

Сильні міста – сильна Україна

Біла книга: Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні


Перше видання

15 травня 2017 р.



Виконавець:

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ,
БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ 

ЗМІСТ

Передмова.....	2
Редакторська примітка	4
Розділ 1. Нове містобудівне законодавство в Україні	5
1.1 Пропозиція щодо реформування: заміна неузгодженого 6 законодавства в галузі містобудування та міського планування Будівельним кодексом України	
1.2 Вихідна ситуація	8
1.3 Основні елементи нового містобудівного законодавства	9
1.4 Просторове планування в загальних рисах	10
1.5 Висновки з опитування українських міст	11
1.6 Охорона історичних пам'яток	11
1.7 Додаткові рекомендації Білої книги	12
Розділ 2. Стан реформування галузі містобудування в Україні	14
2.1 Політичні передумови: актуальні концепції реформ Уряду України	14
2.2 Законодавча база: Конституція України, Закон України..... 15 «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про засади державної регіональної політики» та ін.	
2.3 Адміністративні рамки просторового та ресурсного	18 планування в Україні
Розділ 3. Якої думки головні учасники процесу? Стан дискусій	23
щодо містобудівного законодавства в Україні	
3.1 Аналіз проблем, що існують у сфері міського розвитку	23 та містобудування: опитування 21 міста
3.2 Пропозиції ДП «Український державний науково-дослідний	25 інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» ім. Ю.М. Білоконя
3.3 Пропозиції ДП «Український науково-дослідний і проектний	26 інститут цивільного будівництва «УКРНДПЦИВІЛЬБУД»
3.4 Пропозиції експертної групи Міністерства.....	27 з розробки ДБН
3.5 Пропозиції щодо охорони історичних пам'яток.....	27
3.6 Пропозиції Асоціації велосипедистів Києва	28
Розділ 4. Міжнародні рамкові умови та система Німеччини	29
4.1 Європейські та глобальні рамкові умови	29
4.2 Містобудівне законодавство та адміністративна практика	33 Німеччини як рамкові умови
Перелік додатків	42

ПЕРЕДМОВА

На сьогодні близько 50-ти відсотків українців проживають у містах з населенням понад 50 000 мешканців. У той час, коли деякі міста активно борються із відтіканням населення, інші, як, наприклад, столиця Київ, зростають швидше, ніж влада може відреагувати на це зростання. Протягом тривалого часу різні українські уряди працювали над перенесенням відповідальності та повноважень щодо прийняття рішень на рівень міст. За нового уряду з 2014 року було досягнуто певних успіхів у реалізації децентралізації та пов'язаної з цим реформи місцевого самоврядування. Центральною ідеєю цієї реформи є принцип субсидіарності: рішення щодо суспільного добробуту повинні прийматися на якомога нижчому рівні влади. Цим найнижчим рівнем влади є міста та громади. Однак, незважаючи на очевидні успіхи, багато структур та норм в Україні ще й досі регулюються з центру. Це має змінитися. Міста повинні брати на себе більше завдань та бути спроможними приймати рішення в процесі відкритого діалогу з громадянами. Для цього їм потрібне не тільки фінансування, але й законодавча база, яка надасть їм цю свободу та водночас покладе на них відповідальність. Біла книга повинна перевірити з точки зору міст та у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування, де існує потреба в реформуванні галузі міського планування та міського розвитку. Це автоматично підводить до питань землевпорядкування та просторового планування та питання, в якому напрямку повинні відбуватися реформи. Біла книга – це пропозиція щодо ведення діалогу для українських міст та уряду. У ній також розглядаються актуальні пропозиції щодо реформування, висунуті ключовими учасниками процесу – двома великими державними інститутами планування або спілками архітекторів.

Міста мають велике значення для виконання суспільних завдань. Вони надають важливі послуги громадянам і тому є незамінними інститутами сучасної держави. З одного боку, просторова близькість полегшує громадянину доступ до суспільних послуг, а з іншого – дозволяє брати безпосередню участь в процесі прийняття рішень (партиципація). Тому у більшості європейських країн на рівень міст та громад (комун) передаються всі завдання, виконання яких неможливе або ускладнене для інших рівнів. Через це міста повинні брати на себе більшу відповідальність, але їм також потрібно надати правову базу для виконання необхідних завдань.

Водночас через зростання кількості завдань та очікувань і вимог до громад все більшого значення набуває подальша розробка стратегій та регуляторних інструментів. Від громад передусім очікується самостійна активна участь у плануванні власного розвитку. Головним інструментом для цього є міське планування. Воно має різні підходи та напрямки. До класичного просторового планування належить планування завдань. В останні 15-20 років в центр уваги потрапив підхід міського планування, який об'єднує всю політичну діяльність громад в єдину узгоджену систему планування. Цей підхід отримав назву **«Інтегрований розвиток міст та громад»**. Багато європейських міст та громад впровадили підхід інтегрованого розвитку міст та реалізували його з урахуванням особливостей розташування та характеру кожного населеного пункту. Незважаючи на широкий асортимент використовуваних підходів, можна сформулювати загальні стандарти. Згоди щодо цих стандартів було досягнуто європейськими міністрами з питань міського розвитку в 2007 році у Лейпцигу, де було прийнято Хартію сталого європейського міста (Лейпцизьку хартію). **Лейпцизька хартія** є дуже важливим орієнтиром також і для міст

України. А німецьким та українським урядами було підписано Меморандум про наміри співпраці з метою реалізації положень цієї хартії.

Підтримка громад є метою політики українського уряду. Українські громади підтримують цю політику та готові взяти на себе більшу відповідальність. Вони повинні мати можливість активно формувати власний розвиток, тобто концептуально спрямовувати власний розвиток і окремі завдання на тривалу перспективу та узгоджувати окремі сфери політичної діяльності. Необхідно трансформувати традиційне містобудівне планування в довгостроковий інтегрований розвиток міст, який водночас є основою для просторового планування.

Саме це ставить за мету проект «Інтегрований розвиток міст в Україні». Реалізація відбувається наступним чином: проект надає підтримку містам Львів, Чернівці, Вінниця, Житомир, Київ (Подільський район) і Полтава в розробці концепцій інтегрованого розвитку міст. Тим самим проект підтримує головну мету реформи, визначену українським урядом: децентралізація та розвиток місцевого самоврядування. Швейцарія та Німеччина сумісно інвестують 9,1 млн євро в сучасний інтегрований розвиток міст, покращення життєвих умов громадян та більш активну участь людей в вирішенні суттєвих питань розвитку їх рідного міста.

Пробні дослідження в чотирьох містах, доповнені опитуваннями в інших містах та порадами українських експертів, призвели до наступних результатів: докладні нормативні документи українського законодавства не спрямовані на підтримку зазначених цілей інтегрованого розвитку міст та просторового планування, що базується на ньому. Навпаки, більшість законодавчих актів створює певні перепони. Процедури та повноваження також потребують перевірки і адаптації, оскільки не відповідають вимогам принципу субсидіарності.

Наступна Біла книга складається із чотирьох розділів:

- В розділі 1 окреслені пропозиції щодо докорінного реформування. Ключовим елементом цих пропозицій є повна зміна містобудівного законодавства, яке буде зорієнтовано на німецьку модель. Повний проект внесення змін до законодавства є в наявності.
- В розділі 2 описується стан сучасних, досить різнопланових дискусій в Україні щодо впровадження реформи. Крім цього, розділ пропонує стислий огляд, яким чином регулюється зараз ситуація стосовно головних законодавчих та адміністративних вимог.
- Розділ 3 презентує в узагальненому вигляді точки зору різних учасників процесу та разом з цим є центральною вихідною точкою для проведення реформи за участю громадськості. Більшість з цих пропозицій міститься в новому законопроекті.
- Заключний розділ 4 надає інформацію щодо центральних положень європейського та насамперед німецького устрою.

Водночас ця книга ґрунтується на головній політичній програмі сучасного уряду від 2014 р., в якій Європейську хартію місцевого самоврядування та принцип субсидіарності проголошено головними орієнтирами в рамках Угоди про асоціацію з ЄС. Ці орієнтири також враховані в наступній Білій книзі.

Текст книги було розроблено протягом останнього року групою німецьких та українських експертів. Книга поки що не містить коментар до актуального Проекту закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» №6403, який був представлений в Верховній Раді лише після завершення редакції.

Колегія авторів
Травень 2017 р.

Редакторська примітка

Над розробкою та укладенням Білої книги працювала наступна група експертів:

Проф. **Дітер Шіманке**, колишній державний секретар, нині експерт у сфері управління та міського розвитку (Німеччина), радник GIZ

Проф. д-р арх. **Вадім Вадімов**, Дійсний член Української академії архітектури, Заслужений архітектор України, Лауреат Державної премії України в галузі архітектури (2000 р.)

Проф. д-р **Янош Бреннер**, почесний професор Будапештського технічного університету, заступник керівника Департаменту правового та просторово-територіального впорядкування, Федеральне міністерство транспорту та цифрової інфраструктури Німеччини, Берлін

Катаріна Георге, фахівець з міського планування, інтегрований експерт (CIM), Департамент містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації

Анна Бондар, Заступник директора Департаменту – начальник управління ландшафтної архітектури, комплексного благоустрою, Департамент містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації

Д-р екон. наук **Андрій Мартин**, радник із земельно-правових питань (при Першому заступнику голови КМДА), Київська міська державна адміністрація / USAID

Канд. техн. наук **Тетяна Криштоп**, заступник директора з наукової роботи та регіонального планування Державного підприємства «Український науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва (ДП «УКРНДПІЦИВІЛЬБУД»)

Канд. арх. **Олександр Чижевський**, директор Державного підприємства «Український науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва (ДП «УКРНДПІЦИВІЛЬБУД»)

Анатолій Економов, Начальник відділу нормативного і методичного забезпечення містобудівного проектування, Державне підприємство «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М. Білоконя

Штефан Габі, фахівець з міського планування, інтегрований експерт (CIM), Інститут міста, Львів

Наталія Вознюк, радник Департаменту містобудування, архітектури та планування територій, Міністерство регіонального розвитку, містобудування та житлово-комунального господарства України

Дарина Чугунова, проект «Інтегрований розвиток міст в Україні», Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (координація роботи робочої групи)

Юрген Лембке, Директор проекту «Муніципальний розвиток та оновлення старої частини Львова», Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

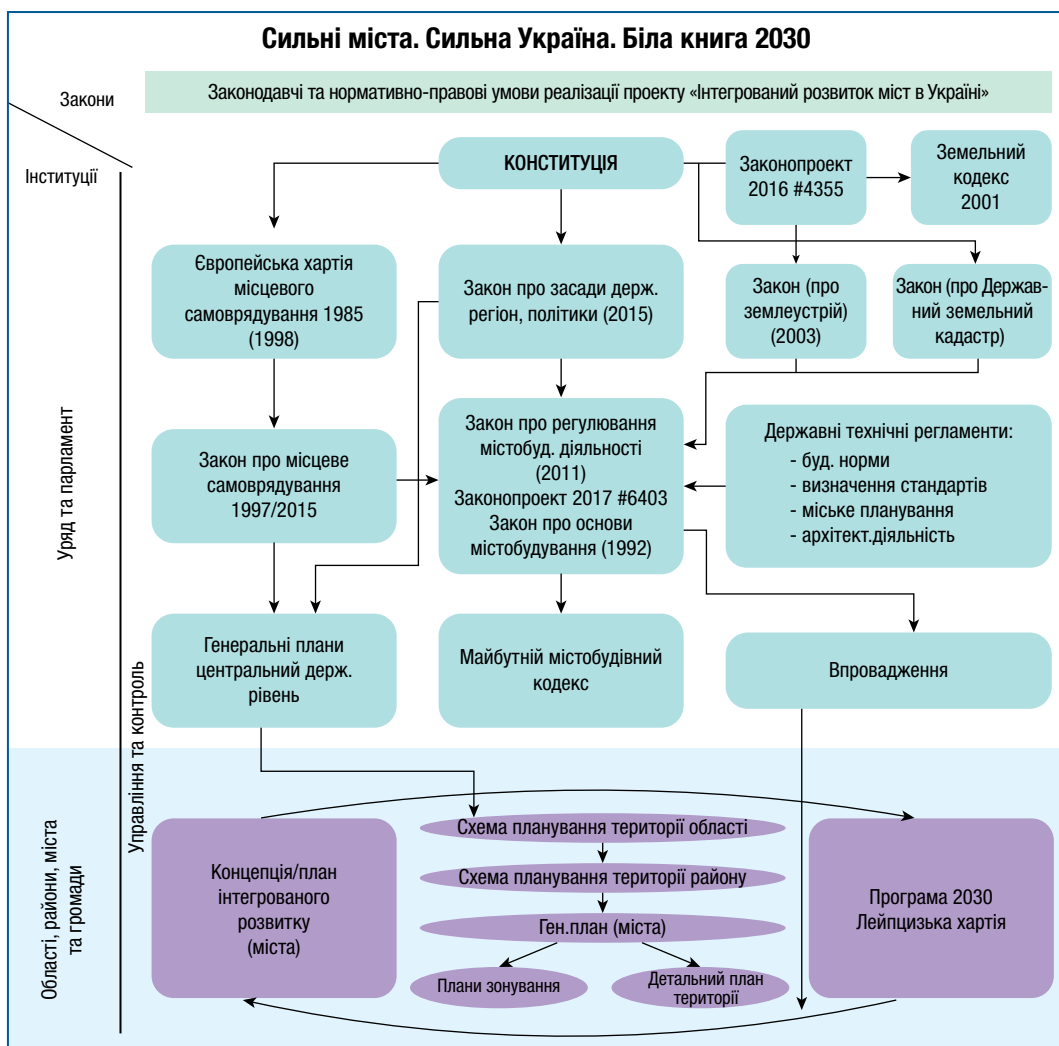
Матіас Брандт, Директор проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні», Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Біла книга розроблена в рамках проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні». Дозволяється вільне цитування змісту Білої книги, проте просимо вказувати джерело.

РОЗДІЛ 1. НОВЕ МІСТОБУДІВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ

В Україні існує понад 40 законів, які регулюють виключно будівництво, містобудування та міське планування. Сюди приєднуються державні норми ДБН, які через надзвичайну кількість положень спричиняють бюрократію та значні адміністративні перешкоди, а також інші закони, наприклад, Закон про землю, що діаметрально протилежні положенням містобудування. Більш, ніж у будь-якій іншій сфері, ця суперечлива та адміністративно неконтрольована ситуація насамперед відкриває двері корупції. Центральне значення мають наведені нижче закони. Взаємозв'язок між ними представлено у схемі.

Центральне місце займають Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р. та Закон України «Про основи містобудування» від 1992 р. (в кожний протягом років вносилися зміни). Були підготовані Проекти внесення змін до цих законів, які, однак, ще не прийняті Верховною Радою. Крім цього, центральне значення мають:



- Земельний кодекс від 2001 р. та Закон України «Про землеустрій» від 2003 р.,
- Державні будівельні норми (в наявності докорінне опрацювання експертною комісією),
- Закон України «Про державний земельний кадастр» і відповідні Постанови та
- Закон України «Про державну регіональну політику».

Як було зазначено вище, в центрі уваги знаходиться зміст законодавчих актів на підставі Закону України «Про основи містобудування» від 1992 р. та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р. В принципі, ці обидва закони повинні утворювати головне законодавче підґрунтя для міського розвитку та інтегрованого розвитку міст. Решта законів, інструментів та повноважних адміністративних органів повинні слугувати досягненню цієї мети. Але нормативні документи України в галузі міського планування та містобудування не відзначаються ні послідовністю, ні доцільністю для впорядкованого та сучасного міського планування. Тому в подальшому пропонується застосовувати новий нормативний документ на заміну багатьом існуючим законам. На схемі він позначений як «**майбутній Містобудівний кодекс**».

На практиці положення окремих законів часто демонстрували свою недоцільність та потребують внесення змін.

В подальшому спочатку буде представлено аналіз окремих законів та необхідність реформування. Далі на цій підставі буде внесено абсолютно нову пропозицію для України.

1.1 Пропозиція щодо реформування: заміна неузгодженого законодавства в галузі містобудування та міського планування Будівельним кодексом України

У цій Білій книзі представлено підхід, який дозволить Україні модернізувати її містобудівне законодавство у відповідності до власних політичних планів (квітень 2014 року), принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, а також міжнародних директив (Порядок денний сталого розвитку 2030 ООН, Лейпцизька хартія 2007 р.), які містять вимоги щодо якості. Пропонована модель просторового устрою та планування є в складі представлених в подальшому пропозицій щодо реформування. З цієї причини в основу покладено приклад Федеративної Республіки Німеччина, оскільки за багатьма параметрами він найближче відповідає сучасній трирівневій адміністративно-правовій структурі в Україні. Крім цього, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України декілька разів висловлювало намір використати цю модель як зразок для подальшої розробки власної реформи.

З цієї причини Будівельний кодекс Федеративної Республіки Німеччина та Закон про просторове планування використовуються у якості моделі для представлених тут пропозицій. В основу пропозиції щодо Будівельного кодексу України покладено наступні міркування.

Окремі галузі регулювання містобудівного законодавства зводяться в кодекс. Це дозволить створити уніфіковану, послідовну за змістом, тобто узгоджену систему правових норм, яка буде орієнтована на цілі міського планування та планування інтегрованого розвитку міст.

На думку авторів, через сучасні різнопланові проблеми в систематиці українського законодавства реформування лише окремих галузей не може бути доцільним. Кожна реформа окремих сфер призводить до протиріч з іншими законодавчими положеннями. Тому пропонується повна реорганізація правової бази та скасування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р., Закону України «Про основи містобудування» від 1992 р., Закону «Про землеустрій» від 2003 р., Земельного кодексу від 2001 р. та інших законів. Скасовані закони замінить новий **Будівельний кодекс України**, який в багатьох аспектах буде спиратися на зразок Будівельного кодексу Німеччини. Оскільки норми окремих існуючих законів повинні залишитися без змін, адаптація цих окремих законів до звичної систематики законодавства регулюватиметься в другій частині Будівельного кодексу України. Відтак у цій частині повинні бути вирішені питання протиріч між різними системами кадастрів, правового застосування будівельних норм та ін.

Частково текст проекту нового Будівельного кодексу наведений у Додатку 1 (Проект Закону про просторове планування в Україні). Зазначена вище друга частина буде розроблена, як тільки буде прийняте принципове політичне рішення щодо нового Будівельного кодексу України.

Проект Будівельного кодексу України керується наступними провідним ідеями: «Текст запропонованого Проекту Закону значною мірою спирається на діючі положення законодавства Федеративної Республіки Німеччина. Текст цього Закону включає в себе важливі положення Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з удосконалення містобудівної діяльності (щодо планування територій) № 5621 (зокрема – розширення повноважень громади з планування на всю підпорядковану їй територію), але розширює чинність вказаних положень розповсюджуючи її на центральні елементи. Повноваження стосовно міського планування делегуються міським адміністраціям та громадам у поєднанні з цілим рядом конкретних завдань. Керівництво областей та національний уряд надалі зосереджується на регіональному та міжрегіональному плануванні при тісному обміні плановими завданнями на рівні міст (принцип протитоку). Для міських адміністрацій створюються правила, котрі ці адміністрації виконуватимуть, спираючись на власний статут.

Таким чином, виконується довгострокове завдання міських адміністрацій та громад стосовно містобудівного розвитку та планування, а також основна вимога програми Уряду 2014 р. Крім того, запропонований Проект Закону враховує вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування з точки зору субсидіарності (делегування повноважень на якомога нижчий адміністративний рівень)

Виконання завдань стає близьким до потреб громадян та переміщується на найнижчий придатний до цього рівень. Для громад це означає суттєве посилення їх дієздатності, але для цього потрібні також відповідні кваліфіковані кадри.

Запропонований текст значною мірою орієнтований на адміністративно-правову модель Німеччини, чия адміністративна структура, у цьому відношенні, найбільше відповідає сучасному адміністративно-територіальному устрою України» (цитату наведено з частини 1 Додатку 1).

Отже, обраною моделлю є Будівельний кодекс Німеччини від 1987 року (з регулярною адаптацією до нових завдань та з метою виконання директив Європейського Союзу) та Закон про просторове планування (регулярне внесення змін паралельно із Будівельним кодексом). Пропозиція щодо «Будівельного кодексу України» ґрунтується на наступних міркуваннях, докладніше описаних нижче.

1.2 Вихідна ситуація

Зараз Україна докладає інтенсивних зусиль до впровадження реформи **децентралізації**, в рамках якої має набути чинності **принцип субсидіарності**, тобто виконання завдань з максимальним урахуванням потреб громадян та передачі повноважень на якомога нижчий, придатний для цього рівень влади. Для **громад** це означає (необхідне) суттєве підвищення їх спроможності. З цією метою спочатку на добровільній основі утворюються **об'єднані територіальні громади** із розрахунком на те, що в подальшому дія адміністративно-територіальної реформи буде розповсюджена на всю територію країни. Поняття «громада» надалі використовується на позначення об'єднаної територіальної громади, крім випадків, коли вказано безпосередньо інше. Для реалізації цього основоположного підходу реформи та модернізації державного управління поряд із змінами адміністративної системи потрібне відновлення регуляторних інструментів. Існуючі правові норми просторового планування та планування розвитку на різних адміністративних рівнях більше не відповідають вимогам часу. Це не забезпечує прозорість та послідовність. Існуючі закони ускладнюють та частково перешкоджають активній організації майбутнього розвитку районів, регіонів та насамперед міст і громад. Передусім громадам не вистачає набору регуляторних інструментів, який би дозволив їм впоратися із складними викликами щодо виконання суспільних завдань. Збільшення відповідальності через передачу додаткових завдань, які раніше виконувалися на державному рівні, загострює ситуацію: містам та громадам в Україні не вистачає належної правової бази для перспективного і комплексного планування власного розвитку та відповідної реалізації цих концепцій. Необхідно спрямувати зусилля на розробку законодавчої бази для просторового планування, яке буде втілювати планування завдань міського розвитку та відповідне планування міського розвитку. Воно визначає пріоритетне цільове використання окремих площ на території громади (територія житлової забудови, територія виробничого призначення, суспільні заклади, сільськогосподарські площі, зони відпочинку, площі для транспортних шляхів і т.ін.).

Різноманіття в Україні існуючих законів для планування територій та землеустрою, міського планування, містобудування і т.д. необхідно скасувати шляхом прийняття закону, який забезпечить комплексне, несуперечливе та уніфіковане регулювання цієї галузі. Водночас він повинен створити правові умови для планування інтегрованого розвитку міст.

