, UK)
-  B, Market-led neo-performative systems (AT, CH, EE, CZ, DE, LT, LV, NL, SI, SK)
-  C, Conformative systems (BE, BG, ES, EL, HR, HU, IT, LI, LU, RO, PT, TR)
-  D, Proto-conformative systems (AL, BA, MK, ME, RS, XK)
-  E, Mised performative systems (CY, MT, PL)



Що є предметом "правового регулювання" Містобуд. кодексу?

Система планування – це не система містобудівної документації,

а система інституцій

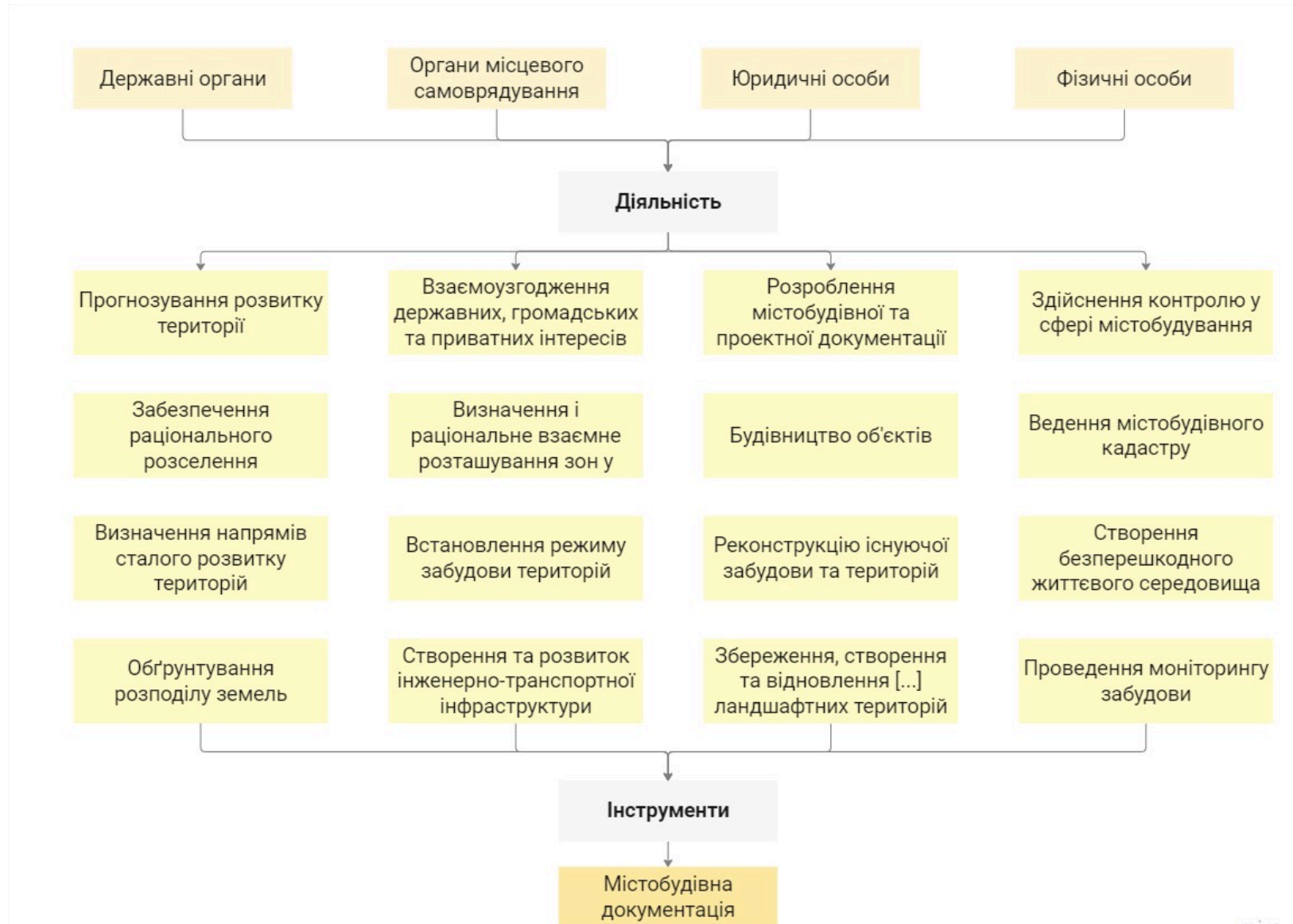
- національного, регіонального і місцевого рівня