Ключовим елементом модернізації міського планування є подання **Проекту закону про просторове планування в Україні (скорочено: Будівельний кодекс України)**, положення якого висвітлюються нижче. Реформа просторового планування є центральним елементом впровадження місцевого самоврядування. Воно є складовою частиною складного сплетіння законів в галузях земельного права, кадастру, адміністративних повноважень, просторового устрою і планування, регіонального розвитку та відповідних норм і виконавчих розпоряджень. Ці взаємозв'язки також повинні враховуватися. Під час внесення змін до містобудівного законодавства необхідно орієнтуватися на міжнародні критерії, яких Україна зобов'язалася дотримуватися. Тут передусім слід згадати «**Положення Хартії сталого європейського міста**», «**Європейську хартію місцевого самоврядування**» та вимоги **Порядку денного сталого розвитку 2030 ООН**, який містить 11 директив щодо міського розвитку. Додатково політику уряду визначає «**Концепція реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи в Україні**», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1-го квітня 2014 року, яка надає ряд повноважень органам місцевого самоврядування. В концепції поміж іншим зазначені: планування просторового розвитку громади, управління будівельним заходами та розвиток місцевої інфраструктури.

1.3 Основні елементи нового містобудівного законодавства

В Україні існує гостра необхідність впровадження заходів з розвитку міст та громад. Згідно зі статистичними даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства в Україні існує

- близько 29 000 сільських населених пунктів (із чисельністю населення до 1500 мешканців),
- із них близько 600 «селищ міського типу» (проміжний ступінь між громадою та містом; в Україні це населені пункти із чисельністю населення до 10 000 мешканців),
- близько 500 міст (серед них близько 400 – міста з історичним центром, 25 обласних центрів та столиця Київ становлять особливу планувальну та адміністративно-технічну проблему).

До березня 2017 року в результаті добровільного об'єднання виникло понад 400 об'єднаних територіальних громад. Вони мають шанс повного «перезавантаження» власного розвитку та просторового планування.

Як правило, просторове планування відповідає на усіх рівнях на питання, **де** щось має виникнути, **де** впроваджується нове цільове призначення, стабілізується, розширяється або відновлюється існуюче цільове призначення. Перш, ніж прийняти рішення, конкретна адміністративно-територіальна одиниця – а в галузі містобудування саме громада – повинна чітко розуміти, **чого** вона прагне, тобто усвідомлювати, яким чином повинен та буде відбуватися її реальний розвиток в наступні 10-15 років. Вона повинна дати собі відповідь на питання, яке можна поставити приблизно таким чином: чи має громада якісь характерні особливості, які відрізняють її від усіх інших, і якщо так, як це можна використати для власного розвитку? Як буде змінюватися динаміка розвитку населення, чого нам очікувати – зросту або скорочення чисельності населення? Рішення з цього приводу повинно прийматися за активною участю громадської спільноти та значною мірою ґрунтуватися на консенсусі усіх учасників процесу щодо цілей розвитку. Усі ці міркування призводять до виникнення **концепції інтегрованого розвитку міста чи громади**, яка втілює просторове планування загальної території громади або її частин. На прикладі Німеччини можна побачити, що планування розвитку міста (неформальне, яке не передбачене законодавством ні по суті, ні регламентоване за змістом) зазвичай неможливо відокремити від просторового планування, оскільки міркування щодо розвитку міста або частини міста вже являють собою просторові рішення та навпаки, план землекористування містить у собі стратегічні елементи розвитку міста.

Однак дуже важливо уявляти собі цю систему цілей розвитку, які мають бути втілені у просторі. Планування розвитку міста – це значною мірою політичне завдання: в цьому випадку міська влада, в ідеалі досягнувши згоди зі своїми громадянами, повинна вийти із своєї хоча і необхідної, але недостатньої ролі «арбітражного судді» просторового планування і перетворитися на свідомого гравця процесу розвитку. **Планувальний суверенітет громади** повинен бути більш чітко закріплений не тільки на законодавчому рівні, а й в повсякденній практиці планування. **Законопроект передбачає обов'язкове створення та врахування концепції розвитку громади (Ст.15, абз. 1, реч. 2, ст.15, абз. 5, п.11, ст. 156, п.4).** В Ст.15, абз. 1, реч. 2 в програмному вигляді зазначені головні положення інтегрованого розвитку міст. Міста та громади несуть власну відповідальність за те, яким конкретно чином вони розробляють та впроваджують концепції інтегрованого розвитку міст.

В зазначених статтях нового Будівельного кодексу України є два центральні напрямки дій пов'язані один з одним: планування суттєвих завдань громад (існуючі та нові делеговані завдання) та просторова реалізація цих суспільних завдань та врахування потреб громадян та приватних закладів. При цьому мова йде про врахування різних інтересів, суспільного добробуту, збалансованості загального використання простору. Це можна реалізувати лише в тому випадку, якщо громади зможуть приймати планувальні рішення щодо власної суцільної території, тобто як заселених, так і незаселених територій.

Важливо, **щоб громади дійсно сприймали створення концепції як власну роботу та активно її реалізовували**. Це має супроводжуватися ще більш активним та інтенсивним залученням громадськості на місцях таким чином, щоб перш, ніж презентувати проект планування, спочатку опитувати громаду щодо її власних уявлень. Після того, як будуть з'ясовані певні ключові пункти, можна переходити до обговорення в робочих групах за підтримки професійних фахівців, а вже потім – до узагальнення. Крім цього, рекомендується документувати пропозиції громадян, які не можуть бути враховані, та обґрунтовувати причину відмови. Це буде сприяти покращенню діалогу з громадськістю.

1.4 Просторове планування в загальних рисах

Законопроектом передбачається **чітка організація майбутньої української системи планування**, при цьому прикладом «корисного досвіду» стане німецька система планування. Автори нагально рекомендують проводити **«докорінну реформу»**, ніж перебудовувати існуючу систему. Хоча і зараз, і після появи законопроекту № 5126 передбачена величезна кількість різноманітних просторових планів, суттєвими залишаються лише **декілька чітко визначених типів планувальних актів**, які за своєю систематикою та термінологічним апаратом приєднуються до існуючих традицій в українському плануванні, що спрощує трансформаційний процес. Ст. 1 законопроекту передбачає:

«(1) Державна територія України та її частини (**просторове планування на державному рівні**), а також території об'єднаних громад (**просторове планування на місцевому рівні**) повинні розвиватися, впорядковуватися та забезпечуватися на підставі просторових планів та їх реалізації.

(2) **Планами просторового планування на державному рівні є**

- Генеральна схема планування території України,
- Визначені рішенням Верховної Ради Схеми планування окремих частин території України, а також території Автономної Республіки Крим,
- Схеми планування областей,
- Схеми планування районів.

(3) **Планами просторового планування на місцевому рівні є**

- План території об'єднаної територіальної громади та усіх інших громад, існуючих згідно дійсному законодавству (надалі іменується **генеральний план**),
- План зонування території окремих населених пунктів, районів міст або інших великих частин території громади (надалі іменується **план зонування території**),
- Детальний план окремих невеликих частин території громади (надалі іменується **детальний план території**)».

З точки зору планування, план зонування території є варіацією детального плану території, який в німецькій традиції планування можна порівняти із Гамбурзькими

планами черговості будівництва як найпростішими планами забудови. Крім цього, залишається незмінним правовий інститут місцевих будівельних норм (в законопроекті з метою спрощення іменується статутом).

У **Додатку** до законопроекту представлені вимоги за зразком німецької Постанови про цільове призначення будівництва, які нададуть громадам можливість визначення **типу цільового призначення будівництва** як основи планування.

На весь «планувальний апарат» розповсюджується принцип протитоку, тобто розвиток, впорядкування та забезпечення окремих частин території повинні враховувати умови та потреби загальної території; розвиток, впорядкування та забезпечення загальної території повинні враховувати умови та потреби окремих частин території. Просторові плани кожного наступного просторового рівня повинні розроблятися на підставі просторового плану вищого рівня, при цьому поняття «розробка» згідно німецькій традиції планування, яка має застосовуватися і в даному випадку, припускає всіляку свободу дій для власних планових рішень на конкретному рівні планування.

З метою доцільності **масштаб для представлення плану** може обиратися вільно; для планів зонування території рекомендується використовувати масштаб 1:5000, а для детальних планів території – масштаб 1:1000.

1.5 Висновки з опитування українських міст

Опитування, проведене в рамках підготовки цієї Білої книги в 21 місті середнього розміру, дозволило укласти об'ємний перелік пропозицій щодо внесення необхідних змін в законодавство. Пропозиції, докладно представлені в Розділі 3.1., було внесено в проект Будівельного кодексу України. Поміж іншим мова йде про покращення системи та інструментарію планування, підтримку громад в здійсненні адміністративних процедур та усунення протиріч між земельним та містобудівним законодавством.

Суттєвим недоліком існуючої законодавчої бази є передусім відсутність відповідності між земельним та містобудівним законодавством. Цю думку розділяють також експерти наукових інститутів «ДІПРОМІСТО» та «ЦИВІЛЬБУД». Експерти цих закладів пропонують скасувати низку положень в земельному законодавстві та насамперед в Законі «Про землеустрій» з метою усунення протиріч в містобудівному законодавстві (докладніше див. в розділі 3.2: Пропозиції ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» ім. Ю.М.Білоконя та 3.3.). Проект Закону про просторове планування в Україні, представлений в цій Білій книзі, інтегрує обидві галузі – земельне та містобудівне законодавство – з метою взаємоузгодження законодавчих норм.

1.6 Охорона історичних пам'яток

Охорона історичних пам'яток є суттєвим складовим елементом збереження міст та міського планування. Україна володіє великим скарбом сучасних та історичних міських кварталів, що збереглися. Згідно з політичною програмою громади повинні отримати більше повноважень та відповідальності в рамках підсилення місцевого самоврядування. Відтак вони також мають отримати більш повноважень з прийняття рішень в галузі охорони історичних пам'яток бути забезпечені кращими, кваліфікованими кадрами. З цією метою в розділі 9 представлено розроблені пропозиції, які потрібно перевірити більш докладно та використати під час внесення змін в законодавство. Це може відбуватися паралельно або після реалізації пропозиції щодо реформування, описаній в наступному розділі, якщо це буде уявлятися доцільним.

1.7 Додаткові рекомендації Білої книги

На думку авторів цієї Білої книги, в зміст реформи майбутніх повноважень потрібно включити наступні положення.

- а) Генеральний план (план землекористування) охоплює всю територію громади. Планування території району скасовується. Регіональне планування на рівні районів та областей обмежується планами міжміських територій. Генеральні плани розробляються громадою з урахуванням положень регіональних планів.
- б) Генеральний план потребує отримання дозволу державного органу з планування (обласна адміністрація). Критерієм перевірки повинні бути виключно існуючі закони та існуючий регіональний план.
- в) Як правило, актуалізація Генерального плану повинна здійснюватися кожні 15 років. В інтервалах можуть в будь-який час вноситися зміни та доповнення, якщо для цього ж потреба. Генеральний план визначає головні риси просторового розвитку, однак ще не створює правової основи дозвільної процедури для забудовників (громадян, підприємств та також державних органів).
- г) План зонування території та детальний план території конкретизують Генеральний план та знаходяться на тому ж рівні ієрархії: вони розповсюджуються всі частини території громади з тією різницею, що план зонування території містить біль спрощені вимоги – як правило, для територій із незначним впливом змін, в той час як детальний план території, як, власне, і свідчить його назва, містить докладні вимоги для частин території громади, на яких відбуваються значні містобудівні зміни (нова забудова, перепланування, інфраструктурні заходи). Плани не потребують отримання дозволу, якщо вони відповідають Генеральному плану.
- д) Земельне право повинно бути закріплено на законодавчому рівні таким чином, щоб воно слугувало реалізації міського планування. Розділи нинішніх земельних законів замінюються положеннями в законі про просторове планування. Окремі інструменти Земельного кодексу та Закону «Про землеустрій», що залишаються, повинні прописуватися таким чином, щоб вони гармоніювали з містобудівним законодавством.
- е) Генеральний план та плани зонування території приймаються міською радою. В українському праві необхідно впровадити таку правову форму, як муніципальний статут (він потрібний для різних кроків реалізації просторового планування, наприклад, обмеження внесення змін в генеральний план, статут про перепланування); Закон «Про місцеве самоврядування» є тим необхідним фундаментом для розробки муніципального статуту.
- ж) Потрібно повністю передати повноваження видачі дозволів на будівництво адміністраціям міст, якщо вони мають необхідну компетентність (кваліфікований персонал в галузі будівництва). Однак при цьому вони підлягають спеціалізованому нагляду Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю, яка шляхом спеціальних перевірок повинна перешкоджати видачі дозволів на будівництво, отриманих з порушенням законодавства або шляхом корупції. В громадах, які не отримали та не можуть виконувати повноваження Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю, дозвіл на будівництво має видаватися за згодою Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю, яка повинна
 - слідкувати за відсутністю випадків відхилення від плану зонування території або детального плану території, а у разі наявності незначних

- відхилень слідкувати за отриманням дозволу на них в рамках процедури звільнення від обмежень за участю сусідів, яких це стосується,
- слідкувати за дотриманням технічних вимог до безпеки будівельних споруд.
- з) Необхідно забезпечити завчасне залучення громадськості до розробки планів зонування та детальних планів території, а саме залучення сусідів вже під час формулювання постановки завдань. Генеральний план також має публічно обговорюватися за участю широкої громадськості.
- и) Громадянське суспільство повинно залучатися до процесу планування. При цьому прийняття рішень залишається прерогативою державних органів міста.
- й) В Державній інспекції архітектурно-будівельного контролю, яка контролює діяльність головних архітекторів, повинні працювати архітектори з відповідною фаховою кваліфікацією.

РОЗДІЛ 2. СТАН РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Політичні передумови: актуальні концепції реформ Уряду України

На початку 2014 року Уряд та Президент України підтримали протести проти успадкованої структури політично-адміністративної системи та презентували концепцію комплексної адміністративної реформи. 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив **Концепцію реформи місцевого самоврядування**. Вона містить наступні ключові елементи: громади повинні бути спроможними надавати суттєві послуги належної якості на місцевому рівні; їх необхідно надати додаткові повноваження на місцях; на законодавчому рівні необхідно підсилити громадську участь в прийнятті рішень щодо міського розвитку у відповідних законодавчих актах. Із запланованою підтримкою громад тісно пов'язана територіально-адміністративна реформа, яка буде сприяти створенню спроможної влади на міському рівні.

Сюди приєднується коло питань із планування міського розвитку або інтегрованого розвитку міст: чим більше повноважень надається містам та громадам, тим більшу свободу дій вони отримають для формування місцевих життєвих умов. Разом з цим зростає їх відповідальність за виконання суспільних завдань для громадян. З цієї причини є необхідним вимогливе планування. Перелік завдань, які громади повинні виконувати в майбутньому, дуже об'ємний та буде зразково впроваджувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Згідно з Концепцією уряду від 2014 р. громади повинні мати наступні повноваження (цитата):

«Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Сюди належать як власні повноваження, обумовлені місцевими потребами, так і делеговані, надані державою повноваження, які спрямовані на реалізацію державних програм».

У відповідності до цієї політичної програми від квітня 2014 року основні повноваження органів місцевого самоврядування на базовому рівні охоплюють наступні аспекти:

- Місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвиток місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організація пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадська безпека;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг.

Послуги, що надаються органами виконавчої влади на базовому рівні:

- санітарно-епідеміологічний захист;
- соціальний захист населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейське обслуговування;
- реєстрація актів цивільного стану.

Якщо порівняти перелік завдань місцевого самоврядування з представленою європейською практикою, то у разі послідовної реалізації цих політичних завдань на законодавчому та адміністративному рівні Україна значно наблизиться до цієї практики.

2.2 Законодавча база: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про засади державної регіональної політики» та ін.

Конституція України гарантує місцеве самоврядування (ст.7). Воно повинно здійснюватись наступним чином:

Стаття 143. *Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.*

Конституція надає лише загальний правовий орієнтир, а правове закріплення відбувається в окремих законах.

В існуючому Законі «Про місцеве самоврядування» зазначена низка функцій, які належать органам місцевого самоврядування. Однак вони залишаються досить абстрактними, що вочевидь пояснюється тим, що в дійсності невеличкі громади можуть

виконувати з належною якістю лише незначні завдання. Коло завдань щодо міського планування, якими має опікуватися громада, зазначене передусім в Ст. 27: «...підготовка програм соціального, економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм щодо інших питань самоврядування».

В принципі, Закон України «Про місцеве самоврядування» утворює таким чином достатню базу для того, щоб згідно з головним принципом субсидіарності громади могли самостійно формувати перспективні напрямки власного розвитку.

Громади виступають важливим гравцем процесу просторового планування та є складовою вертикальної побудови державного устрою. Завданням держави є створення основ не тільки для **загальнодержавного**, але й також для **регіонального планування**. З прийняттям Закону «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. Україна створила у 2015 році нову базу для планування на цьому рівні. Стратегія уряду, що ґрунтується на цьому законі, поміж іншим ставить за мету територіальну соціальну та економічну інтеграцію та просторовий розвиток. Наступна мета полягає в ефективному управлінні в галузі регіонального розвитку, яка має бути досягнута шляхом децентралізації повноважень, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіальних структур. Інтегрований розвиток міст повинен входити до цього складу.

2.2.1 Земельний кодекс України від 2001 року та Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель № 4355 від 31.03.2016

Землевпорядкування, що здебільшого регулюються Земельним кодексом України від 2001 р., Законом України «Про землеустрій» від 2003 р., Законом України «Про основи містобудування» від 1992 р. та Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2001 р., переслідує різні цілі. Земельне законодавство сформувалося під впливом прийнятої в 1991 році земельної реформи, завдання якої полягало у масовому перерозподілі землі, передачі землі в приватну власність, а також передачі землі в оренду з метою розвитку різних сільськогосподарських форм. Воно переслідувало і переслідує мету створення земельних відносин шляхом забезпечення права на землю для громадян, юридичних осіб, громад та держави, а також з метою раціонального землекористування.

На відміну від цього мета міського планування та містобудування полягає в створенні життєвого середовища для громадян (житло, економіка та робоча сфера, суспільна діяльність і т.ін.) та одночасному забезпеченні охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та збереження культурної спадщини.

Закон України «Про основи містобудування» став першим законодавчим актом України після здобуття незалежності, яким було збережено централізовану радянську систему. Основні повноваження у сфері планування, контролю та виконання рішень було покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію (ДАБІ). Згідно з цим законом за обласними та районними радами було закріплено другорядні повноваження у сфері планування, а органи місцевого самоврядування мали просто контролювати реалізацію державних програм. Тим не менш, закон поклав на органи місцевого самоврядування певні повноваження щодо затвердження містобудівної документації на території відповідної територіальної громади. Водночас

попри те, що органи місцевого самоврядування здобули право планувати землекористування, просторовий розвиток і зонування, а також впливати на відповідні процеси, вони досі не мають права самостійно розробляти генеральні плани. Вони й надалі розробляються центральним плановим органом (центральний орган Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю, на обласному рівні – з pristавкою в «...» області). Крім того, попри те, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. було встановлено обов'язковість затвердження генеральних планів і нових планів зонування території протягом кількох місяців після ухвалення закону, містам так і не було надано кошти, необхідні для практичної реалізації відповідних положень. За відсутності обов'язкового плану чимало органів місцевого самоврядування тимчасово припинили надання земельних ділянок і оформлення місцевих дозволів, що ускладнило просторовий та економічний розвиток на ринковій основі.

Центральну проблему недостатньої невідповідності земельного законодавства та міського планування можна описати наступним чином: функціональне зонування територій, передбачене містобудівною документацією, не знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з класифікацією земельних ділянок за їх цільовим призначенням. Ухвалення містобудівної документації не призводить до автоматичної зміни цільового призначення території. Зміна цільового призначення відбувається лише після розробки за ініціативою власника або користувача земельної ділянки земельпорядної документації, згідно з якою земельна ділянка отримує нове цільове призначення.

Тому логічним наслідком є ситуація, коли два закони розміщені в тій самій галузі, однак переслідують різні цілі, а їх положення, інструменти та практичні наслідки призводять до дисгармонії, протиріч та перешкод. Наприклад, категорії земель (ст. 19 Земельного кодексу) часто перешкоджають розробці планової документації (нібито через обмеження внесення змін в генеральний план) або суперечать генеральному плану, плану зонування або детальному плану території та можуть призводити до непорозуміння та конфліктів.

Необхідна гармонізація законодавчих положень земельного права та міського планування повинна слідувати головному принципу, що всі норми, предметом яких є тип і міра допустимого призначення з метою будівництва або іншого призначення належать до містобудівного законодавства (тобто, до права просторового планування) та у сумнівних випадках мають пріоритет перед положеннями земельного права.

2.2.2 Правове регулювання кадастру

Україна має в розпорядженні велику кількість кадастрів. Центральне значення для міського планування мають Державний земельний кадастр та Містобудівний кадастр. Державний земельний кадастр є основою для розробки усіх інших галузевих та відомчих кадастрів. З 2013 року створено нову базу Державного земельного кадастру. Він містить понад 17 мільйонів земельних ділянок.

Поряд із земельними ділянками з об'єктами нерухомості Державний земельний кадастр містить дані про межі адміністративно-територіальних одиниць, квоти обмеження землекористування, лінії державного кордону, а також дані про грошову вартість, офіційно зареєстровану оцінку вартості землі та іншу інформацію, пов'язану із земельними ресурсами.

Державний земельний кадастр охоплює наступне:

- сервери Національної кадастрової системи (два центри з обробки даних),
- персонал (понад 1700 реєстраторів),

- адміністрація (державне підприємство з 24 структурними підрозділами),
- бази даних для реєстрації земельних ділянок, даних щодо верхнього шару ґрунту, обмеження землекористування, архівні версії землевпорядної документації,
- Поземельні книги з даними про земельні ділянки і т.ін.

Формально Містобудівний кадастр розглядається як державна система для збереження та використання геоінформаційних даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні геологічні умови, інформаційні ресурси про будівельні норми, державні стандарти та норми для отримання інформації під час планування територій та будівництва, для розвитку галузевих компонентів державних геоінформаційних ресурсів.

Як інформаційно-аналітичну систему Містобудівний кадастр було створено лише в декількох великих містах. Створення загального державного Інтернет-порталу Містобудівного кадастру до сьогодні не реалізовано.

Інформаційна взаємодія між Державним земельним кадастром та Містобудівним кадастром практично не забезпечується. Також відсутній обмін даними. Частково міста скаржаться на ускладненість доступу до Земельного кадастру.

Нагальною необхідністю є взаємоузгодження обох кадастрів (Містобудівного кадастру та Державного земельного кадастру) з метою створення надійної основи для планування міського розвитку. В подальшому потрібно розібратися, чи полягає проблема у належному виконанні або неоптимальних адміністративних структурах та процедурах.

2.3 Адміністративні рамки просторового та ресурсного планування в Україні

Просторове та ресурсне планування здійснюється в Україні на трьох взаємопов'язаних територіальних рівнях: загальнодержавному (макро-територіальний рівень), регіональному (мезо-територіальний рівень), місцевому (мікро-територіальний рівень). Таке планування визначається поняттям стратегічного планування (або ресурсного планування), що свою чергу пов'язане з традиціями теорії і практики Радянського Союзу, де пріоритетом було науково-технічне та соціально-економічне прогнозування для певних територій.

Просторовий розвиток тісно пов'язаний з системою адміністративного устрою, який зазнав певних змін протягом сучасної історії України. В теперішній час української незалежності проблеми адміністративного устрою впливають на просторове та ресурсне планування. Особливо гостро це питання просторового та ресурсного планування постало на початку XXI сторіччя.

За ієрархією та методологією просторовий розвиток України найбільш послідовно представлено в Генеральній схемі планування території України та відповідній містобудівній документації.

Планування територій на **загальнодержавному рівні** полягає в розробці та реалізації Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України «Про Генеральну схему планування території України» № 3059-III від 7 лютого 2002 року), схем планування окремих частин території України, які включають території кількох областей, схем міжнародних транспортних коридорів і зон їх впливу, загальних проектів територіального розвитку трансграничних регіонів.

Планування територій на **регіональному рівні** полягає у розробці та реалізації схем планування областей та АР Крим, схем планування територій груп адміністративних районів (план об'єднаних громад, схем планування територій адміністративних районів).

Планування на **місцевому рівні** полягає у розробці та реалізації генеральних планів населених пунктів (поселення), плану зонування території, детальних планів території. В останні 15-20 років інструменти планування завдань та їх реалізації шляхом просторового планування на рівні міст демонстрували відставання від нагальних потреб сучасних загальноєвропейських тенденцій. Міське планування в Україні як і раніше обтяжене спадком централізованої планової економіки. Воно є недостатньо гнучким для реагування на зміну умов на ринку та для того, щоб стати дієвим інструментом формування міського простору.

Однак просторовий розвиток тісно пов'язаний із розробкою містобудівних планів.

На 2015 рік «ДІПРОМІСТО» розробив наступну документацію, якою мірою плани просторового та міського розвитку представлено на різних адміністративних рівнях. Ця документація закріплена в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р.

- Схеми планування областей: 64 % (загальна кількість – 24);
- Схеми планування районів: 13 % (загальна кількість – 490);
- Генеральні плани обласних центрів: 92% (загальна кількість – 24);
- Генеральні плани міст обласного значення: 63% (загальна кількість – 180);
- Генеральні плани районного значення: 43 % (загальна кількість – 241);
- Генеральні плани селищ міського типу: 21% (загальна кількість – 909);
- Генеральні плани сільських населених пунктів: 14% (загальна кількість – 28385)».

Із цієї статистики видно, що міста та області переважно мають в своєму розпорядженні плани просторового та міського розвитку, а решта інститутів потребує значного доопрацювання документації.

Впровадження реформи децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад викликає гостру необхідність розробки нового підходу до створення містобудівної документації. Як наслідок виникає новий тип містобудівної документації – Генеральний план об'єднаних територіальних громад. У 2016 році в Україні було засновано понад 180 об'єднаних територіальних громад. Вони охоплюють близько 35% населення, яке мешкає за межами обласних центрів. Наступні нові громади виникли в 2017 році шляхом злиття.

2.3.1 Відкритий діалог, залучення громадськості, обговорення та прийняття рішень

Процес відкритого діалогу, обговорень та прийняття рішень може принципово відбуватися за умов чинного законодавства, яке, однак, потребує вдосконалення. Неформальне планування в містах, які ставлять за мету посилення залучення громадськості до процесів розвитку населених пунктів, знаходиться ще в процесі становлення. На веб-сайтах міських рад у вільному доступі представлені генеральні плани міст, плани зонування території, детальні плани забудови окремих частин міст. здійснюється регулярне інформування населення щодо діяльності депутатських комітетів, які відповідають за просторовий розвиток, та про питання, що обговорюються на засіданнях міських рад.

Однак дуже часто відкриті дискусії та громадські ініціативи перетворюються на лобювання певних інтересів. Нерідко трапляються випадки, коли публічні обговорення стають інструментом конкурентної боротьби за найбільш привабливі будівельні проекти. Засновувалися «фірми» та «партії», які у будь-який час могли організувати демонстрацію на підтримку певного інвестиційного проекту чи проти

нього. Ці механізми активно використовувалися під час будівництва окремих житлових будинків, плануванні об'єктів державного значення та навіть цілих міських кварталів.

2.3.2 Повноваження та адміністративна процедура

Повноваження та відповідна адміністративна процедура визначаються Конституцією та чинним законодавством України. Згідно зі ст. 16, 17, 18, 19 Закону України «Про містобудівну діяльність» (2011) просторове планування здійснюється на місцевому рівні шляхом створення та затвердження органами місцевого самоврядування містобудівної документації, генеральних планів населених пунктів, планів зонування території та детальних планів території.

Однією із найважливіших сфер діяльності місцевого самоврядування є забезпечення сталого розвитку містобудування та будівництва. Однак за видачу дозволів на будівництво відповідають Державні інспекції архітектурно-будівельного контролю, а не громади.

Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю та її територіальні структурні підрозділи здійснюють державний контроль та розглядають випадки правопорушень, передбачені в чинному законодавстві.

2.3.3 Дозвіл на виконання будівельних робіт

2.3.3.1 Дозвільна процедура:

Існує порядок розгляду клопотання. За новою класифікацією об'єкти будівництва розподіляються на 3 класи за обсягом наслідків (Закон № 4733-1, прийнятий 17.01.2017 р.): щодо об'єктів з незначними наслідками існує обов'язок подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт, а об'єктів з середніми та значними наслідками – необхідність отримання дозволу на виконання будівельних робіт.

Докладніше: згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 (№ 4733-1) було скасовано розподіл об'єктів будівництва за категорією (категорії складності I, II, III, IV, V). Відтепер пропонується поділяти об'єкти будівництва за класами наслідків (відповідальності) на наступні класи: СС1 – незначні наслідки; СС2 – середні наслідки; СС3 – значні наслідки. Замовник має право виконувати будівельні роботи після подання **повідомлення про початок виконання будівельних робіт** відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) **належать до об'єктів з незначним наслідками**, та видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю **дозволу на виконання будівельних робіт** – щодо об'єктів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) **належать до об'єктів з середніми та значними наслідками**.

2.3.3.2 Повноваження:

Повноваження видачі дозволу на будівництво належать Державній інспекції архітектурно-будівельного контролю. З 2015 року (закон від 09.04.2015 р.) для об'єктів 1-го, 2-го, 3-го та 4-го ступеню наслідків ця функція покладається на місцевий орган державного архітектурно-будівельного контролю. Контроль за об'єктами 5-го ступеню наслідків «здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду через головних інспекторів будівельного нагляду». Закон від 19.08.2015 передбачає забезпечення персоналом, який буде фінансуватися із коштів місцевих бюджетів.

У січні 2017 року повноваження зазнали наступних змін (Закон України від

17.01.2017, № 4733-1): згідно цього закону повноваження видачі дозволу на будівництво повністю або принаймні частково були надані органам місцевого рівня. Це означає, що об'єкти будівництва I-III категорії складності, на яких право на виконання будівельних робіт надається на даний час після реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання будівельних робіт, згідно запропонованого дозвільного механізму повинні отримати дозвіл на виконання будівельних робіт, у зв'язку з тим, що за класами наслідків (відповідальності) відносяться до класу СС2 – середні наслідки (відповідальності).

Органи державного архітектурно-будівельного контролю підпорядковані та підзвітні центральному органу державного архітектурно-будівельного контролю. Це означає, що передача повноважень прийняття рішень не відбулася, навпаки, повноваження були ще більше централізовані. Зараз органи місцевого самоврядування стали об'єктом нагляду головних інспекторів архітектурно-будівельного нагляду, яких призначає та контролює центральний орган державного архітектурно-будівельного контролю.

2.3.4 Повноваження та адміністративна процедура в сферах міського планування, планування міського розвитку та інтегрованого розвитку міст в Україні

Для реалізації міського планування та законів містобудівної діяльності є суттєвим, яким чином повноваження делегуються на різні рівні політичної системи і яка адміністрація приймає рішення. Також для якості результатів має значення те, яким чином організована адміністративна процедура. В подальшому буде проаналізовано стан справ в Україні. В розділі 4 у якості зразку представлено повноваження та процедури в Німеччині.

Робочим інструментом міст в Україні є генеральний план. Він є центральним документом міського розвитку, який містить довгострокові перспективи та стратегію. При цьому генеральний план реалізує вимоги міжміського та міжрегіонального планування (генеральний план області, генеральний план району). По суті генеральний план є інструментом просторової організації і тому – з певними обмеженнями – його можна порівняти з планом землекористування в Німеччині.

На регіональному рівні повноваження з розробки містобудівної документації регулюються Ст. 13, 14 та 15 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. Міська рада та міська адміністрація не приймають участі в розробці регіональних просторових планів. Під час розробки загальних технічних рішень для створення генерального плану міста відповідний регіональний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури висуває свої вимоги щодо врахування державних інтересів.

Генеральний план міста регулюється ст. 16, 17, 18 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. (Ст. 17: генеральний план, Ст.18: план зонування території, Ст. 19: детальний план території).

Головними гравцями цієї процедури є міська адміністрація та міська рада. Процедура здійснюється в 15 етапів.

2.3.4.1 Генеральне планування: план землекористування; план забудови

Інструмент, який би повністю відповідав плану землекористування в розумінні німецького права, в Україні не існує. Хоча генеральний план можна порівняти із планом землекористування, але він охоплює лише територію розселення та не враховує незабудовані території.

Відповідальність за просторове планування територій з незабудованими площами включно була надана громадам лише після проведення територіальної реформи.

Ця приміська територія має велике значення для інтегрованого розвитку громади. Вона використовується не тільки переважно для сільського та лісового господарства. Навпаки, вона також виконує функцію забезпечення екологічного та кліматичного балансу забудованих міських районів та в майбутньому буде відігравати все більшу роль для виробництва відновлюваної енергії, тому планове втручання громади в цьому випадку є обов'язково необхідним. Лише із впровадженням територіально-адміністративної реформи громадам мають бути надані повноваження з просторового планування території та незабудованих територій включно.

2.3.4.2 Процедура:

Існує два інструменти: плани зонування території та детальні плани території. Вони розробляються громадою.

- **План зонування території:** Відповідно до ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. розробляється план зонування території. При цьому план зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту, плану земельно-господарського устрою містобудівного кадастру з метою визначення умов та обмежень землекористування для містобудівних потреб у межах визначених зон. Невід'ємною складовою плану зонування території є проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території і т.ін.
- **Детальний план території:** Відповідно до Ст.19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-розробляється детальний план території. Детальний план території уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території. Детальний план території за межами населених пунктів розробляється відповідно до схеми планування території району з метою визначення їх функціонального призначення. У складі детального плану території розробляється проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб та інш.

2.3.4.3 Повноваження:

- Зміст та порядок розроблення **плану зонування території** визначаються **центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури (ДБН)**. План зонування території затверджується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з моменту його подання. План зонування території не підлягає експертизі.
- Зміст та порядок розроблення та затвердження детального плану території визначаються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури (ДБН). Детальний план території розглядається і затверджується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання, а за відсутності затвердженого в установленому цим Законом порядку плану зонування території – відповідною сільською, селищною, міською радою. Детальний план території не підлягає експертизі. Внесення змін до детального плану території допускається за умови їх відповідності генеральному плану населеного пункту та плану зонування території.

Для розробки плану зонування території та детального плану території не потребує дозволу органу будівельно-архітектурного нагляду.

РОЗДІЛ 3. ЯКОЇ ДУМКИ ГОЛОВНІ УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ? СТАН ДИСКУСІЙ ЩОДО МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Реформа містобудівного законодавства – це виклик для багатьох гравців, які займаються в Україні містобудуванням. Для цього було підготовлено низку експертних висновків та пропозицій, які, наскільки відомо авторам, зафіксовані у цьому розділі. Лише на підставі висновків видатних українських експертів та відповідних інтенсивних дискусій автори цієї Білої змогли представити в розділі 1 пропозицію щодо скасування непрозорої та частково суперечливої системи правових положень містобудівного законодавства та міського планування шляхом прийняття закону про просторове планування України.

3.1 Аналіз проблем, що існують у сфері міського розвитку та містобудування: опитування 21 міста

Щоб отримати загальне уявлення щодо суттєвих питань та проблем архітекторів, восени 2016 року проектом «Інтегрований розвиток міст в Україні» було проведено опитування серед 21 обраного міста України з населенням понад 50000 мешканців. У якості цільової групи опитування виступили фахівці, які займаються питаннями міського розвитку та містобудування – головні архітектори міст, головні архітектори регіонів, керівники проектних організацій та експерти містобудівної практики.

В опитуванні прийняли участь 27 осіб. 21 місто охоплює різні регіони України, що дозволяє отримати репрезентативну картину проблематики містобудівного законодавства та його застосування. Серед міст, охоплених опитуванням, є 16 обласних центрів, 4 районних центри та столиця України м. Київ. Опитування проводилось шляхом офіційного листування на адресу експерта, електронною поштою, телефоном та безпосереднім спілкуванням на протязі серпня – листопада 2016 року. Відповідь надали 13 міст (із 21 обраного міста).

В опитуванні прийняли участь наступні міста: Вінниця, Чернівці, Полтава, Харків, Дніпро, Черкаси, Запоріжжя, Кременчук, Карлівка, Лубни, Гадяч, Суми, Київ.

Загалом опитані експерти представили 111 пропозицій, де вони вбачають проблеми в застосуванні існуючих норма або законодавчих актів. Всі пропозиції можна поділити на дві основні групи:

3.1.1 Проблема практики застосування існуючої нормативно-правової бази

Вирішення проблеми полягає у вдосконаленні повсякденної практики застосування існуючих законів та норм. Тут було представлено 18 пропозицій (або 17% від загальної кількості відповідей).

До головних обговорюваних тем, зокрема, належать:

- Будівництво без отримання дозволу на виконання будівельних робіт, незаконне зміна цільового призначення, присвоєння землі,
- Нехтування вимогами Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю, легалізація шляхом судових рішень,
- Недотримання положень містобудівного законодавства та норм міського планування (державні будівельні норми ДБН -360-92 і т.д.) під час виконання робіт, вимог щодо обов'язкової топографо-геодезичної зйомки;
- Підключення до інженерних мереж та навантаження міської інфраструктури;
- Незадовільна, складна дозвільна процедура будівельних проектів та проектів реконструкції історичних будівель та пам'яток в Міністерстві культури України;
- Невиконання «Порядку обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 556;
- Низький рівень освіти персоналу в галузі архітектури міста, необхідність проведення семінарів та навчальних заходів Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

3.1.2 Необхідність у реформуванні з точки зору міст

Проблеми невідповідності існуючого законодавства в містобудівній галузі полягають у необхідності внесення змін в закони та норми. Кількість пропозицій цієї групи нараховує 93 відповіді (або 83%).

В своїх пропозиціях щодо внесення змін в чинне законодавство більшість експертів приділяє головну увагу тому, що проблема полягає передусім у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 р. № 3038-VI). Велика кількість пропозицій спрямована на скасування чинного закону або його докорінного вдосконалення. Зміни та доповнення, які вносилися у цей закон на протязі 5 років (з 2011 р.) не змогли суттєво покращити його.

Якщо узагальнити теми, які обговорювались під час розгляду невідповідності Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 р. № 3038-VI), отримуємо наступну картину:

- Зауваження щодо визначення планової процедури на різних рівнях містобудівної діяльності;
- Законодавче врегулювання нових типів містобудівної документації (для об'єднаних територіальних громад);
- Заборона використання паспорту забудови, необхідність спрощення вимог до містобудівної документації сільських населених пунктів;
- Необхідність затвердження документації органами місцевого самоврядування;
- Відсутність чітко визначеного глосарію термінів в галузі архітектури та міського планування, розбіжності в інтерпретації земельного та містобудівного законодавства, відсутність визначення терміну «містобудівні потреби»;
- Надання надмірних повноважень Державній інспекції архітектурно-будівельного контролю, яка замість сприяння процесам децентралізації монополізувала власну діяльність та створила централізовану систему з управлінням в Києві. Ці повноваження повинні надаватися органам місцевого самоврядування та уповноваженим органам архітектури та міського планування;
- Більш інтенсивне використання сучасних геоінформаційних технологій під час проведення містобудівного моніторингу та ведення містобудівного кадастру, збільшення вагомості містобудівного кадастру;

- Претензії до закону України к до законодавчого документу, який не відповідає сучасним вимогам. Значна кількість змін та доповнень протягом останніх 5 років, юридично-правова невизначеність термінології, питання щодо процедури створення містобудівної документації, наприклад, участь громадськості на ранніх етапах проектування, децентралізація та передача деяких повноважень та багато інших аспектів перешкоджають розвитку архітектурно-будівельної галузі в Україні. Пропозиції – повернення до розробки закону про просторове планування;
- Необхідність внесення змін в існуючу складну централізовану процедуру за будови та реконструкції історичних житлових кварталів, де повноваження створення документації має Міністерство культури, а не Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства;
- Необхідність координації положень земельного та містобудівного законодавства у питаннях землевідведення;
- Збільшення вагомості рішень, які приймаються на засіданнях містобудівних рад.

Загалом велика кількість пропозицій стосується вдосконалення норм. Сюди належать державні будівельні норми ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» (внесення змін та розробка нових державних будівельних норм).

Також було внесено пропозицію щодо можливості розгляду проектів закону на місцевому референдумі.

3.1.3 Порушення принципів місцевого самоврядування

Законом № 4733-1 від 17.01.2017 р. визначено, що уповноважені органи містобудування та архітектури, структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інші органи, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності є об'єктами державного архітектурно-будівельного нагляду, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (тобто головним управлінням Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю) через головних інспекторів будівельного нагляду.

Самочинне будівництво, самовільна зміна цільового використання земельних ділянок, самозахват у містах і селищах через невиконання своїх повноважень у відповідному обсязі органами ДАБІ, вирішення узаконення через судові рішення створює корупційні схеми. Така система «відключає» органи місцевого самоврядування від того, що відбувається у сфері будівництва на територій міст і селищ, значно піднімає рівень корупції і не сприяє виконанню Урядової програми КМУ що децентралізації.

3.2 Пропозиції ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» ім. Ю.М. Білоконя

Експерти Українського державного науково-дослідного інституту проектування міст «ДІПРОМІСТО» приймали участь в обговореннях цієї Білої книги та надали велику кількість висновків в усній та письмовій формі. Вони вбачають успішність деяких змін містобудівного законодавства, що були внесені в останні роки, наприклад, щодо вимог до генеральних планів, правової бази містобудівної документації, а також процедури узгодження між різними державними органами.

З іншого боку, вони вбачають потребу комплексного, докорінного реформування:

- Містобудівний кадастр повинен враховувати європейський досвід та перетворитися на функціональний інструмент міського планування. Теми публічного кадастру повинні регламентуватися єдиним законом. Автори Білої книги підтримують цю пропозицію.
- Практичне застосування містобудівного законодавства значно ускладнюється тим, що поряд з цими законодавчими актами існують інші, неузгоджені закони (зокрема, землеустрій, охорона земель та здоров'я). На практиці це призводить до значних труднощів реалізації містобудівних рішень для просторового розвитку та забудови. Представлений законопроект Будівельного кодексу України (див. Додаток 1) усуває цю проблему, оскільки новий закон надає перевагу містобудуванню та міському плануванню.
- Перелік подальших пропозицій переключається із положеннями в проекті Будівельного кодексу. Поміж іншим експерти «ДІПРОМІСТО» пропонують закріпити основні містобудівні принципи на законодавчому рівні, визначити типи цільового призначення (на кшталт німецької Постанови про цільове призначення будівництва), за необхідності закріпити обов'язковість створення плану зонування території, збільшити території природних та рекреаційних зон, впровадити категорію «приміська зона» (площі за межами забудованих територій).
- Повинна існувати можливість внесення змін у генеральні плани за необхідності, встановлене обмеження 5-річного терміну внесення змін до генерального плану є перепорою для сучасного міського розвитку та залучення інвестицій у розвиток територій. Законопроект (Додаток 1) не містить обмеження строків внесення змін в просторові плани.

3.3 Пропозиції ДП «Український науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва «УКРНДПІЦІВІЛЬБУД»

Експерти Українського науково-дослідного і проектного інституту цивільного будівництва «УКРНДПІЦІВІЛЬБУД» також розробили і представили на обговорення об'ємний каталог пропозицій щодо внесення змін у містобудівне законодавство України. Вони стосуються чіткого тлумачення термінології в галузі планування, подальшого розвитку системи планової документації та Генеральної схеми планування території громади включно (Постанова Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014р.), необхідності створення генеральних планів населених пунктів, уточнення цілей детальних планів територій, а також «процедури забудови територій, призначених для містобудівних потреб». Крім цього, експерти «ЦІВІЛЬБУД» пропонують сфокусувати Земельний кодекс від 2001 р. та Закон України «Про землеустрій» від 2003 р. переважно на вимоги містобудування та міського планування. У відповідності до Закону «Про землеустрій» це передбачає приведення планової документації у відповідність до міського планування, розподіл земельних ресурсів з метою комплексного економічного та соціального розвитку регіонів та створення рівноваги між різними вимогами щодо використання планового простору. Саме ці міркування передбачені законопроектом (Додаток 1) комплексно та з урахуванням багаторічного досвіду адміністративної практики та правосуддя в Німеччині.

3.4 Пропозиції експертної групи Міністерства з розробки ДБН

На сьогодні державні будівельні норми представляють в Україні складну та непрозору сукупність правових документів. Тому директором Українського державного науково-дослідного інституту проектування міст «ДІПРОМІСТО» ім. Ю.М. Білоконя, підпорядкованого Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, було залучено експертну групу. Ця група розробила комплексну пропозицію щодо об'єднання різних окремих положень. Ця пропозиція охоплює широкий спектр тем: за докладним каталогом термінів частково розглядаються положення щодо міського планування, а далі – досить детальні технічні положення.