- формальних і неформальних

Які здійснюють вплив і управління процесами «розвитку» територій

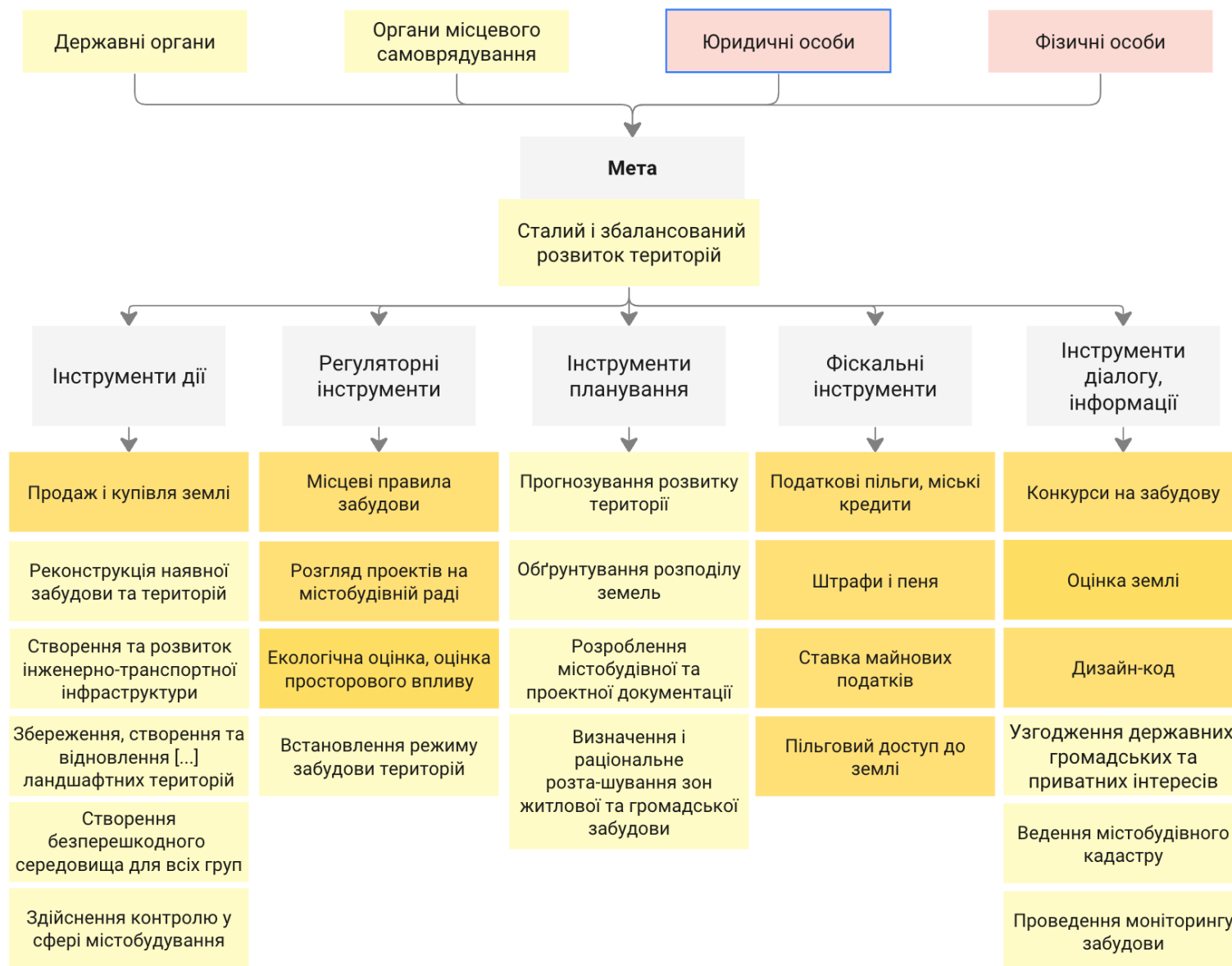
Яким чином це може і має бути представлено в кодексі?

Від планування і забудови...



...до просторового планування і територіального врядування

Просторове планування – це процес стратегічної планової діяльності у публічному секторі, що має на меті покращення життєдіяльності суспільства на рівні держави, регіону чи територіальної громади, що здійснюється шляхом розроблення та втілення стратегічних документів та документації із просторового планування, за участі стейкхолдерів галузі.
(Маркіна, 2023)



Основні сфери знань – міське планування,
мобільність, інфраструктура, міське господарство



Просторове планування замість «архітектури міст»

- Кваліфікаційні освітні програми – окремий державний стандарт
- Система сертифікатів «просторового планувальника/ці»
- Повноваження і кваліфікація фахівців в держ. органах і ОМС

Дискусія: Куди ми рухаємося?

Дякуємо!

oleksandr.anisimov@aalto.fi