Перегляд пропозиції експертної комісії з реформування будівельних норм виявляє низку зауважень та питань у авторів Білої книги. По суті вони зводяться до наступних питань.

Якщо держава більше не виступає єдиним гравцем процесу планування, то можливість негнучкого визначення напрямків майбутнього розвитку є обмеженою. Тому планування повинно бути більш гнучким та створювати регуляторні рамки для прийняття рішень для кожної окремої ділянки. Повинен діяти наступний принцип: приймати стільки нормативних актів, скільки потрібно для реалізації цілей міського планування; приймати якомога менше нормативних актів, щоб не перешкоджати креативному розвитку міст, що враховує ринкові потреби та інтереси громадян. Нормативний акт з цього приводу пропонується в ст. 15 проекту Будівельного кодексу (див. Додаток 1).

В подальшому слід обговорити, якої мірою пропонований каталог має бути поділений на наступні категорії:

- норми, які повинні отримати характер нормативного акту; в німецькому праві Постанова про цільове призначення будівництва, що базується на Будівельному кодексі, містить подібні нормативні положення, які можуть бути залучені тут;
- норми, які отримують характер технічних рекомендацій; та, нарешті,
- норми, які краще за все опублікувати у формі довідника.

3.5 Пропозиції щодо охорони історичних пам'яток

У квітні 2016 року у Львові відбувся «Тиждень охорони історичних пам'яток». Експерти та особи, які здійснюють активну діяльність в галузі охорони історичних пам'яток та міського планування, обмінювалися думками на різних форумах. Мова йшла про закріплення охорони історичних пам'яток на законодавчому рівні та її інтеграції в процес відновлення міст. важливим результатом є пропозиції щодо внесення змін в законодавство. Поміж іншим сюди належать: передача повноважень з прийняття рішень на рівень місцевих органів; покращення охорони об'єктів культурної спадщини, яка передбачає не захист власника, а захист культурної пам'ятки; спрощення процедури охорони історичних пам'яток через фокусування на частину об'єкту, що потребує захисту; вдосконалення процедури наукової планової документації та можливих виключень із чинного будівельного законодавства; створення незалежної національною служби експертів; обов'язки власників промислових об'єктів, що належать до історичних пам'яток та багато іншого.

Докладний звіт про результати заходів, проведених у квітні 2016 року у Львові, опублікований у Додатку 8.

3.6 Пропозиції Асоціації велосипедистів Києва

Важливим інструментом планування міського транспорту є Постанова про транспортне будівництво у містах. Це безпосередньо стосується розвитку міст. Мобільність не обмежується лише громадським транспортом та приватними моторизованими транспортними засобами, поступово набуває значення і велосипед.

Український інформаційний центр велотранспорту, Асоціація велосипедистів Києва, Харківський велосипедний союз, громадська ініціатива «Дайте пройти», м. Львів, спілка «ХарківТурист», клуб «Вело-Сталкер», м. Івано-Франківськ розробили пропозиції щодо вдосконалення умов для велосипедного транспорту в містах. Пропозиції стосуються різних аспектів. Починаючи з диференціювання знаків дорожнього руху з метою захисту велосипедистів і пішоходів та організації велосипедних зон до обмеження швидкості для автомобілів. Деталі наведені у Додатку 3.

РОЗДІЛ 4. МІЖНАРОДНІ РАМКОВІ УМОВИ ТА СИСТЕМА НІМЕЧЧИНИ

4.1 Європейські та глобальні рамкові умови

В Європі розрізняють різні фази розвитку міського планування. Якщо в перші 10-15 років після Другої світової війни головною метою було створення житла та відновлення суспільної інфраструктури, передусім 70-ті роки минулого сторіччя пережили справжній бум нових архітектурних концепцій та нових інструментів планування суспільного простору. Виникли концепції інтегрованого планування суспільного простору, які поєднували політичне планування окремих секторів з ресурсним плануванням. Мета полягала у забезпеченні послідовного, тобто узгодженого, та якомога бездоганного загального планування. З плануванням комунальних завдань були пов'язані три головні ресурси, а саме бюджет, простір та кадри. Цей комплексний, але разом із цим надзвичайно складний підхід не виправдав себе. Його змінила велика кількість різноманітних підходів до міського планування: планування міських кварталів, планування для соціально незабезпечених груп населення або кварталів, модернізація площ застарілого виробництва, міський економічний розвиток) і т.ін.

На всіх етапах розвитку міського планування до теперішнього часу існувала незмінна планова система: система просторового планування за допомогою плану, який охоплює всю територію міста, (плану землекористування) та окремих планів для конкретних районів міста (плани забудови). національні закони створюють правові основи для цього процесу. Вони актуалізуються у разі виникнення потреби в нових нормах. Так, наприклад відігравали та відіграють все більшу роль екологічні вимоги. Захист довкілля знайшов застосування у законах щодо міського планування, що було частково викликано директивами ЄС, та спричинив появу власних законів (наприклад, закон про охорону природи, захист вододіймищ) і інструментів (плани ландшафтних та зелених зон як складова планової системи).

В останні 15-20 років спостерігаються нові форми та підходи, які поєднують окремі сфери комунальних завдань. Розробляються нові моделі, та виникають різноманітні практичні підходи скоординованого міського планування, починаючи з самостійних, але скоординованих планів (галузеві плани або плани кварталів) та закінчуючи плануванням інтегрованого розвитку міст.

Різноманіття підходів та концепцій міського планування пояснюється тим, що не існує законодавчих вимог щодо організації планування комунальних завдань. Більш цього, органи місцевого самоврядування можуть самі вирішувати, чи буде місто розробляти та використовувати систему міського планування та яким чином воно це буде робити. З цієї причин планування міського розвитку також іменується «неформальним плануванням» – в протилежність регламентованому

законодавством просторовому плануванню. Це трохи вводить в оману, тому що впровадження системи планування міського розвитку потребує формального рішення міської ради.

Процеси планування були та стають ще більше відкритими. Якщо у 70-ті та 80-ті роки громадська участь – поряд із традиційними слуханнями за участю зацікавлених сторін – виникала швидше як протест проти певних планувальних актів, в 90-ті роки відбулася зміна системи: завчасне залучення громадськості в процес планування. Зараз в центрі уваги знаходиться не протест громадян проти міських планувальних актів, а в ідеальному випадку – громадянин як учасник планування міського розвитку.

4.1.1 Положення Лейпцизької хартії сталого європейського міста

Різноманітні практичні підходи міського планування та планування міського розвитку, що розвивалися та застосовувалися протягом років, можна об'єднати в каталог суспільних принципів, елементів та ознак. Тут маються на увазі ті аспекти, які виправдали себе та можуть використовуватися в майбутньому у якості керівних положень міського планування в Європі.

У зв'язку з цим європейські партнери/гравці/політики дійшли згоди підписати документ, який буде узагальнювати зазначені вище принципи, елементи та ознаки. Він отримав назву «Лейпцизької хартії сталого європейського міста». Вона була прийнята у травні 2007 року, коли головою Ради Європейського Союзу був представник з Німеччини, під час неформальної зустрічі міністрів, які відповідають у країнах ЄС за міський розвиток. А саме у Лейпцигу. З цієї причини її часто скорочено називають «Лейпцизькою хартією». В Хартії було сформульовано європейські стандарти міського розвитку. При цьому всі напрямки сталого розвитку повинні враховуватися одночасно в однаковій мірі. Суттєвою частиною Лейпцизької хартії є зобов'язання підписантів розвивати інструменти інтегрованого розвитку міст, підтримувати структури врядування для реалізації її цілей та створювати необхідні для цього рамкові умови на національному рівні.

Інтегрований розвиток міст визначається наступним чином:

«Під політикою інтегрованого розвитку міст ми маємо на увазі одночасне і справедливе врахування потреб та інтересів, релевантних для розвитку міст. Політика інтегрованого розвитку міст є процесом, у якому координуються просторові, функціональні і часові аспекти ключових сфер міської політики. Вкрай необхідним є залучення суб'єктів господарювання, зацікавлених учасників та широкої громадськості. Інтегрована політика міського розвитку є ключовою передумовою для втілення в життя Європейської стратегії сталого розвитку. Її здійснення – це завдання європейського масштабу, в рамках якого необхідно враховувати місцеві особливості та забезпечувати принцип субсидіарності.¹

У якості найбільш важливих Хартія виділяє наступні стратегії дій:

- створення і облаштування функціонально придатних міських просторів суспільного значення
- модернізація інфраструктурних мереж
- розвиток функціонального та недорогого міського транспорту
- підвищення енергоефективності

¹ Джерело: «Лейпцизька хартія сталого європейського міста», 25 травня 2007.

- активна інноваційна та освітня політика
- особлива увага до міських кварталів з соціально незабезпеченим населенням
- розвиток місцевої економіки та політики місцевого ринку праці.

Для зазначених стратегій дій існують приклади корисної практики із усіх країн Європейського Союзу.

Для українських міст Лейпцизька хартія є більш, ніж загальним орієнтиром. Вона поєднує аспекти, щодо яких у країнах ЄС панує консенсус: найкраще всього стало вдосконалення життєвих умов у містах можна досягти шляхом інтегрованого розвитку міст, який передбачає процес координації ключових сфер міської політики. Цей процес розвитку та прийняття рішень щодо шляхів вирішення проблем є відкритим процесом. Тобто до цього процесу має бути залучена не тільки міська рада, а й усі суб'єкти господарювання, окремі громадяни та організації громадянського суспільства.

4.1.2 Європейська хартія місцевого самоврядування

Міське планування означає планування комунальних завдань. Це передбачає аналіз фактичної ситуації, формулювання цілей, розвиток концепцій дій, розподіл ресурсів та визначення часових рамок, протягом яких необхідно досягти певних результатів.

Міста мають важливу роль для функціонування держави, економіки та суспільства. В Європі вагомість міст знаходиться в центрі уваги вже протягом декількох десятиліть, наприклад, важлива функція міст зафіксована у середньовіччі та після цього у Магдебурзькому праві (як відомо, воно зіграло важливу роль для розвитку міст в Україні).

Принципи зафіксовані в Європейській хартії місцевого самоврядування. Важливими аспектами та принципами є наступні:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3).
2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ст. 3).
3. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону (ст. 4).
4. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ст. 4).
5. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином (головний принцип субсидіарності). Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії (ст. 4).

Україна ратифікувала цю Хартію в 1997 році. Хартія набула чинності в Україні 1.1.1998 р. та є з цього часу основним керівним положенням розвитку місцевого самоврядування. Шлях до реалізації принципів Хартії є досить тривалим та лише розпочався для України. Міське планування та інтегрований розвиток міст включно належать до головних складових місцевого самоврядування. Їх розвиток створює важливу основу для інтегрованого розвитку міст в контексті реалізації принципів цієї Хартії.

4.1.3 Думай локально, дій глобально. Порядок денний ООН у сфері сталого розвитку на період до 2030 р. – Програма розвитку для українських міст

Прийняттям «Порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року» світова спільнота виразила свою переконаність в тому, що глобальні проблеми можна вирішити лише сумісними зусиллями. Порядок денний створює основи для забезпечення економічного прогресу в поєднанні з соціальною справедливістю та урахуванням екологічних потреб Землі.

Порядок денний 2030 був прийнятий у вересні 2015 року на саміті ООН та підписаний усіма країнами-членами. Він набув розвитку за участю громадянського суспільства в усьому світі та є програмним досягненням новітньої історії Організації Об'єднаних Націй.

Дія Порядку денного 2030 розповсюджується на всі країни світу. Країни, що розвиваються, країни з трансформаційною економікою та індустріальні країни – усі повинні зробити свій внесок.

Ключовим елементом Порядку денного 2030 є каталог з 17 цілями сталого розвитку. 17 цілей сталого розвитку враховують в однаковій мірі насамперед три виміри сталого розвитку – соціальна сфера, екологія, економіка. 17 цілей сталого розвитку є цілісними та взаємообумовленими. У якості регуляторних принципів на перше місце вони висувають ключові місії: людство, планета, добробут, мир і партнерство. В англійській мові говорять про «5 P»: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership.

Загалом 17 цілей сталого розвитку охоплюють 168 окремих цілей. В цілі сталого розвитку 11 говориться про життєві умови в містах та населених пунктах. Проголошується необхідність забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості міст і населених пунктів.

Докладно цілі сталого розвитку цитуються у наведеній нижче Таблиці 1. Здійснюється спроба виміру досягнення цілей за допомогою низки індикаторів, наприклад, забезпечення доступу до питної води, забезпечення житлом (не більше 2 осіб на приміщення), розвиток громадського міського транспорту (з інтервалами в 20 хвилин та зупинками в радіусі 500 метрів), дотримання граничної межі забруднення повітря, співвідношення зелених зон та зон забудови. Ці цілі є також релевантними для розвитку міст в Україні.

Формально цілі не є обов'язковими, тому інструменту санкцій не передбачено. Вони є швидше орієнтиром, однак передбачають особове зобов'язання їх виконання. Погоджуючись із цими цілями, країни-члени ООН зобов'язалися до їх реалізації до 2030 року. А зміст ґрунтується на взаємному консенсусі світової спільноти.

Україна також зобов'язалася реалізовувати цілі цього Порядку денного. Українські міста також мають зробити внесок в цю глобальну програму.

Рекомендація: Ціль сталого розвитку 11 з її окремим цілями та індикаторами є релевантною для політики розвитку міст в Україні та може залучатися у якості додаткового орієнтиру.

Таблиця 1**Ціль сталого розвитку 11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст та населених пунктів**

- | | |
|------|---|
| 11.1 | До 2030 року забезпечити загальний доступ до достатнього, безпечного і недорогого житла й основних послуг і модернізувати нетрі |
| 11.2 | До 2030 року забезпечити всім можливість користуватися безпечними, недорогими, доступними та екологічно стійкими транспортними системами на основі підвищення безпеки дорожнього руху, зокрема розширення використання громадського транспорту, приділяючи особливу увагу потребам тих, хто перебуває в уразливому становищі, жінок, дітей, інвалідів і літніх осіб |
| 11.3 | До 2030 року розширити масштаби відкритої для всіх і екологічно стійкої урбанізації та можливості для комплексного і сталого планування населених пунктів та управління ними на основі широкого участі в усіх країнах |
| 11.4 | Активізувати зусилля із захисту та збереження всесвітньої культурної і природної спадщини |
| 11.5 | До 2030 року суттєво скоротити кількість загиблих і постраждалих та значно зменшити прямий економічний збиток у вигляді втрат світового валового внутрішнього продукту внаслідок лих, у тому числі пов'язаних з водою, приділяючи особливу увагу захисту малозабезпечених і вразливих груп населення |
| 11.6 | До 2030 року зменшити негативний екологічний вплив міст у перерахунку на одну особу населення, в тому числі шляхом приділення особливої уваги якості повітря і видаленню міських та інших відходів |
| 11.7 | До 2030 року забезпечити загальний доступ до безпечних, доступних і відкритих для всіх зелених зон та громадських місць, особливо для жінок і дітей, літніх людей та інвалідів |
| 11.a | Підтримувати позитивні економічні, соціальні та екологічні зв'язки між міськими, приміськими і сільськими районами на основі підвищення якості планування національного та регіонального розвитку |
| 11.6 | До 2020 року значно збільшити кількість міст і населених пунктів, що прийняли та реалізують комплексні стратегії і плани, спрямовані на усунення соціальних бар'єрів, підвищення ефективності використання ресурсів, пом'якшення наслідків зміни клімату, адаптацію до його зміни та здатність протистояти стихійним лихам, а також розробити й упровадити, відповідно до Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих на 2015–2030 роки, заходи з комплексного управління ризиками, пов'язаними з лихами, на всіх рівнях |
| 11.в | Надавати найменш розвиненим країнам сприяння, в тому числі шляхом фінансової та технічної допомоги, у будівництві екологічно стійких і міцних будівель з використанням місцевих матеріалів |

4.2 Містобудівне законодавство та адміністративна практика Німеччини як рамкові умови

Український уряд неодноразово проголошував, що згідно з його аналізом концепція просторового впорядкування та просторового і міського планування Німеччина з її адміністративною структурою є найбільш придатною для створення моделі нової організації просторового впорядкування та просторового і міського планування в Україні.

Зокрема, для впровадження концепції міського розвитку було підписано Меморандум з німецьким урядом, згідно з яким проведення реформи містобудування в Україні буде сприяти реалізації рекомендацій Хартії сталого європейського міста (Лейпцизької хартії). З метою кращого розуміння пропозицій цієї Білої книги щодо реформування в наступному розділі в рамках міжнародного розгляду більш докладно описано цю модель та її ключові елементи.

4.2.1 Правова база в Німеччині

Федеративна Республіка Німеччина характеризується значним рівнем децентралізації. Згідно з конституцією за центральним рівнем (державним) закріплені лише законодавчі функції, які доповнюються на другому рівні (регіональному). Виконання законів в меншій мірі належить до компетенції адміністрацій федеральних земель, а в більшій мірі – до компетенції міст.

Слід розрізняти **просторове планування**, з одного боку, та **міське планування і містобудування**, з іншого. Законодавство із землепорядкування є самостійною галуззю поряд із містобудівним законодавством.

Держава, тобто державний уряд, в **Законі про землепорядкування** регулює завдання, ключові цілі та принципи землепорядкування. Державний Закон про землепорядкування містить, зокрема, правові основи та ключові аспекти землепорядкування федеральних земель, а також землепорядкування держави. Крім цього, він містить інструмент, який дозволяє перевірити відповідність окремих плануваль (магістральні шляхи, лінії електропередач) цілям землепорядкування.

Цю відкриту базу федеральні землі наповнюють власними законами з планування територій, планами землепорядкування федеральних земель та регіональними планами. Децентралізація землепорядкування була ще більше підсилена через реформу конституції 2006 року, в результаті чого федеральні землі отримали можливість вишиковувати власні пріоритети.

У проведенні політики землепорядкування завдання держави як центрального рівня обмежуються визначенням загальних основоположних вимог Закону про землепорядкування, участю на засіданні Прем'єр-міністрів федеральних земель з питань землепорядкування та складанням звіту про землепорядкування. Звіт про землепорядкування, що складається на базі інформаційної системи державного органу, має глибокий та вичерпний зміст; він є безпосереднім регуляторним інструментом держави, однак за правовою формою це лише звіт. Політичні спроби держави створити на законодавчому рівні основи розробки плану землепорядкування для загальної території Федеральної Республіки Німеччина в минулому завжди зазнавали невдачі.

Правовий взаємозв'язок просторового планування та міського планування регулюється і Будівельному кодексі. Міста повинні приводити генеральні плани «у відповідність до цілей землепорядкування».

Держава прийняла **Будівельний кодекс, який безумовно є найважливішою основою для міського планування та містобудування.** Будівельний кодекс в першій редакції набув чинності в 1962 році та з того часу був суттєво розширений насамперед щодо інструментів благоустрою міст. В пропозиціях щодо реформування українського законодавства робоча група Білої книги спирається саме на цей ключовий правовий елемент.

Будівельний кодекс регулює переважно підготовку та реалізацію цільового призначення земель з метою будівництва та іншого призначення в **генеральному плануванні, який належить виключно до повноважень міст** (як суттєве завдання місцевого самоврядування). Генеральне планування охоплює два інструменти: **план землекористування** для всієї території громади та **план забудови** на конкретні

квартали та райони. Крім цього, райони, для яких план забудови не розробляється, мають норми для інженерно-транспортної підготовки та регулювання витрат, будівельні норми і правила та право відчуження.

В постанові, затвердженій Будівельним кодексом, конкретно регулюється інструментарій для типів і способів цільового використання під будівництво та благоустрою (**Постанова про цільове призначення будівництва**).

Будівельний кодекс фокусується на цільовому використанні земель. Як повинне здійснюватися виконання окремих будівельних споруд, регулює наступний закон: **будівельні норми і правила**. Цей закон входить до кола повноважень федеральних земель, які узгоджують зміст законів та на засіданні Міністрів з питань будівництва приймають зразок будівельних норм і правил. В плані змісту тут маються на увазі норми, метою яких є запобігання небезпеці, захист занедбаних будівельних споруд та формування зовнішнього вигляду місцевості. Крім цього, закон регулює адміністративні процедури, зокрема, процедуру отримання дозволу на будівництво.

Усі три зазначені закони шляхом внесення численних змін реалізували пріоритетні правові цілі Європейського Союзу (в рамках Директив ЄС). Отже, зазначені національні закони відповідають положенням права ЄС.

4.2.2 Адміністративні процедури й повноваження при здійсненні просторового і міського планування та дозвільна процедура в Німеччині

4.2.2.1 Федеральний рівень (державний)

На практиці просторове планування здійснюється в Німеччині на різних рівнях планування та на різних планувальних територіях, які знаходяться у взаємодії («принцип протитоку»). В центрі уваги стоїть загальне просторове планування за участю уповноважених відомств та представляє загально-територіальне, міжгалузеве та превентивне планування.

На державному рівні розробляються моделі і стратегії дій для просторового розвитку в Німеччині. «Моделі і стратегії дій для просторового розвитку в Німеччині» (актуальна редакція прийнята на засіданні міністрів федеральних земель з питань землепорядкування 9 березня 2016 р.) визначають основні напрямки подальшого просторового розвитку всієї території країни. Вони характеризують майбутню просторову структуру за допомогою чотирьох принципів:

- підвищення конкурентоспроможності,
- життєзабезпечення,
- регулювання та сталий розвиток землекористування,
- реалізація заходів із захисту клімату та переходу на відновлювані джерела енергії.

Насамперед планування на державному та регіональному рівнях, зокрема, за допомогою планів та програм повинно забезпечувати в майбутньому організацію просторових структур для реалізації цих принципів, належно управляти розвитком населених пунктів та мінімізувати конкуренцію цільового призначення. Якщо традиційні інструменти планування на державному та регіональному рівнях є недостатніми, вони повинні розроблятися далі у відповідності до існуючих потреб.

4.2.2.2 Рівень федеральних земель

Розробляються плани землевпорядкування загальної території федеральної землі в масштабі від 1:100.000 до 1:500.000, в яких визначаються конкретні принципи і цілі (обов'язкові вимоги) щодо розвитку, впорядкування та збереження певних територій. Ці вимоги стосуються структури розселення, структури вільного простору та забезпечення територій і шляхів для розвитку інфраструктури. Положення можуть визначати території як території із виключним цільовим призначенням, території із застереженням щодо цільового призначення та території, придатні для певного цільового призначення. Для прикладу можна назвати території з виключним цільовим призначенням «природні та ландшафтні зони» або «зони для виробництва енергії вітру». При розробці планів землевпорядкування необхідно провести (стратегічну) оцінку екологічного стану.

4.2.2.3 Регіональний рівень

В регіональних планах землевпорядкування (регіональні плани) в масштабі від 1:50.000 до 1:100.000 конкретизуються принципи та цілі планів землевпорядкування федеральних земель для територій конкретного району федеральної землі. В залежності від потреби окремі планувальні території можуть відрізнятися за розміром площі. Оскільки вони охоплюють території економічного розвитку та функціональні взаємозв'язки, за необхідності їх межі можуть пересікатися з державним кордоном.

4.2.2.4 Місцевий рівень

На місцевому рівні за необхідності можуть розроблятися плани землекористування (в масштабі від 1:5.000 до 1:50.000). сюди також належать незабудовані території. Ці плани є обов'язковими для адміністративних дій, але не передбачають ніяких прав для приватних осіб. Маленькі громади мають в своєму арсеналі інструмент «самостійного плану забудови» без плану землекористування. Плани забудови, що розробляються на цій основі, не повинні охоплювати всю територію, а лише її окремі частини, на яких заплановано внесення змін. Ці плани є обов'язковими і для приватних осіб: (в масштабі від 1:500 до 1:5.000).

4.2.2.5 Міське планування, планування міського розвитку, інтегрований розвиток міст

а. Процедура: Державне законодавство не містить ніяких вимог, що місто або громада (комуна) проектує свій розвиток у вигляді міського планування. Міське планування розуміється тут як систематичний аналіз релевантних комунальних кіл завдань та визначення цілей і бажаних результатів в межах цих завдань. Чи запроваджує і практикує громада таке планування і яким чином це реалізується, залишається на її розгляд. Вона приймає рішення стосовно цього шляхом здійснення місцевого самоврядування. Міське планування не має обов'язкового впливу по відношенню до інших державних установ або приватних осіб та підприємств. Навпаки, воно є самообмеженням громади.

Неформальні планування визначаються рішенням представництва громади як планова робота. Більшість неформальних планувань слід розглядати як перманентний процес, в якому окремі кроки процедури не знаходяться в чіткому хронологічному порядку.

б. Повноваження: Рішення про міське планування громада приймає самостійно. Міська адміністрація здійснює підготовку плану міста; при цьому на міського Голову та підрозділ міського планування покладаються важливі функції. Громадськість приймає активну участь в процедурі. Офіційні рішення щодо міського планування приймає міська рада/рада громади.

4.2.2.6 Генеральне планування: план землекористування; план забудови

- План землекористування охоплює загальну територію комуни; територія і разом з нею зона планування закінчується лише на межі із сусідньою громадою. В Німеччині не існує – за винятком зон військового призначення – площ, які належать не до зони просторового планування громади. Тобто громада за допомогою такого інструменту, як план землекористування, визначає просторовий розвиток усієї території, яка закріплена за громадою (так звана межа громади, яка визначена в кадастрі). Таким чином, йдеться про забудовані та незабудовані площі (ліс, сільськогосподарські ділянки, зелені насадження, водоймища та ін.). Якщо існує концепція містобудівного розвитку або інші містобудівні плани, затверджені громадою, вони мають бути враховані під час визначення ділянок землекористування (§ 1, ч. 6, п. 11 та § 5, ч. 1, реч. 1 Будівельного кодексу). Іншими словами, план землекористування та плани забудови є просторовою конкретизацією міського планування.

План забудови розробляється на основі плану землекористування.

Процедура: Процедура розробки плану землекористування або плану забудови графічно представлена в Додатку 7. Етапи процедури розробки плану забудови детально представлені в Додатку 6.

Повноваження: План землекористування та план забудови розробляється та затверджується містом / громадою. Обов'язково має бути прийняте офіційне рішення міської ради. Державна наглядова установа перевіряє план землекористування на предмет його відповідності законодавчим вимогам та просторовому плануванню вищого порядку (перш за все, регіональному плануванню, але й плануванню сільськогосподарських угідь). План землекористування набирає чинності лише у тому випадку, якщо державна наглядова установа дає на нього дозвіл (так звана вища адміністративна установа). План забудови не потребує дозволу державної наглядової установи, якщо він відповідає плану землекористування. Якщо план забудови відхиляється від плану землекористування, потрібен дозвіл державної наглядової установи; в цьому випадку за так званою паралельною процедурою необхідно внести зміни в план землекористування, щоб усунути протиріччя між обома планами.

4.2.2.7 Дозвільна процедура

Процедура: Як правило, виконання будівельних заходів потребує отримання дозволу. Завдяки цьому Інспекція з будівельного нагляду отримує можливість перевірити відповідність будівельних заходів державному будівельному праву до початку їх виконання. Якщо проект будівництва відповідає вимогам будівельного права, виникає законне право вимагати отримання дозволу. При цьому план забудови є ключовим моментом державного будівельного права: запланований проект будівництва має відповідати вимогам плану забудови. Якщо в отриманні дозволу відмовлено, замовник може подати апеляцію. Якщо в апеляції також відмовлено, замовник може подати позов в адміністративний суд.

Повноваження: Функція Інспекції з будівельного нагляду – це державна функція, яка передається районній адміністрації² (в Німеччині – це муніципальний орган, а не державний) або ж адміністрації більших за розміром громад. Ця функція належить до повноважень адміністрації, за керівництво якої відповідають ландрат (голова районної адміністрації) або міський голова (в деяких федеральних землях цю функцію

² Округ має в Німеччині подвійну функцію: з одного боку, це муніципальний орган, який несе відповідальність за різні завдання життєзабезпечення (наприклад, управління шкільними закладами чи лікарнями), а з іншого – нижчим рівнем державної влади.

виконує колегіальний орган). Службовець технічної служби вищого рівню, яка керує Інспекцією з будівельного нагляду, несе власну відповідальність. Міська рада по-вноважень не має за винятком тих випадків, коли є невідповідність плану забудови або взагалі не існує плану забудови для території.

Дозвіл на будівництво надається в письмовій формі.

4.2.2.8 Огляд: процедура створення генеральних планів, (для планів землекористування, регуляторна процедура для планів забудови)

Етапи адміністративної процедури	Зміст
<p>Відкриття процедури</p>	<p>Процедура розробки плану забудови може бути розпочата лише за наявності містобудівної потреби. Право на створення плану забудови не передбачене.</p> <p>Ініціювати процедуру розробки плану забудови, в принципі, може будь-хто. У більшості випадків у якості ініціаторів виступають:</p> <ul style="list-style-type: none"> • громадяни, • міська рада та / або • міська адміністрація. <p>Однак, ініціаторами також можуть бути, наприклад, муніципальні підприємства або фірми.</p> <p>Міська адміністрація з'ясовує та перевіряє фактичні та юридичні питання, викладає фактичні обставини справи в проекті та передає на розгляд державним органам для винесення рішення.</p>
<p>Рішення про розробку плану (§ 2, п.1 Будівельного кодексу)</p>	<p>Комітет з питань планування розглядає проект та вносить рішення.</p> <p>Варіанти рішення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • відмова, процедура завершується. • суттєві пропозиції щодо внесення змін, заяву необхідно повторно надати в адміністрацію з поправками. • Рекомендація ухвалення рішення, що надається місцевій раді щодо відкриття процедури по внесенню змін в план забудови. <p>Місцева рада розглядає рекомендацію та виносить рішення.</p> <p>Варіанти рішення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • відмова, процедура завершується. • суттєві пропозиції щодо внесення змін, заяву необхідно повторно надати в адміністрацію з поправками та обов'язково задіяти комітет з питань планування.

Етапи адміністративної процедури	Зміст
	<ul style="list-style-type: none"> рішення відкрити процедуру по внесенню змін в план забудови. <p>Рішення про розробку плану <u>оприлюднюється</u> (у відомчому бюлетені або Інтернеті).</p>
Ескізний проект	<p><u>Міська адміністрація</u> розробляє <u>ескізний проект</u>. Зазвичай це доручається проектній організації. При цьому в плані забудови позначаються та описуються головні змістові моменти.</p>
Завчасне залучення громадськості та державних органів (§ 3, п.1 та § 4, п.1 Будівельного кодексу)	<p><u>Комітет з питань планування</u> розглядає ескізний проект та виносить рішення.</p> <p>Варіанти рішення:</p> <ul style="list-style-type: none"> суттєві пропозиції щодо внесення змін, заяву необхідно повторно надати в адміністрацію з поправками. рішення щодо завчасного залучення громадськості та державних установ. <p><u>Залучення громадськості:</u></p> <p>Як правило, ескізний проект плану забудови (в деяких випадках у різних варіантах) – в залежності від обсягу та значення – знаходиться в ратуші для ознайомлення протягом одного місяця. Законодавчих вимог щодо строку немає. Шляхом оприлюднення інформації громада інформує про відкритий доступ до проекту та про встановлений кінцевий строк надання пропозицій.</p> <p>Протягом цього часу кожен (не тільки мешканці населеного пункту) може висловити свою точку зору щодо проекту плану забудови в письмовій формі або викласти усно для занесення в протокол.</p> <p>Паралельно із громадськістю свою думку щодо змісту плану можуть висловити також різні <u>державні органи та установи з питань будівництва</u> (наприклад, округ Рейн-Зіг, житлово-комунальні підприємства, уряд округу міста Кельн).</p> <p><u>Міська адміністрація</u> розглядає побажання та пропозиції, які надійшли. Розробляється проект для надання комітету з питань планування. В цьому проекті мають бути представлені та оцінені <u>усі побажання та пропозиції, які надійшли</u>.</p>

Етапи адміністративної процедури	Зміст
Рішення щодо обговорення громадськістю (§ 3, п. 2 Будівельного кодексу)	<p><u>Комітет з питань планування</u> розглядає усі побажання та пропозиції, які надійшли.</p> <p>Варіанти рішення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • У разі згоди з суттєвими пропозиціями щодо внесення змін, заяву необхідно повторно надати в адміністрацію з поправками. • Рішення щодо обговорення конкретизованого плану забудови громадськістю.
Обговорення громадськістю та участь державних установ (§ 3, п. 2 та § 4, п. 2 Будівельного кодексу)	<p>Протягом одного місяця відбувається <u>обговорення громадськістю</u>, коли з конкретизованим планом забудови можна ознайомитися в ратуші.</p> <p>Інформація щодо обговорення громадськістю має бути офіційно оприлюднена (відомчий бюлетень).</p> <p>Протягом цього часу кожний громадянин знову має можливість, висловити власну точку зору щодо проекту плану.</p> <p>Паралельно із громадськістю свою думку щодо змісту плану можуть висловити також різні <u>державні органи та установи з питань будівництва</u>.</p> <p><u>Міська адміністрація</u> розглядає побажання та пропозиції, які надійшли. Розробляється проект для надання комітету з питань планування. В цьому проекті мають бути представлені та оцінені <u>усі побажання та пропозиції, які надійшли</u>.</p>
Рішення про статут (§ 10 Будівельного кодексу)	<p><u>Комітет з питань планування</u> розглядає усі побажання та пропозиції, які надійшли протягом періоду громадського обговорення.</p> <p>Варіанти рішення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • На основі побажань та пропозицій, які надійшли, комітет може ухвалити <u>суттєві зміни</u> до плану забудови, які суттєво впливають на зміст планування. Після цього план знову має бути наданий на розгляд громадськості згідно з § 3, п. 2 та § 4, п.2 Будівельного кодексу (див. вище). (В цьому випадку законодавством також передбачений строк в один місяць, а участь державних органів та інших установ з питань будівництва відбувається паралельно). • У разі відсутності суттєвих змін рекомендація щодо ухвалення рішення передається на розгляд в місцеву раду.

Етапи адміністративної процедури	Зміст
Публічне оприлюднення	<p>Якщо план забудови розроблений на основі плану землекористування, відбувається безпосереднє публічне <u>оприлюднення</u> в відомчому бюлетені.</p> <p>Тим самим план забудови юридично набуває чинності.</p>
Альтернативно:	<p><u>Якщо поряд з планом забудови також мають відбутися зміни плану землекористування</u> (перебіг процедури такий самий, як і у випадку з планом забудови), спочатку <u>план землекористування передається окружному уряду/ президії уряду (як вищому адміністративному органу)</u> для надання дозволу.</p> <p>Окружний уряд має три місяці для винесення рішення з можливістю продовжити строк.</p>
	<p>Після надання дозволу план землекористування разом із планом забудови оприлюднюється у відомчому бюлетені.</p> <p>Відтак зміни плану землекористування та план забудови набувають чинності.</p>

ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ

Додаток 1:	Проект Закону про просторове планування в Україні.....	43
Додаток 2:	Перелік Законів України, що регулюють містобудівну діяльність та міський розвиток	47
Додаток 3:	Пропозиції Асоціації велосипедистів Києва.....	51
Додаток 4:	Звіт проф. Вадіма Вадімова: Стан міського розвитку в Україні.....	59
Додаток 5:	Інформація про міський розвиток у Німеччині	99
Додаток 6:	Адміністративні процедури й повноваження в Німеччині.....	121
Додаток 7:	Процедура розробки генеральних планів у Німеччині	125
Додаток 8:	Пропозиції щодо охорони історичних пам'яток. Резолюція «Тиждень охорони пам'яток», 17-23 квітня 2016 р. (Львів)	129

**ДОДАТОК 1.
ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО
ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Додатком 1 є Проект Закону про просторове планування в Україні, який основною мірою відповідає моделі просторового планування Німеччини. Цей Проект Закону надрукований окремо.

**ДОДАТОК 2.
ПЕРЕЛІК ЗАКОНІВ
УКРАЇНИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ
МІСТОБУДІВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ
ТА МІСЬКИЙ РОЗВИТОК**

I. Закони України, які безпосередньо регулюють містобудівну діяльність:

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 № 3038-VI);
2. Закон України «Про архітектурну діяльність» (від 20.05.1999 № 687-XIV);
3. Закон України «Про основи містобудування» (від 16.11.1992 № 2780-XII);
4. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (від 07.02.2002 № 3059-III);
5. Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (від 22.12.2006 № 525-V);
6. Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (від 04.10.1994 № 208/94-ВР);
7. Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» (від 25.12.2008 № 800-VI);

II. Закони України, які посередньо регулюють містобудівну діяльність:

8. Земельний кодекс України (від 25.10.2001 № 2768-III);
9. Цивільний кодекс України (від 16.01.2003 № 435-IV);
10. Житловий кодекс Української РСР (від 30.06.1983 № 5464-X);
11. Господарський кодекс України (від 08.12.2016 № 436-15);
12. Кодекс цивільного захисту України (від 02.10.2012 № 5403-VI);
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення (від 07.12.1984 № 8073-X);
14. Закон України «Про будівельні норми» (від 05.11.2009 № 1704-VI);
15. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» (від 06.09.2005 № 2807-IV);
16. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» (від 18.03.2004 № 1626-IV);
17. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (від 04.03.2004 № 1580-IV);
18. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (від 27.02.1991 № 791а-XII);
19. Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (від 19.06.2003 № 978-IV);
20. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 № 280/97-ВР);
21. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 № 586-XIV);
22. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII);
23. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (від 02.03.2015 № 222-VIII);
24. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (від 06.09.2005 № 2806-IV);
25. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (від 05.04.2007 № 877-V);

26. Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (від 19.05.2011 No. 3392-VI);
27. Закон України «Про інвестиційну діяльність» (від 18.09.1991 No. 1560-XII);
28. Закон України «Про енергозбереження» (від 01.07.1994 No. 74/94-ВР);
29. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» (від 14.05.2015 No. 417-VIII);
30. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (від 29.11.2001 No. 2866-III);
31. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (від 16.10.1992 No. 2707-XII);
32. Закон України «Про охорону культурної спадщини» (від 08.06.2000 No. 1805-III);
33. Закон України «Про відходи» (від 05.03.1998 No. 187/98-ВР);
34. Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (від 17.11.2009 No. 1559-VI);
35. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» (від 10.02.1995 No. 51/95-ВР);
36. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (від 25.06.1991 No. 1264-XII);
37. Закон України «Про екологічну експертизу» (від 09.02.1995 No. 45/95-ВР);
38. Закон України «Про природні монополії» (від 20.04.2000 No. 1682-III);
39. Закон України «Про рекламу» (від 03.07.1996 № 270/96-ВР);
40. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (від 04.10.2001 No. 2759-III);
41. Закон України «Про автомобільні дороги» (від 08.09.2005 No. 2862-IV);
42. Закон України «Про землеустрій» (від 22.05.2003 No. 858-IV);
43. Закон України «Про курорти» (від 05.10.2000 No. 2026-III).

**ДОДАТОК 3.
ПРОПОЗИЦІЇ АСОЦІАЦІЇ
ВЕЛОСИПЕДИСТІВ КИЄВА**















ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ПРОПОЗИЦІЙ ДО ПРОЕКТУ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Пропозиції розроблені і підтримані:







- Український інформаційний центр велотранспорту
- Асоціація велосипедистів Києва
- Харківський велосипедний союз
- «Дайте пройти», м. Львів
- ХарьковТурист
- Вело-Сталкер, м. Івано-Франківськ

Розділ	Рекомендація зміни	Обґрунтування
Розділ 1. Загальні положення	Внести до п.1.10 наступні поняття: - «захисна велосипедна смуга» або «рекомендована велосмуга» (з пунктирною розміткою); - «велопереїзд» (з чіткою диференціацією на пріоритетний і без пріоритету в залежності від наявності розмітки); - «житлова вулиця» (з пріоритетом пішоходів і велосипедистів).	Наявної термінології не вистачає для опису відповідних дорожніх елементів велосипедної та пішохідної інфраструктури.
Розділ 1. Загальні положення	Розділити в п.1.10 поняття «вулиця» і «дорога»	
Розділ 4. Обов'язки та права пішоходів	Надати право пішоходу на перетин проїзної частини в будь-якому місці на житлових вулицях	Це запорука збільшення пішохідних контактів між кварталами, розділеними дорогою. За умови обмеження на житлових вулицях швидкості до 30 км/год даний захід буде безпечним
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Дозволити велосипедисту поворот ліворуч на дорогах з двома і більше полосами для руху в одному напрямку	
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Дозволити рух тротуаром велосипедистам віком від 8 до 13 років	На даний момент велосипедистам віком 8-13 років рухатися взагалі не можна (пб.1 і п.6.6.г)
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Дозволити велосипедистам рух у правій смузі по двоє на дорогах із двома і більше смугами руху в один бік	
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Дозволити в п.6.6.Б рух дорогою, якщо поруч є велодоріжка	
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Уточнити п.6.2. Видалити пункт про обов'язкове обладнання звуковим сигналом.	Це безглуздий анахронізм
Розділ 6. Вимоги до велосипедистів	Уточнити п.6.2 «мати ввімкнений добре видимий червоний ліхтар». Не важливо де він – на шоломі, на ровері або на рюкзаку	
Розділ 8. Регулювання дорожнього руху	Внести до пункту 8.1 в категорії світлофорної сигналізації світлофори для велосипедів	Це окремий вид світлофорів, що регулює рух велосипедного трафіку в разі, якщо його фаза не співпадає з автомобільним
Розділ 9. Попереджувальні сигнали	Прибрати з пункту 9.3 інформування про зупинку підняттям правої або лівої руки	
Розділ 9. Попереджувальні сигнали	Прибрати з пункту 9.3 інформівання рукою про виконання повороту для велосипедиста	Відривання рук від керма є небезпечним

Розділ	Рекомендація зміни	Обґрунтування
Розділ 11. Розташування транспортних засобів на дорозі	В п.11.14 дозволити велосипедисту рух прямо у другій смузі на дорогах з двома і більше смугами для руху в один бік, в разі, якщо права смуга передбачена для повороту праворуч	
Розділ 11. Розташування транспортних засобів на дорозі	В п.11.14 додати дозвіл велосипедисту на рух узбіччям в протилежному напрямку на дорогах загального призначення за межами міста, якщо це не створює перешкод пішоходам	
Розділ 11. Розташування транспортних засобів на дорозі	В п.11.14 додати дозвіл велосипедисту на виконання повороту ліворуч на дорогах з двома і більше полосами для руху в одному напрямку, і з трамвайною колією посередині	
Розділ 12. Швидкість руху	в п.12.4 знизити максимальну швидкість у містах до 50 км/год	
Розділ 12. Швидкість руху	На житлових вулицях рух транспортних засобів дозволяється зі швидкістю не більше 30 км/год	
Розділ 12. Швидкість руху	Дозволити місцевим органам, відповідальним за безпеку дорожнього руху, на власний розсуд встановлювати обмеження швидкості 30 км/год. на вулицях та ділянках вулиць з щільною забудовою, інтенсивним рухом пішоходів та велосипедистів	
Розділ 13. Дистанція, інтервал, зустрічний роз'їзд	Інтервал до велосипедиста має становити не менше 1,5 м (забороняється випереджати велосипедиста без виїзду на сусідню смугу)	
Розділ 15. Зупинка і стоянка	Прибрати п15.10.в дозвіл паркуватись на тротуарі за наявності 2 м для пішоходів Залишити тільки п.15.10.Б дозвіл за наявності знаків і розмітки	
Розділ 15. Зупинка і стоянка	Регламентувати розташування маршрутних транспортних засобів відносно майданчиків стаціонарних зупинок: <ul style="list-style-type: none"> • зупинятися не далі 50 см від краю проїзної частини, • якщо простір зупинки вільний – проїздити в передній кінець зупинки, щоб інші маршрутні транспортні засоби могли стати одне за одним позаду 	
Розділ 16. Проїзд перехресть	дозволити велосипедистам повертати ліворуч у 2 прийоми з розворотом у смузі, на яку повертаємо, в т.ч. і на Т-подібних перехрестях – по лінії цієї смуги	
Розділ 17. Переваги маршрутних транспортних засобів	дозволити рух велосипедистів по смугах для ГТ, якщо там встановлено табличку «рух велосипедистів дозволено» – STVO Germany	
Розділ 18. Проїзд пішохідних переходів і зупинок транспортних засобів	Дозволити в населених пунктах перетинати нерегульовані переходи на швидкості не більше 40 км/год	
Розділ 26. Рух у житловій та пішохідній зоні	прописати чітко ліміти швидкості для ТЗ: <ul style="list-style-type: none"> - Житлова вулиця – 30 км/год - Житлова зона – 20 км/год - Пішохідна зона – 10 км/год 	

Розділ	Рекомендація зміни	Обґрунтування
<p>Розділ 33. Дорожні знаки</p>	<p>Поширити принцип знаку 5.19 «Використання смуги руху» на групу знаків 5.8-5.10, тобто дозволити на ній, крім символів громадського транспорту, символи решти видів транспортних засобів — легкових автомобілів, велосипедів тощо:</p> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">5.11.2 Дорога с полосой для велосипедистов</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">5.12.1 Конец дороги с полосой для маршрутных транспортных средств</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">5.12.2 Конец дороги с полосой для велосипедистов</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">5.13.3</div> </div> <div style="margin-left: 10px; margin-top: 5px;">Выезд на дорогу с полосой для велосипедистов</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">5.13.4</div> </div> <p><i>Наявність смуги для руху велосипедів на знаках у РФ</i></p> <p>Комбінації теж дозволити, тобто «ГТ і велосипеди» наприклад.</p>	
<p>Розділ 33. Дорожні знаки</p>	<p>Змінити вигляд табличок «спосіб паркування» на «вигляд згори»:</p> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30a: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na chodniku równoległe do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30b: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na chodniku prostopadle do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30c: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na chodniku skośnie do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30d: tabliczka wskazująca postój na chodniku kołami przedniej osi pojazdu prostopadle do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30e: tabliczka wskazująca postój na chodniku kołami przedniej osi pojazdu skośnie do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30f: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na jezdni prostopadle do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30g: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na jezdni skośnie do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30h: tabliczka wskazująca postój na chodniku kołami jednego boku pojazdu równoległe do krawężnika</div> </div> <hr/> <div style="margin-bottom: 5px;">  <div style="margin-left: 10px;">T-30i: tabliczka wskazująca postój całego pojazdu na jezdni równoległe do krawężnika</div> </div> <p>таблички із способом паркування у у правилах дорожнього руху Польщі https://pl.wikipedia.org/wiki/Tabliczki_do_znak%C3%B3w_drogowych</p>	

Розділ	Рекомендація зміни	Обґрунтування
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>Доповнити таблички до знаків 7.5.1-7.5.7</p> <div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.1. Вид транспортного засобу (вантажівка) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.2. Вид транспортного засобу (вантажівка з причепом) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.3. Вид транспортного засобу (легкове авто) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.4. Вид транспортного засобу (автобус) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.5. Вид транспортного засобу (трактор чи самохідний механізм) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.6. Вид транспортного засобу (мопед) </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  7.5.7. Вид транспортного засобу (велосипед) </div> </div> <p>відповідними табличками-винятками із зовнішнім виглядом по аналогії із парою табличок 7.17-7.18.:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  7.17. Інваліди </div> <div style="text-align: center;">  7.18. Крім інвалідів </div> </div>	
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>додати спільний знак для велосипедного і пішохідного переходів:</p> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <p>це відповідний польський знак http://bit.ly/1PzIZsl</p>	Щоб зменшити кількість знаків на перехресті з пішохідним переходом та велопереїздом
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>додати таблички напрямків руху велосипедистів:</p> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <p>Інформаційна табличка, яка попереджає про перетин вулиці або велодоріжки, де рух велосипедистів дозволено в двох напрямках. http://goo.gl/FFLXmL</p> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <p>інформаційна табличка для позначення двосторонньої велодоріжки. Використовувати разом зі знаком 4.12, 4.14 або 4.22 http://goo.gl/0vMn4y</p>	

Розділ	Рекомендація зміни	Обґрунтування
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>Знак 4.22 розбити на два підтипи: 4.22.1 (велосипедисти рухаються зліва) та 4.22.2 (велосипедисти рухаються зправа)</p> 	
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>Завершення дії знаку 4.22.1 або 4.22.2. Цей знак також має бути у двох варіантах з віддзеркаленою версією (велосипедист справа)</p> 	
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>Дія знаку, з яким використана табличка, не поширюється на велосипедистів</p> 	
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>За принципом знаку нижче, зробити знак, який позначає смугу руху громадського транспорту та велосипедів, у форматі інсуючого знаку смуги руху маршрутних транспортних засобів</p> 	
Розділ 33. Дорожні знаки	<p>Знак «Крім інвалідів» писати словами за аналогією зі знаком «Крім велосипедистів», наведеним нижче</p> 	
Розділ 34. Дорожня розмітка	<p>Позначає смугу спільного руху автомобілів і велосипедистів. Таку розмітку можна позначати на дорогах, де передбачено спільний рух велосипедів і механічних транспортних засобів. На дорогах, де є обмеження швидкості руху не вище 40 км/год. і поруч немає велодоріжки, чи велосмуги в тому ж напрямі</p> 	

**ДОДАТОК 4.
СТАН МІСЬКОГО
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.
АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ**

ЗМІСТ

1.	Вступ	62
2.	Взаємозв'язок між процесом планування завдань з просторовим та ресурсним плануванням	63
3.	Важливі тематичні напрямки інтегрованого розвитку міст	66
3.1	Житло	66
3.2	Робота та економічний розвиток	67
3.3	Культура	73
3.4	Розвиток всіх частин міста	75
3.5	Розвиток центральної частини міста	77
3.6	Транспорт; мобільність	78
3.7	Незабудовані території, відпочинок, екологічний вимір	80
3.8	Освіта та культура	82
3.9	Соціальна інфраструктура та сфера обслуговування	83
3.10	Енергопостачання та водопостачання, водовідведення та утилізація сміття	85
3.11	Партиципація	86
4.	Структура та інструменти розвитку міст (організації та процедури; цілі та індикатори та інше)	87
5.	Екскурс: реформи місцевого самоврядування та планування на місцевому рівні	89
6.	Відкритий процес комунікації, консультування та прийняття рішень	90
7.	Проблеми на рівні практичного застосування та пропозиції щодо змін	91
7.1	Проблеми практичного застосування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р.	91
7.2	Міське планування та адміністративна система України	92
7.3	Окремі інструменти місцевого просторового планування	95
7.4	Повноваження та адміністративні процедури	96

1. ВСТУП

Цей аналітичний звіт підготовлений за дорученням Робочої групи з напрацювання змін до законодавства у сфері містобудування та міського розвитку проф. Вадімом Вадімовим, який є її постійним учасником. Проф. д-р архітектури Вадім Вадімов довгий час був головним архітектором міста Полтава та брав участь, у т.ч. у якості радника, у багатьох процесах реформування містобудівного законодавства.

Скорочена форма аналітичного звіту є частиною пропозицій щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні. Цей звіт відображає авторську позицію, яка може не завжди співпадати з позицією всіх учасників робочої групи. Проте звіт надає детальний огляд ситуації, що існує в сфері міського розвитку в Україні.

Матіас Брандт

Директор проекту „Інтегрований розвиток міст в Україні«

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Київ, Березень 2017 р.

2. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ПРОЦЕСОМ ПЛАНУВАННЯ ЗАВДАНЬ З ПРОСТОРОВИМ ТА РЕСУРСНИМ ПЛАНУВАННЯМ

Взаємозв'язок між просторовим та ресурсним плануванням здійснюється в Україні на трьох взаємопов'язаних територіальних рівнях: загальнодержавному (макро територіальний рівень), регіональному (мезо територіальний рівень), місцевому (мікро територіальний рівень). Таке планування визначається поняттям стратегічного планування (або ресурсного планування), що в свою чергу пов'язане з традиціями теорії і практики Радянського Союзу, де пріоритетом було науково-технічне та соціально-економічне прогнозування для конкретних територій. Така традиція має продовження і у сучасній теорії та практиці України у сфері прогнозування та планування.

Згідно Закону України від 23.03.2000 р. №1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», соціально-економічний розвиток – це процес беззупинної зміни матеріального базису виробництва, а також усієї сукупності різноманітних відносин між економічними суб'єктами, соціальними групами населення. Відповідною Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. №621 визначено прядок розробки планів соціально-економічного розвитку. Соціально-економічний розвиток – складний суперечливий процес, у якому взаємодіють позитивні і негативні фактори, а періоди прогресу змінюються періодами регресу.

Так наприклад, протягом 2012 і 2013 років у економіці України спостерігались стагнаційні явища, ВВП фактично не зростав. У 2014 році ВВП України знизився з попереднім роком на 6,6 %, а у 2015 ВВП впав ще на 9,9%, фактично це значний економічний спад. І тільки за 2016 рік відбулось зростання на 1,8% (прогноз 1,5%) в порівнянні з показниками попереднього року. Економічне зростання розглядається макроекономічною наукою, як складова частина й є однією з найважливіших характеристик економічного розвитку України. Це поняття пов'язане з кількісною зміною обсягів виробництва і споживання ВВП. Економічне зростання буває позитивним, якщо реальні (порівнянні) обсяги ВВП в аналізованому періоді перевищують його рівень у базисному році. В іншому випадку приходиться характеризувати «зростання» як негативне.

В Україні, розроблення планувальної (просторової), містобудівної документації має стати невід'ємною частиною розробки стратегії (ресурсного планування) регіонального та місцевого розвитку, без яких складно взагалі уявити якийсь перспективний розвиток територій.

Розвиток територій тісним чином пов'язаний з системою адміністративно-територіального устрою, що змінювався на протязі сучасного періоду існування України.

У теперішній час незалежної держави України проблеми адміністративно-територіального устрою впливають на просторове та ресурсне планування. Українські дослідники ще від початку ХХ століття пропонують різні системи визначення соціально-економічних макрорегіонів і мезорегіонів, що відповідали б

просторовій структурі України та краще віддзеркалювали б ресурсний потенціал кожної території.

Особливо гостро питання просторового та ресурсного планування у теорії і практиці України постали на початку XXI ст.

З огляду на величину території та кількість населення, Україну поділяють на макрорегіони та мезорегіони – групи областей, що використовуються в планових, економічних, соціальних і політичних цілях тощо. Крім того, за часів СРСР в Україні офіційно визнавалися три економічних райони, на рівні яких здійснювалося просторове планування промислового розвитку, інфраструктури, сільського господарства та системи поселень. Така система була ефективною для великомасштабного планування, але стала непридатною для України після проголошення незалежності, оскільки масштаби мобілізації ресурсів та населення зменшились.

Найбільш ієрархічно послідовно і методологічно просторове планування в Україні, на теперішній час, визначено у «Генеральній схемі планування території України» та у відповідній містобудівній документації. Планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробці та реалізації Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України «Про Генеральну схему планування території України» №3059-III від 7 лютого 2002 року), схем планування окремих частин території України, які включають території кількох областей, схем міжнародних транспортних коридорів і зон їх впливу, загальних проектів територіального розвитку трансграничних регіонів.

Планування територій на регіональному рівні полягає у розробці та реалізації схем планування областей та АР Крим, схем планування територій груп адміністративних районів (план об'єднаних громад, схем планування територій адміністративних районів).

Планування на місцевому рівні полягає у розробці та реалізації планів громади (місцевий рівень), генеральних планів населених пунктів (поселення), зонінг-плану, детальних планів територій. Інструменти планування завдань та реалізації їх шляхом просторового планування на рівні міст демонстрували відставання останні 15-20 років від нагальних потреб сучасних загальноєвропейських тенденцій. Міське планування в Україні обтяжене спадком централізованої планової економіки. Воно є недостатньо гнучким для реагування на зміну умов на ринку та для того, щоб стати дієвим інструментом формування міського простору.

Просторове планування тісним чином пов'язане з розробкою містобудівної документації всіх рівнів. Стан розробки та затвердження містобудівної документації на початок 2015 року характеризується наступною статистикою: схеми планування областей – 64 %; схеми планування районів – 13 %; генеральні плани обласних центрів – 92%; генеральні плани міст обласного значення – 63%; генеральні плани міст районного значення – 43 %; генеральні плани селищ міського типу – 21%; генеральні плани сільських населених пунктів – 14%.

Процес розробки містобудівної документації супроводжується аналітичною роботою із статистичними матеріалами, що свідчить про наявність проблем ресурсного планування, перш за все, – це значне скорочення населення у сільській місцевості та наявність значних економічних проблем у містах з населенням до 500 тис.

З метою виправити ситуацію на краще в Україні розпочато і триває процес децентралізації, створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Процеси децентралізації ставлять нагальним питання розробки нового підходу до планів соціально-економічного розвитку, виникає новий тип містобудівної документації, як схема планування територіальних громад. За 2016 рік в Україні створено понад 180 ОТГ. У 2017 планується вийти на оформлення 350 ОТГ. Це 35% усього населення, яке проживає за

межами обласних центрів. Масштабність таких адміністративно-територіальних перебудов потребує суттєвих змін.

Плани дій Кабінету Міністрів України щодо децентралізації, спрямовані на реформування системи планування потенційно можуть перенести планування на місцевий рівень у випадку їх реалізації в повному обсязі, а це дозволить містам приводити власні пріоритети зі своїми економічними та соціальними потребами. Це сприятиме створенню прозорішої системи, даючи змогу розробляти плани, які краще враховують фактичну ситуацію в містах, населення яких зростає або зменшується. Такі зміни потребуватимуть значних обсягів фінансування та інтенсивної розбудови потенціалу на місцевому рівні. Крім того, назріла необхідність розширення обізнаності про масштаби та масштаби занепаду міст, щоб місцева влада почала враховувати демографічні реалії у своїх містобудівних планах.

3. ВАЖЛИВІ ТЕМАТИЧНІ НАПРЯМКИ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ МІСТ

3.1 Житло

Власність на житло та формування ринку житла віддзеркалюють загальний стан економіки у державі та спроможність населення реалізувати в цих умовах прагнення отримати власне житло. В Україні більш стійкими є тенденції мати власне житло, ніж оренда житла, як це поширено у Європі. Пояснення такого стану є фундаментальні фактори (прибуток, дохід та відсоткові ставки), що впливають на ринок житла, які не пов'язуються з формуванням ціни. Ціна формується на основі очікувань, що актив (житло) може бути проданим на ринку за вищою ціною в майбутньому.

Досить тривалий час до кінця 90-х років ХХ ст. державна житлова політика в Україні ґрунтувалась на принципах, за якими держава забезпечувала житлом громадян, що мали в цьому необхідність, за рахунок державних програм житлового будівництва, створення житлових кооперативів, наявності державного, службового та комунального житлового фонду. Найбільш поширеними типами житла є два типи: багатоквартирний та садибний. Багатоквартирний фонд був або державним, або комунальним і тільки садибний житловий фонд можна було віднести до приватного.

Кількісні показники забезпечення житлом є одним з важливих економічних чинників. В Україні один із найгірших показників забезпечення житлом на одного мешканця в Європі. Якщо в Естонії на одну особу припадає 29 метрів квадратних житлової площі, в Угорщині — 31 кв. м., в Німеччині — 41 кв. м, в Австрії — 43 кв. м., а в Данії — 51 кв. м, то в нас цей показник становить лише 23 кв. м на особу.

Садибний тип житла у містах України займає значні по розміру території. Згідно ДБН 360-92 (Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень) території садибної забудови повинні розміщуватись у периферійних районах міст. Але на практиці садибний житловий фонд розміщується не тільки у передмісті, а і в центральних районах, створюючи певні проблеми територіальному розвитку при проведенні містобудівної реконструкції українських міст. Чинним законодавством не врегульовані питання суспільної потреби при проведенні містобудівної реконструкції амортизованого житла та питання відповідної компенсації власників будинків (Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 № 525-V). Земельним законодавством регламентується розмір земельної ділянки для нової садибної забудови у містах, він становить — 0,10 га. Міста згідно класифікації мають наступні параметри по чисельності: малі (від 10 тис. до 50 тис. мешканців); середні (від 50 тис. до 250 тис. мешканців), великі (від 250 до 500 тис. мешканців). Практика забудови українських міст свідчить проте, що території під садибною забудовою складають відповідно для малих міст від 24% до 29 % від загальної площі; для середніх міст від 21% до 25%; для великих міст від 20% до 23%. Території під садибною забудовою мають у своїй більшості неналежний

рівень інженерного облаштування та благоустрою (каналізація, дощова каналізація, газифікація, житлові вулиці з асфальтобетонним покриттям, відсутність пішохідних тротуарів тощо). Для цих територій характерно відсутність і нормативної забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури і транспортним обслуговуванням.

Багатоквартирний житловий фонд за рівнем комфорту та соціальної спрямованості поділяють на дві категорії I та II (Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення ДБН В.2.2-15-2005). До першої категорії (комерційне) відносять житло з нормованими нижніми і ненормованими верхніми межами площ квартир та одноквартирних житлових будинків. До другої категорії (соціальне) відносять житло з нормованими нижніми і верхніми межами площ квартир та житлових кімнат гуртожитків.

В Україні в основному багатоквартирне житло відноситься до другої категорії (соціальне), це приблизно – 85% і до першої категорії (комерційне) – 15 %.

Поділ житла на елітне, бізнес-клас, економ-клас та інше не має державного нормативного підтвердження, застосовується відповідна термінологія девелоперами та ріелторами на ринку житла на свій розсуд.

Значна частина багатоквартирного житлового фонду (в середньому по різних містах України від 40% до 60%) характеризується значним зносом інженерних комунікацій, невідповідністю до вимог енергоефективності, некомфортними розплануваннями квартир, низьким рівнем благоустрою прибудинкових територій та інше. Це пояснюється тим, що основна частина (понад 60%) існуючого багатоквартирного жилого фонду в українських містах була побудована у період 60 – 80-х років ХХст. за типовими проектами, що у теперішньому часі потребує санації.

Необхідно змінити законодавчу основу України на підвищення прозорості обігу коштів, які є чинниками скорочення інвестицій та певних ризиків у житловому будівництві. При цьому необхідно прискорити процеси децентралізації та передачу повноважень на міста за участю громадськості щодо створення та реалізації місцевих програм розвитку житлового будівництва. Необхідне запровадження прозорої процедури електронного формування реєстрів об'єктів інвестування та процедури відчуження майнових прав на них. Це дасть змогу реєструвати у відкритому та прозорому реєстрі майнові права покупця, що забезпечить його від кількарразових продаж одного і того ж об'єкта, тим самим значно спростивши механізм інвестування та мінімізувавши ризики для інвесторів.

3.2 Робота та економічний розвиток.

Економічний розвиток міст залежить від значної кількості чинників, серед яких наявність трудових ресурсів та капітальні інвестиції є одними із головних.

Трудові ресурси – це наявне працездатне населення. Наявність трудових ресурсів залежить від загальної кількості населення. Кількість наявного населення України станом на 1 січня 2016 року склала 42 млн. 760,5 тис. осіб. При цьому на 1 січня 2015 р. кількість наявного населення України становила 42 млн. 929,3 тисячі. Таким чином, за рік українців стало менше на 168,8 тисячі. Згідно з прогнозом ООН у разі збереження такої динаміки скорочення населення до 2030 року населення України може зменшитися до 39 млн. людей. За даними Інституту демографії і соціальних досліджень ім. Птухи, населення України за 20 років скоротилось на 6,5 млн. людей.

Такі важливі показники свідчать про складну ситуацію і з наявністю трудових ресурсів в Україні. Слід привести статистичні дані за 1997 рік. Загальна кількість трудових ресурсів України становила у 1997 р. 28 млн. чоловік. Трудові ресурси розподілялись за галузями народного господарства нерівномірно: 40% – промисловість,

21% – сільське господарство, 8% – транспорт, 31% – невиробнича сфера. Кількісний віковий і професійний склад трудових ресурсів, їх розміщення по території держави, розподіл між галузями і сферами виробництва та розвиток господарства взаємозв'язані і взаємозалежні. Трудові ресурси України мають досить високу виробничу кваліфікацію і рівень освіти. Останні роки відмічені були не дуже позитивними статистичними даними. У 2012 році усього зайнятих було 19 млн.261,4 тис. осіб, у 2013 році – 19 млн.314,2 тис. осіб, у 2014 – 18 млн.073,3 тис. осіб, і у 2015 році – 16 млн.443 тис. осіб. Дані за 2012-2014 роки наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м.Севастополя, за 2015 рік – також без частини зони проведення антитерористичної операції.

Одним із важливих показників є характеристика «розселення», яка доповнює загальну ситуацію наявності трудових ресурсів та відповідну географію. Розселення є міським і сільським, співвідношення у середньому по Україні на 2016 рік наступне: міське – 69%; сільське – 31%. Сільське населення переважає у Вінницькій (53%), Закарпатській (61%), Івано-Франківській (56%), Рівненській (52%), Тернопільській (56%), Чернівецькій (57%) областях, тобто в західній частині України та на Поділлі, де промисловість розвивалася повільніше, ніж на сході нашої країни. Найменша частка сільського населення у Донецькій (10%), Луганській (14%), Дніпропетровській (16%), Харківській (21%) областях та ін. Середній вік міського населення в цілому майже на 5 років нижчий, ніж сільського, до того ж тут людей пенсійного віку менше на 10%, ніж у сільській місцевості України.

Наприклад, з метою урегулювання проблем розселення та формування перспективних регіональних систем розселення з урахуванням рівня урбанізації та впливу міст регіональних центрів (Києва, Львова, Харкова, Донецька, Дніпропетровська, Одеси, Сімферополя) у перспективі, у складі Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України «Про Генеральну схему планування території України» №3059-III від 7 лютого 2002 року), планувалось створення 7 територіально-адміністративних одиниць. Була організована на підставі рішення Уряду України спеціальна урядова комісія, яка дослідила і запропонувала реформу адміністративно-територіального устрою провести «зверху», тобто з макротериторіального рівня. Ці пропозиції нічим конструктивним не завершилися. Тепер розпочата робота по децентралізації змін адміністративно-територіального устрою «знизу», формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Основними чинниками розселення, в тому числі його інтенсивності і напрямів, є соціально-економічні відмінності (розвиток та розміщення продуктивних сил тощо), природні та демографічні відмінності. Територіальні особливості розселення, крім того, залежать від інтенсивності та напрямів постійних та маятникових переміщень населення. На теперішній час в Україні 445 міст та 909 селищ міського типу. Між цими двома видами міських поселень є істотна відмінність. Містом вважають населений пункт, який виконує промислові, транспортні, культурно-торгові та адміністративні функції, а населення складається переважно з робітників, службовців та їхніх сімей. Міста поділяють на економічні (промислові, транспортні, торгово-розподільні) та неекономічні (адміністративні, культурні, рекреаційні та ін.). Найбільше міст зосереджено в Західній економічній зоні – 210 (47% усіх міст України), проте в них проживає тільки 36,1% міського населення країни. Навпаки, у Східній економічній зоні – 183 міста (41% міст), проте в них проживає майже половина всіх городян (49,3%). У Південній економічній зоні України зосереджено понад 11% міст і 14% міського населення держави.

Для України характерні такі просторові утворення, як міські агломерації – їх 19. Вони не мають юридично-адміністративного оформлення, що означає і відсутність відповідного моніторингу за змінами, що відбувається на цих територіях. Міські

агломерації – це зосередження функціонально пов'язаних між собою міських поселень, що концентрують у собі потужний виробничий, культурний, освітній і торговий потенціал. Така концентрація сприяє економічному зростанню. Проте надмірна концентрація великих міських агломерацій породжує негативні явища через надмірну концентрацію промисловості, зменшуються рекреаційні зони. І взагалі вільні території для озеленення та ін. Моноцентричні агломерації зумовлені значним виробничим та невиробничим потенціалом, транспортом. Це стосується міст Києва, Харкова, Одеси, Львова. Біцентричні та поліцентричні міські агломерації характерні для районів інтенсивного розвитку сучасної важкої індустрії у Східному та Придніпровському економічних районах: Донецько-Макіївська, Дніпропетровсько-Дніпродзержинська, Горлівсько-Єнакіївська та ін. У всіх 19 агломераціях проживає понад 16 млн. чол. міського населення країни. Проблемами розвитку і планування міст в Україні займається ряд науково-дослідних та проектних інститутів (у Києві, наприклад, «Діпромисто») та їх філіалів в обласних центрах. Функціонально виділяють столицю держави Київ – головний адміністративно-політичний, індустріальний, науковий і культурний центр. Крім того, є 24 міста – центри адміністративних одиниць, які відзначаються багатofункціональністю. До багатогалузевих промислових центрів належать Кривий Ріг, Нікополь, Маріуполь, Горлівка, Макіївка та ін., одnogалузевих – Торез, Шостка тощо. Окремо виділяють транспортні центри: Здолбунів, Жмеринка, Фастів, Козятин та ін. До невеликих міст, що виконують організаційно-господарські, промислово-переробні та культурно-освітні функції місцевого значення, відносять Жидачів, Коломию, Косів, Стрий, Кременець, Дубно, Острого, Славути, Ніжин та ін. Центрами рекреації та оздоровлення населення є такі міста, як Моршин, Хмільник, Трускавець, Миргород та ін. Середній вік міського населення в цілому майже на 5 років нижчий, ніж сільського, до того ж тут людей пенсійного віку менше на 10 %, ніж у сільській місцевості України.

Стрімке скорочення чисельності населення (на 13% по всій країні за два останні десятиріччя) пов'язане з загальною тенденцією до старіння населення, суттєвим зниженням фертильності (з 1990 року до рівнів, що не забезпечують відтворення населення), а також, частково, еміграцією.

І хоча чисельність населення зменшується на всій території, демографічний перехід у різних регіонах відбувається нерівномірно. У країні спостерігаються суттєві розбіжності: скорочення населення на Сході протягом останніх двох десятиріч відбувалося швидше, тоді як на Заході – повільніше, а кілька міст, включаючи Київ, і надалі зростають. Водночас, через стрімке старіння міського населення в усіх регіонах, Схід втрачає молодь швидше за решту регіонів. Подібні зміни спостерігаються й у сфері економічної активності як у межах регіонів, так і між різними регіонами. У вузькому сенсі терміну урбанізація в Україні триває, незважаючи на зниження чисельності її міського населення (адже сільське населення скорочувалося ще швидше). Східний і Південний регіони, які на час розпаду Радянського Союзу вже мали високий рівень урбанізації, демонстрували протягом двох останніх десятиріч повільніші темпи урбанізації, тоді як на Заході, де історично превалювало сільське населення, та, меншою мірою, в Центральному регіоні темпи урбанізації виявились вищими. На Заході та в Центрі сільське населення мігрувало в міста швидше, завдяки чому відносна частка міського населення на Заході зросла. Населення в більш ніж 80% міст скоротилось, але частка міст, населення яких скорочується, є непропорційно вищою на Сході, а міст, населення яких зростає, – на Заході. Аналіз еволюції міст показує, що саме у Східному регіоні кількість міст, які у 1996 році могли бути віднесені до міст за інтенсивністю нічного освітлення, а до 2010 року «зникли» (тобто не могли бути класифіковані як міста), є найбільшою. І навпаки, в Західному регіоні найбільше міст, що «з'явилися»: у 1996 році за рівнем

нічного освітлення вони не могли бути віднесені до міст, але у 2010 році вже переїшли поріг. Аналогічну кореляцію між «зникли» та «з'явилися» у цих регіонах видно при порівнянні динаміки змін чисельності населення на рівні міст у період із 1989 по 2013 рік. Виявлені зміни у сфері економічної географії могли б виявитися ще повільнішими, якби внутрішня міграція стримувалася меншою мірою. Дослідження з питань міграції вказують на те, що не надто багато людей в Україні переїжджають туди, де відкриваються можливості. Міграція в міста або з міста до міста зазвичай указує на те, що люди шукають кращої роботи, а також є ознакою дієвої реорганізації людських ресурсів в межах країни (наявності чинників притягання). Водночас, в Україні дослідження показують, що мало хто переїжджає в інше місто, шукаючи нових економічних можливостей. Каталізатором їх руху натомість здається низький рівень соціальних видатків у різних регіонах (чинники виштовхування). До основних перешкод на шляху внутрішньої міграції можна віднести дуже високу частку житла у власності населення та недорозвинутість ринку оренди, брак доступу до кредитних ресурсів, недостатній рівень розвитку ринків житла та іпотечного кредитування, витрати, пов'язані з переїздом у більш економічно активні регіони країни, а також високі транзакційні витрати.

Ще складніше відслідкувати зовнішню міграцію, встановити певні тенденції та передбачити перспективи щодо роботи громадян України за кордоном та її вплив на внутрішній економічний розвиток. Населення європейських країн старішає, тому університети та коледжі Східної Європи охоче приймають українців через схожі мову, культурні традиції, спільну християнську релігію. Для українських абітурієнтів полягають переваги в тому, що в багатьох випадках їм не доводиться складати вступні іспити та платити за навчання. При цьому студенти можуть підробляти. Троє з п'яти бакалаврів-випускників українських вищих навчальних закладів намагаються залишити країну. Але повної картини міграції населення України сьогодні немає ні в кого, зізнаються демографи (Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук України). За даними Державної прикордонної служби України (ДПСУ) 2016 року, українці перетинали кордон своєї країни понад 20 мільйонів разів. З них на кордон з Польщею припало 10 мільйонів, з Росією – 5 мільйонів, з Угорщиною – 3 мільйони. Країну залишають висококваліфіковані біохіміки, хіміки, фізики, інженери, математики, спеціалісти ІТ-технологій, лікарі. В останні роки почали виїжджати й гуманітарії. Так наприклад, львівські університети вже не можуть утримати від виїзду на заробітки навіть професорів старшого віку. Конкретні цифри міграції українців: скільки виїжджає на заробітки за кордон, скільки там вчиться, скільки залишається у Звіті Державної служби статистики України за 2016 рік усе ще немає. У документі за 2015 рік, який доступний в інтернеті, кількість економічно-активного населення складає трохи більше 17 мільйонів осіб. Але не вказано, скільки з них працювали за кордоном. Реальних цифр про міграційні процеси в Україні, сьогодні нема ні в кого, оскільки головна проблема – брак даних про населення. Останній перепис жителів країни проводився ще 2001 року, тоді як ООН рекомендує робити це раз на десятиріччя. Відповідно до резолюції Економічної і Соціальної Ради Організації Об'єднаних Націй від 19 липня 1995 року щодо проведення країнами-членами ООН у період 1995-2004 рр. національних переписів населення, 5 грудня 2001 року в Україні відбувся Всеукраїнський перепис населення. Це перший національний перепис населення, оскільки попередній було проведено у 1989 році – напередодні набуття Україною статусу незалежності. Кабінет міністрів України в котрий раз переніс проведення Всеукраїнського перепису населення з 2016 року на 2020 рік. Про це йдеться у розпорядженні КМУ №1323 від 16 грудня 2015 р. «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 581».

На теперішній час Ви ніде не знайдете надійної статистики про населення, демографічні показники, зокрема скільки українців виїжджає на заробітки.

Важливою ознакою для міст України та їх економіки є ознака – моно функціональності промислового сектору. Саме такий спадок впливає на інвестиційні процеси, на потенційну привабливість міської економіки. В Україні «мономіста» визначено в законодавстві як міста, «спеціалізацію праці економічно-активного населення, в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення». На даний час в Україні є 111 монофункціональних міст: 32 центри вугледобування, 27 центрів обробної промисловості, 18 аграрно-індустріальних центрів, по 9 центрів транспорту та енергетики, 7 центрів видобування рудної та нерудної сировини, 6 центрів хімічної та нафтопереробної промисловості, 2 лікувально-оздоровчих центри та 1 центр художніх промислів. Монофункціональних міст найбільше в Донецькій області – там їх 27. Це можна частково пояснити рішенням про спеціалізацію східної частини Радянської України на видобуванні вугілля, металургії, важкому машинобудуванні, хімічній промисловості тощо, завдяки великому обсягові природних ресурсів Східного регіону. Монофункціональний підхід до містобудування широко застосовувався в епоху централізованої планової економіки як засіб індустріалізації та територіального управління, яке орієнтувалось, головним чином, на потреби великих промислових підприємств і відповідної інфраструктури.

На перспективу (орієнтовно 2030 р.) потребується врахування змін у структурі зайнятості трудових ресурсів міст України, де пріоритет від виробничої сфери переходить до невиробничої, відсоток якої у середньому буде становити понад 60%. При цьому необхідно вважати, що основною мотивацією функціонування промисловості має стати досягнення максимально можливої суспільної ефективності. Така ефективність, як комплексне поняття, поєднує в собі не тільки отримання високого ефекту діяльності виробництва, а й досягнення на його основі відповідного рівня соціального розвитку міста (умов та якості життя населення). Інноваційна економіка в сучасних умовах характеризується, перш за все, готовністю формуючих її суб'єктів господарювання до конкуренції, пошуку та освоєння нових ринків. Досягнення цього стану у промисловості сьогодні можливе тільки на основі широкого впровадження технологічних нововведень, виходу на ринок з новою наукоємною, конкурентноспроможною продукцією. Важливим для розвитку економіки міст України є врахування чинників сучасних економічних тенденцій, що виникли в наслідок процесів глобалізації. Інформаційний глобалізований простір створює інноваційні можливості застосування новітніх підходів як наприклад шеренгова економіка.

Наступне питання, що впливає на економіку українських міст – це капітальні інвестиції. Капітальні інвестиції характеризують обсяги вкладень у придбання або виготовлення власними силами для власного використання матеріальних та нематеріальних активів. Капітальні інвестиції включають освоєння коштів за такими напрямками: нові активи, які створені власними силами; активи, які були у використанні; капітальний ремонт, поліпшення, удосконалення, реконструкція, модернізація; за договором фінансового лізингу. Показник з обсягу капітальних інвестицій сформовано відповідно до державного статистичного спостереження з капітальних інвестицій підприємств, установ, закладів, органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Міста та міські агломерації України є двигунами зростання економіки країни. Обсяги виробництва в містах не просто є вищими, а значно вищими ніж в селах в абсолютному вираженні. Міста є також продуктивнішими в розрахунку на душу населення. Агломерації в Україні, схоже, зосереджують у собі той незначний приріст міського населення, що спостерігається в Україні та одночасно є двигунами економічного зростання.

Але виникли певні загрози для розвитку економіки міст, серед яких відсутність загальнодержавних програм, створення нових робочих місць, дієва підтримка малого та середнього бізнесу. Основний податковий тягар перекладається на малий та середній бізнес, повільний процес децентралізації стримує економічне зростання міст. В Україні стало більше безробітних у 2016 році. У першому півріччі за 2016 рік кількість безробітних склала 1,7 млн. чол., що на 24 тисячі чол. більше порівняно з першим півріччям 2015 року. Слід при цьому прийняти до уваги, що тільки один з чотирьох безробітних стоїть на обліку, решта працевлаштування вирішує самостійно, або живуть за рахунок інших осіб. Більше всього безробітних серед молоді, до 25%. Цей у 2,7 рази вище середнього показника (9,4%), Експерти кажуть: аж до початку економічного відновлення, кількість безробітних може тільки рости. Найбільш позитивні показники: у Одеській області, де тільки 5,8% працездатного населення не працевлаштовані, у Харківській області такий показник складає 6,3 %, в місті Києві – 6,3%, Київська область – 6,6%, Дніпропетровськ область – 8%. Найгірші показники: Луганська область – 16%; Донецька область – 14,2%; Полтавська область – 13,1%; Кіровоградська область – 12,3%; Херсонська область – 12,1%.

Певною загрозою слід вважати те, що існуюча система планування в Україні неспроможна адекватно підтримувати реалізацію стратегій, яка б віддзеркалювала реалії часу – зменшення чисельності населення та його старіння на фоні економічного спаду. Існуючі плани міст узгоджені з загальнодержавною політикою щодо зростання, а отже передбачають нарощування житлового фонду та розширення економічної активності в усіх містах, незважаючи на різні умови на місцях.

Наступний виклик який потрібно враховувати це наявну просторову організації українських міст. Від економіки, побудованої навколо промислових підприємств, до економіки на основі послуг, причому на передньому краї цих змін перебував фінансовий сектор. Значно розвинулася велика кількість підгалузей сфери послуг: роздрібна торгівля, торгівля нерухомістю, інформаційні та комунікаційні технології. Але й у цій сфері розвиток був нерівномірним у різних регіонах. Промисловість залишається дуже важливою на Півдні та Сході, тоді як у Західному регіоні повільно зростає важливість сфери послуг, а панування сільського господарства слабшає. Частка фінансового сектору в загальнодержавній ВДВ зросла майже вдвічі, але його частка на ринку праці залишається невеликою та не зможе замінити робочі місця в традиційних галузях.

Україна має також визнати роль, яку відіграють міста в економічному зростанні та забезпечити використання ними належного інструментарію реалізації свого потенціалу. Для підвищення продуктивності праці в міських центрах потрібен оптимальний комплекс якісного врядування, сприятливого ділового клімату, ефективного надання державних послуг, як правило, у формі державних послуг та інфраструктури, що сприятиме розвитку економіки міських агломерацій та зменшенню витрат, обумовлених перенаселенням. Там, де триває зростання чисельності населення, міста має зосередитись на адаптації своєї інфраструктури та послуг для забезпечення належної адаптації та інтеграції новоприбулих, а також управління зростанням передмість для запобігання розповзанню міста тощо. Крім того, для ефективної координації робіт в міських агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, необхідно змінити межі міст або запровадити механізми управління на відповідному територіальному рівні. Це може вимагати залучення до цього питання Уряду України та профільних комітетів Верховної ради України. Підготовкою та науковим обґрунтуванням такого питання для розгляду на владних рівнях повинно бути здійснено профільними науково-дослідними установами Академії наук України та Мінрегіону.

3.3 Культура.

Українська культура – сукупність матеріальних та духовних цінностей, створених українським народом протягом його історії. Для української національної культури основоположною базою є народна культура, на основі якої поступово сформувалися професійні наука, література, мистецтво. Своєрідність української культури визначили також впливи географічних умов, особливості історичного шляху, а також взаємодія з іншими етнокультурами. Важливим історичним етапом розвитку культури стало прийняття християнства у X столітті. Фактор національної культури стає символом соціальних змін, бо в ній найповніше втілюється торжество і майбуття української національної ідеї.

Слід поділяти поняття культури на об'єкти, суб'єкти та культурологічні процеси. Так локалізація об'єктів культури та відповідних культурологічних процесів відбувається у спосіб просторової організації. Просторова організація території України має культурну та етнографічну спеціалізацію по тому культурному спадку, що склався протягом певного історичного часу. Так, на території сучасної України можна провести етнокультурне районування яке представлено наступними районами: Київщина, Чернігівщина, Полтавщина, Слобожанщина, Донбас, Запоріжжя, Причорномор'я, Галичина, Полісся, Поділля, Закарпаття, Буковина, Крим. Хоча більшість національного складу населення України складають українці – 77,8%, значний вклад у розвиток культурного спадку окремих територій внесли етнічні групи населення (вісім основних груп), що дозволяє стверджувати про багатонаціональний уклад культурного простору держави. Сформувались історичні місця перелік яких регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2001 р. № 878 «Про затвердження Списку історичних населених пунктів України». Близько 400 населених пунктів мають історичні центри і території історичних ареалів, що потребують певної уваги як об'єкти культурної спадщини.

Станом на 2013 рік Державний реєстр нерухомих пам'яток України включав 4719 пам'яток, з яких 891 – національного значення, а 3828 – місцевого значення. Пам'ятки національного значення внесені до Реєстру двома постановами Кабінету Міністрів України: від 3 вересня 2009 р. № 928 «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (744 пам'ятки); від 10 жовтня 2012 р. № 929 «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (147 пам'яток).

Найцінніші зразки культурної та історичної спадщини перебувають під охороною ЮНЕСКО. Загальний список у світі цієї організації складають понад тисячу найменувань. Це храми, парки, заповідники та навіть цілі історичні центри міст.

В Україні 7 об'єктів світової спадщини ЮНЕСКО: Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські споруди, Києво-Печерська Лавра» (1990 р.); «Ансамбль історичного центру м. Львів» (1998 р.); «Геодезична дуга Струве» (2005 р., транскордонний геодезичний об'єкт «Дуга Струве» було номіновано від 10 європейських країн: Норвегії, Швеції, Фінляндії, Росії, Естонії, Латвії, Литви, Білорусі, Молдови та України. 4 геодезичні пункти «Дуги Струве» знаходяться на території України – «Баранівка», «Катеринівка», «Фельштин» (Хмельницька область) та «Старонекрасівка» (Одеська область); «Резиденція Буковинських митрополитів та Далмації» (нині – Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича) (2011 р.); «Давнє місто Херсонес Таврійський та його хора (5 ст. до н.е. – 14 ст. н.е.)» (2013р.); «Дерев'яні церкви Карпатського регіону Польщі та України» (2013 р., транскордонний серійний українсько-польський об'єкт). Крім того до переліку пам'яток природи включено: «Букові праліси Карпат та древні букові ліси Німеччини» (2007 р., транскордонний українсько-словацько-німецький об'єкт).

Культурологічний простір території складають крім пам'яток, які підлягають охороні, ще і стала інфраструктура мережі об'єктів культури, що розташована у містах та селищах України.

Згідно Закону України «Про культуру» від 14.12.2010 № 2778-VI, визначено правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані із створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них. Заклад культури – юридична особа, основною діяльністю якої є діяльність у сфері культури, або структурний підрозділ юридичної особи, функції якого полягають у провадженні діяльності у сфері культури. Базова мережа закладів культури – комплекс підприємств, установ, організацій і закладів культури державної та комунальної форми власності, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення розвитку творчості людини, збирання, збереження, використання і поширення інформації про матеріальні та духовні культурні цінності, наукові розробки, а також на забезпечення цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання, дотримання прав громадян у сфері культури;

Розвиток мережі закладів культури у місті її наповнення стає основою формування культурного простору, задовольняння потреб мешканців і є одним із головних розділів містобудівної документації. У містобудівній документації фіксується сукупність зусиль, заходів, рішень та положень, які є результатом оцінки архітектурної та містобудівної спадщини та спрямовані на збереження історично-архітектурної якості міста. Важливим також для формування міської культури є збереження комплексів пам'яток історії, культури, археології та архітектури. Розробка містобудівної документації з урахуванням пам'яток є історико-архітектурні опорні плани та зони охорони пам'яток. Проблема полягає у тому, що цими питаннями опікується Міністерство культури України, а не Мінрегіонбуд України. Тому виникають проблеми практичного застосування проектних матеріалів. Особливо адміністративно зрегульованою процедурою залишається розробка та погодження матеріалів історико-містобудівних обґрунтувань для історичних міст України. Всі матеріали проходять через Мінкультури України з невизначеними термінами та процедурами, що дозволяє чиновникам «розглядати питання» по декілька місяців, робити неаргументовані зауваження та інш. Історико-містобудівні обґрунтування не віднесені до містобудівної документації і тому мало пов'язанні з просторовим плануванням міст та населених пунктів.

Підготовлений 30.12.2015 Міністерством культури України проект Закону України «Про охорону та збереження нерухомої культурної спадщини» не відповідає ініціативі Кабінету Міністрів України «Здійснюємо реформи – Змінюємо Україну» та затвердженій Концепції реформи у сфері збереження нерухомої культурної спадщини, основною метою якої є забезпечення впровадження децентралізації, дерегуляції, прозорості адміністрування, запровадження норм прямої дії, посилення відповідальності за пошкодження та руйнування пам'яток у відповідній сфері правовідносин. Враховуючи, що дія запропонованого Закону передбачена одночасно з діючим Законом України «Про охорону культурної спадщини» (який не скасовується, не відбувається хоча б зміна окремих статей), керування обома нормативними документами ускладнить виконання вимог у сфері регулювання відносин, які стосуються охорони культурної спадщини, зважаючи на значний обсяг обох законів (49 та 70 статей у кожному з Законів відповідно) та кількість внесених поправок. Пропонується також необґрунтована заміна визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини» понять «пам'ятки національного значення та пам'ятки місцевого значення» на «об'єкт національного культурного надбання та пам'ятки державного значення» відповідно, при чому всі пам'ятки матимуть один правовий статус пам'яток державного значення (за виключенням об'єктів всесвітньої спадщини).

Такий стан підвищує рівень корупції та не відповідає задекларованому Кабміном України принципу децентралізації та Концепції реформи у сфері збереження нерухомої культурної спадщини.

3.4 Розвиток всіх частин міста.

Традиційно, для визначення розвитку всього міста та його окремих частин використовується екстраполяційне моделювання засноване на лінійному розумінні сталого міського розвитку. Основою стає демографічний прогноз (оптимістичний та песимістичний) на кількості перспективного населення розраховуються кількісні показники функціональних зон, об'єм житлової забудови, промисловість, мережа обслуговуючих закладів тощо. Але реалії існування міст України більш складні, де існують певні загрози та виклики, які потрібно враховувати у реальному просторовому проектуванні.

На рівні міста та приміських територіях втратились скоординовані планувальні рішення просторового розвитку. Практично не використовується можливість створення «територій спільних інтересів», як це передбачено нормативними рекомендаціями для приміських територій. Розпаювання земель на приміських територіях, неконтрольоване розміщення котеджної забудови, відсутність взаємопов'язаних рішень розміщення об'єктів комунального призначення (полігонів твердих побутових відходів, кладовищ тощо), транспортних комунікацій зовнішнього транспорту, об'єктів енергетичної галузі та інш. створює конфліктні ситуації (наприклад місто Львів).

Однією з головних теоретичних та практичних проблем сучасного містобудування України є відсутність методологічних розробок перспектив планувальної організації для міста в цілому так і його окремих частин, що перебувають у стадії стагнації, або взагалі характеризуються значним економічним, демографічним спадом.

Наступна проблема – це відсутність відповідного рівня містобудівного моніторингу за станом, як в цілому міста так і окремих його частин. Фактично не виконуються вимоги ст. 23 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.), де передбачено виконувати систему спостереження та аналізу виконання містобудівної документації, оцінку та прогнозу стану і змін об'єктів містобудування не відбувається. Результати містобудівного моніторингу постійно повинні вноситись до містобудівного кадастру формуючи інформаційні ресурси врахування яких відбувається під час розробки програм соціально-економічного розвитку міст та внесення змін до містобудівної документації.

Важливим для розвитку окремих частин міста – це реформування сфери обслуговування, так як ця сфера міста очікує значного навантаження і змін у перспективі. Так найбільш поширена система – це ступеневе обслуговування, що засноване на наступних принципах: 1-й рівень – на повсякденному попиті; 2-й рівень – на періодичному попиті; 3-й рівень – на епізодичному попиті. Така система ступеневого обслуговування дуже вдало інтегрується у мікрорайонах, житловому масиві, а далі у житловому районі, що побудований на мікрорайонному принципі. Процес реконструкції територій застарілого житлового фонду (так званих «хрущовок»), формування квартальної забудови, вимагає і інших підходів наприклад побудова обслуговування на основі мережевого принципу.

Болючим питанням для українських міст залишається неконтрольоване будівництво тимчасових споруд (павільйонів, кіосків, палаток тощо) з яких формуються значні території (стихийні ринки), що спотворюють не тільки зовнішній вигляд міст, а і створюють безпеку для громадян при формуванні міського середовища. Антисанітарні

умови реалізації продуктів харчування, громадського харчування, ігнорування протипожежних вимог вже у ряді випадків в містах України призводить до реалізації неякісної і не сертифікованої харчової та алкогольної продукції, пожеж, руйнацій конструкцій і як наслідок до людських жертв. Розповсюдження тимчасових споруд спостерігається у різних частинах міст, але найбільш поширені вони на житлових територіях та територіях призначених під розміщення громадських споруд, у межах червоних ліній міських транспортних комунікаціях, на територіях, що примикають до зупинок громадського транспорту та метро.

Значні території промислового призначення не мають перспектив використання саме у сенсі промисловості та виробництва у багатьох містах України. Ресурсозатратне виробництво «залишає» промислові зони міст лишаючи після себе індустріальні пустелі. Побудовані потужні територіально-виробничі комплекси, в яких окремі виробництва ланцюгові, технологічно доповнювали один одного та використовували єдині енергосистемні та транспортні об'єкти, перейшли до руйнації по принципу «доміно». Необхідно проведення інвентаризації земель, що знаходяться під промислово-комунальним призначенням, створення відкритого реєстру земельних ділянок та використання підходів на основі «браунфандінгу» та «грінфандінгу».

Відносно новітніх і актуальних для України постають питання планувальної організації населених пунктів, що зазнали руйнувань в наслідок воєнних дій на території АТО, а також вирішення питань розміщення житла для переселенців з тимчасово окупованих територій. Напрямки такої діяльності потребують спеціальних Урядових програм по створенню відповідної інфраструктури.

У багатьох містах України за багатьма демографічними показниками спостерігається згасання, але їх генеральні плани орієнтуються на тенденції до зростання. Згасання місцевої економіки призводить до зниження попиту на території та до залишення зон промислової, торгівельної та адміністративної забудови. Ці закинуті земельні ділянки часто бувають дуже великими, що призводить до масштабного падіння інтенсивності господарської діяльності в місті. Територіальний відбиток міста з часом починає зменшуватись або залишається незмінним, внаслідок чого виникає порочне коло зменшення чисельності населення та падіння якості життя. На жаль, угасання економіки не зменшує обсягу інфраструктури, необхідної для обслуговування житла, об'єктів виробництва, офісів та торговельних закладів, що залишилися в місті.

Законодавство України у сфері містобудування та стратегічні принципи спираються на очікування того, що в країні відбуватиметься зростання, а не зменшення та перерозподіл населення. У невеликій кількості міст, що зростають, і надалі залишатимуться необхідними процеси поділу земельних ділянок, виключень із принципів зонування та оформлення дозволів на забудову. Водночас, у більшості міст України кількість житлових новобудов є дуже невеликою, а попит на нові промислові або комерційні площі є незначним.

Міста України зіткнулися з масштабними проблемами на кшталт деіндустріалізації, які доцільніше розв'язувати на загальнодержавному та регіональному рівнях, а не на місцевому рівні, як це робиться наприклад у США. Зрештою, Україні не вдасться просто «скопіювати» систему планування будь-якої іншої країни в повному обсязі; реформи в цій сфері мають враховувати якісні характеристики врядування в Україні, обумовлені історією країни, а також поняття прозорості врядування та громадської участі, з якими посадові особи та громадяни України знайомі меншою мірою.

3.5 Розвиток центральної частини міста.

Розвиток центральних районів міст стикається з низкою проблем, серед яких проблеми збереження історико-культурного спадку, зношеність житлового фонду та інженерної інфраструктури, відсутність комфортних умов сталого екологічного стану, дедалі на їх фоні транспортні проблеми стають головними. У запропонованій новій редакції ДБН -362-92 (2 редакція) центральна частина міста, селища, села трактується як місце концентруються, головних функцій управління, культури, соціального обслуговування населення та головні архітектурні ансамблі. Громадські центри міст, що розташовуються у центральній частині стають місцем концентрованого розміщення об'єктів, призначених для забезпечення життєдіяльності всієї територіальної громади.

До складу громадських центрів, крім громадських об'єктів слід включати також: адміністративні, ділові об'єкти (бізнес-центри) та об'єкти транспортної інфраструктури (транспортно-пересадкові вузли, пішохідні зони території паркування транспортних засобів тощо), допускається розташування житлових будинків. Важливим є формування територій громадського простору, які в основному складаються із зелених насаджень загального користування. Транспортна інфраструктура розглядається під кутом достатньої спроможності місць для паркування, обмеження руху приватного транспорту, пріоритетність громадського транспорту та велоінфраструктури.

Питомий розмір територій, зайнятих власне під громадські функції коливається залежно від значення громадського центру, величини і статусу населеного пункту. Ця величина може коливатися від 60% до 70% для ядра загальноміського центру, від 15% до 20% для центрів повсякденного та періодичного обслуговування.

- Центри виконують міжселенні функції. Площу багатофункціонального загальноміського центру слід визначати, виходячи з укрупнених показників:
- для найкрупніших, крупних і великих міст – від 3,5 до 5 м²/особу;
- для середніх міст – 5-10 м²/особу;
- для малих міських та сільських населених пунктів – 10-20 м²/особу.

Як відомо, мета розроблення містобудівної документації є просторова фіксація сукупності зусиль, заходів, рішень та положень, які є результатом оцінки архітектурної та містобудівної спадщини та спрямовані на збереження історично-архітектурної якості міста, та його центральної частини.

У зв'язку з цим містам доведеться пристосовувати свою соціальну та фізичну інфраструктуру до потреб і вимог свого міського середовища, враховуючи його ресурсні можливості. Одночасно необхідно буде надавати інтегровану підтримку міським центрам, що зростають, шляхом реалізації комплексу заходів державної політики, які сприяють подальшому економічному зростанню. Міські агломерації, як прогнозується, відіграють особливо важливу роль двигунів зростання в країні. Саме агломераційний ефект збільшує використання центральних частин міст, що є центрами агломерацій (наприклад Київ, Харків, Дніпро). Таке явище потребує нових методологічних підходів у містобудівному проектуванні, так як за радянських часів формування систем населених міст (групові системи населених міст), яке передбачало для міст-центрів обґрунтоване збільшення ємкості інфраструктурних об'єктів на основі планових показників (коефіцієнт що враховував агломераційний ефект від 1,3 до 1,7). Тепер методологія для проектування потребує врахування ринкових економічних чинників інвестиційної привабливості, серед яких вартісні показники землі одні із найважливіших.

Водночас, центри зростання, як було помічено в багатьох країнах, можуть зіткнутися з регресом, викликаним перенаселенням; заторами на транспорті; браком інфраструктури та забрудненням довкілля, пов'язаними зі зростанням міст

і збільшенням густоти їх населення, якщо не здійснювати управління процесом зростання в належний спосіб. Для того, щоб чинники економії завдяки агломерації почали працювати в центрах зростання України, знадобиться комплекс інструментів, що виходять за інституційні, адміністративні, а подекуди і географічні межі. Необхідно буде адаптувати інфраструктуру у спосіб, що забезпечуватиме належну абсорбцію та інтеграцію новоприбулих у місті. Це завдання є особливо складним у випадку громадського транспорту, особливо там, де реальний територіальний відбиток міста перетинає адміністративні межі – як у більшості основних міських центрів України. Для ефективної координації діяльності в агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, може постати потреба в запровадженні механізмів управління на територіальному рівні. Крім того, тим містам України, що зростають, слід краще керувати процесом розвитку передмість, щоб запобігти розповзанню забудови та сприяти реалізації варіантів забудови на наявних територіях (наприклад, шляхом вторинної забудови) з одночасним забезпеченням достатніх обсягів озеленення та місць загального користування. Зрештою, незважаючи на зростання чисельності населення у міських агломераціях, що є центрами незначного зростання в Україні, вони також неминуче зіштовхнуться зі старінням свого населення, що також змушуватиме місцеву владу переглядати комплекс тих послуг, які вона надає, з урахуванням змін у потребах свого населення.

3.6 Транспорт; мобільність.

Транспорт має важливе значення при просторовому розвитку міст. Мешканці міст стають учасниками як міжміських так і міських транспортних сполучень, реалізуючи свої потреби у транспортних послугах. На заваді реалізації потреби підвищення мобільності населення стає відсутність позитивних змін у транспортній галузі держави. Наразі Україна, незважаючи на вигідні географічно транспортні умови, досі навіть не вийшла на докризові показники перевезень: у 2013 р. обсяги перевезень вантажів становили 89%, пасажирів – 81%, переробки вантажів у портах – 87% відносно рівня 2007 р. Криза в економіці та складна обстановка на сході України негативно позначилась на показниках роботи транспортної галузі у 2014 р. Загальні обсяги перевезень вантажів в Україні за 2014 р. скоротилися на 6,7%, пасажирів – на 4,7% порівняно з аналогічним періодом 2013 р. Загальна тенденція скорочення перевезень залишилась і у 2015 році порівняно з 2014 роком, приблизно на 5,6%.

Існуюча рухомість (мобільність) населення у середньому в Україні по залізниці складає 5,9 поїздки на рік на мешканця: у дальньому сполученні – 2,2 поїздки на мешканця, у приміському сполученні – 3,7 поїздки на мешканця. Показник рухомості населення по відправленню за 5 років (починаючи з 2011 року) знизився у 1,4 рази.

Сучасна транспортна галузь України переживає період глибокої системної кризи. Існуюча система управління транспортно-дорожнім комплексом (ТДК), стан виробничо-технічної бази і технологічний рівень організації перевезень за багатьма параметрами не відповідають зростаючим потребам суспільства та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, перешкоджають підвищенню ефективності її функціонування та потребують докорінного реформування та модернізації. Механізми та засоби державного регулювання, які під час економічної нестабільності повинні виконувати функцію певних амортизаторів, виявилися застарілими та неефективними, а ринкові механізми самоналаштування та самовідновлення (конкуренція, самоорганізація, гнучка тарифна політика) як і сам ринок транспортних послуг в Україні залишаються недостатньо розвинутими.

Державна Транспортна стратегія України на період до 2020 р. так і не набула розвитку в конкретних програмних документах, тобто на сьогодні не існує затверджених програм розвитку транспортних галузей на середньострокову перспективу (за винятком Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 рр.). Індекс якості автомобільних доріг в Україні один з найгірших в світі. За оцінками експертів Світового економічного форуму (2015 р.), які оцінювали якість доріг 148 країн світу, Україна у 2013 р. отримала 2,14 бали з 7 можливих і посіла 144 місце, перемістившись в рейтинзі вниз одразу на 7 позицій за рік, у той час як сусідня Польща отримала 3,05 бали і 105 місце. Навіть в Росії дороги за показниками якості експертами оцінені вище – індекс 2,5 і 136-е місце у рейтинзі. Стан українських доріг завдає удару по євроінтеграційним планам України, оскільки українські дороги мають високу зношеність, низьку міцність та значну нерівність дорожнього покриття і не відповідають європейським стандартам. В Україні із 169,5 тис. км автомобільних доріг загального користування дороги першої категорії становлять лише 1%, другої – 8%, третьої – 17%, четвертої категорії – 63% загальної протяжності автомобільних доріг. Середня швидкість руху на автодорогах України відповідно у 2-3 рази нижча, ніж у західноєвропейських країнах.

Наявний рівень автомобілізації безпосередньо впливає на мобільність населення як міжміського сполучення, так і внутрішні міські сполучення. За рівнем автомобілізації Україна (2016 р.) поки що не є Європою, але, попри падіння продажів автівок в останні роки, навіть наблизилася до європейського рівня. Станом на січень (2016 р.) кількість автівок в Україні на 1000 громадян у середньому становить 202 екземпляри. А це означає, що вперше за часи незалежності кількість машин на 1000 жителів перейшла позначку в 200 автівок. Лідером за рівнем автомобілізації став Київ. Там на 1000 жителів припадає вже 353 автомобілі. Це дозволяє столиці поступово наблизитися до показників європейських країн, де цей показник стартує від 400 штук. Суттєво відстає від столиці Київська область – 271 автомобіль на 1000 жителів. Далі – Одеська, Харківська, Дніпропетровська, Рівенська і Волинська. Звичайно, все змінилося в Донецькій і Луганській областях, де за 2014-2015 роки рівень автомобілізації впав майже в 2 рази.

Внутрішній міський транспорт, який представлений електрифікованим (трамвай, тролейбус) та автобусним. Статистика проведених досліджень по деяким містам (Київ, Житомир, Полтава та ін.), де середньодобовий коефіцієнт мобільності мешканців міст становить приблизно 1,6 поїздок на день. Наприклад, кияни мають менше 2 поїздок в день. Це означає, що середній городянин здійснює всього 2 поїздки в середній же будній день (дослідження проводилося КМІС (Київським міжнародним інститутом соціології) з грудня 2014 з березня 2015 року на замовлення компанії «А+С Україна» для розробки Транспортної моделі Києва). Фактично, це зводить всі кореспонденції до однозначних для кожної верстви населення і кожного шару попиту. По-перше, працюючі в середньому їздять з дому на роботу і назад, не дозволяючи собі культурно-побутових заходів, студенти переміщуються тільки на навчання і додому і т.д., інші в комбінаціях виступають: дім, робота, навчання, ВНЗ, інше (дозвілля і магазини у нас входять саме в «інше»). По-друге, переміщенням вважається рух на всіх системах транспорту режимів ІТ (індивідуальний транспорт) та ГТ (громадський транспорт). По-третє, ігноруються короткі переміщення по зазначеним шарам попиту всередині транспортних районів.

Для порівняння маємо привести середнього показника для європейських столиць – 2,5-3,0 поїздки. Навіть у ЄСРП він становив приблизно 2,83 поїздки. На даний показник впливають рівень життя і добробут населення (як правило, чим він вищий, тим вище транспортна рухливість), транспортна забезпеченість території (чим зручніше транспорт, тим вона вище), розміри і планування території,

чисельність населення, розташування центрів прикладення праці і місць відпочинку, соціально-психологічні чинники.

Перспективним є напрямок по підвищенню можливості мобільності населення, створення велоінфраструктури у містах. Напрямок на формування велоінфраструктури взяли міста Львів, Київ, Львів, Чернігів, Полтава та інші, розробивши відповідні міські програми.

Проблемою для українських міст залишається організація міського руху з врахуванням вимог маломобільних верств населення міст, для мешканців з обмеженими можливостями. Всього, по неповним даним, лише до 16% міський транспорт забезпечений нізкопільними транспортними засобами, відповідне облаштування транспортних зупинок ще менше, до 3%.

У майбутньому Україна має знизити бар'єри, що перешкоджають рухові населення всередині країни. Низька мобільність населення України заважає країні використовувати свій урбаністичний потенціал повною мірою. Підвищення мобільності може сприяти подальшому зростанню окремих міських центрів, у яких створюються нові робочі місця. Проте підвищення мобільності, вельми ймовірно, поглибить занепад більшості міст України, і їм доведеться запроваджувати заходи, спрямовані на захист менш мобільних і більш вразливих груп населення, що залишатимуться в них. Для підвищення мобільності населення доведеться усунути або зменшити деякі з перешкод, що заважають переїздам, шляхом підвищення гнучкості та проникності ринку житла (наприклад, через збільшення кількості варіантів оренди житла та поліпшення доступу до фінансування купівлі житла), а також шляхом зниження транспортних витрат, пов'язаних із переїздами.

Міська мобільність населення потребує докорінної зміни транспортних схем, застосування сучасних моделей громадського транспорту заснованого на транспортних засобах більшої місткості, формування транспортних кільцевих маршрутах, створення транспортних терміналів, запровадження єдиного е-квитка тощо.

3.7 Незабудовані території, відпочинок, екологічний вимір.

Необхідно зберігати та відновлювати простори незабудованих територій у містах та приміських територіях, що буде сприяти екологічно сталому розвитку міського середовища. Незабудовані території мають визначальне значення для родючості земель, водних ресурсів, тваринного і рослинного світу і клімату (мікроклімату) та відроджувати їх функціональність. Використання незабудованих територій (територій відкритого простору) в економічних та соціальних цілях має відбуватися з урахуванням їх екологічної функції. Слід привести визначення, що навантаження на природу – це співвідношення сили антропогенного впливу і спроможність самовідновлення природних комплексів. Самовідновлення може відбуватись при стані екологічної рівноваги, що є певним екологічним виміром. Під екологічною рівновагою слід розуміти такий стан природного середовища при якому відбувається самовідтворення її основних компонентів – атмосферного повітря, ґрунтового-рослинного покрову, водних ресурсів і тваринного світу.

Стан екологічної рівноваги розглядається взаємопов'язаним чинним на трьох територіальних рівнях; на макрорівні (глобальному); на мезорівні (регіональному); на мікрорівні (місцевому). Найбільш відповідальними для формування екологічної рівноваги є макрорівень і мезорівень. Так, наприклад, територія міста з нормативним рівнем озеленення, орієнтовно з площею приблизно 20 тис. га і з населенням приблизно 1 млн. мешканців, за рік «виробляє» не більше 25-30 тис. т. кисню. Але потреба такого міста

у кісні на рік становить 10 млн. т. (для промисловості 5-6 млн. т., населенню 150-200 тис. т., транспорту 2-3 млн. т.). Тобто, місто за такими параметрами може існувати завдяки регенерації атмосферного повітря на значно більшій площі відкритих просторів, не менше 15-20 тис. кв. км.

Потрібно розглянути як у історичній ретроспективі відбувалась зміна взаємовідносин пріоритетів суспільного розвитку; «технології з економічними пріоритетами без екологічних обмежень»; «технології і економіка з екологічними обмеженнями»; «екологія з технологічними та економічними обмеженнями»; «екологія без обмежень, з пріоритетом виживання існуючого населення».

На теперішній час актуальним стає «екологія без обмежень» для екологічно-сталого розвитку міських територій. Найбільш вагомими у створенні екологічно-сталого розвитку міських територій та формування відкритих просторів є зелені насадження. Мережа зелених насаджень міста формується на основі принципу неперервності, коли зелені насадження різного призначення створюють єдину мережу ландшафтно-рекреаційних територій як міста так і приміських територій. При формуванні мережі ландшафтно-рекреаційних територій населених пунктів треба виділяти: рекреаційні території загального користування (ділянки садово-паркового будівництва – парки, сади, сквери, бульвари; лісопарки, частково об'єкти природно-заповідного фонду); озеленені території обмеженого користування (ділянки житлової забудови, об'єктів громадського обслуговування, культурної спадщини, виробництва); озеленені території спеціального призначення (озеленення вздовж пішохідно-транспортних мереж, санітарно-захисних та охоронних зон, коридорів).

Питома вага озелених територій різного призначення (зелені насадження загального користування, обмеженого та спеціального призначення) в межах забудови населених пунктів повинна становити не менше 40%. Природна незабудована чи переважно природна з розосередженою традиційною забудовою територія за межами охоронної зони, з якою пам'ятка складає єдине композиційно-пейзажне ціле. Вона виділяється для збереження і реабілітації місцевостей, які є характерним історичним природним середовищем пам'ятки і відіграє разом з нею важливу роль в образі населеного місця або окремого пейзажі.

Але на практиці Україна більше «втрачає» зелених насаджень чим може бути відновлено шляхом «примусового відновлення зелених насаджень». Безконтрольна вирубка лісів на заході привела до зменшення показника лісистості з 16% в 1996 році до 11% в 2015 році. Для досягнення оптимального рівня лісистості в 20% в Україні сьогодні потрібно висадити нові дерева на території площею 2,5 млн га. І все це на тлі того, що Україна посідає останнє місце за кількістю лісів в Європі. Наприклад, в Миколаївській області ліси займають всього лише 4% від всієї території.

Відпочинок у міському просторі відбувається на озелених територіях у відповідності статусу зелених насаджень – зелені насадження загального користування. Зони відпочинку населення створюються переважно на землях рекреаційного призначення в межах міст (внутрішньоміські), приміських зон (приміські), у системах розселення (позаміські або міжселищні). Зони короткочасного відпочинку розміщуються з урахуванням доступності їх на громадському транспорті на відстані, як правило, не більше 30 км. Зони тривалого відпочинку розміщуються, як правило, за межами населених пунктів у найбільш сприятливих умовах.

Для встановлення рівнів загрози екологічного стану міських територій необхідно мати ефективно діючу державну систему екологічного моніторингу від глобального моніторингу до санітарно-гігієнічного на місцевому рівні (встановлення рівня забруднення атмосферного повітря, радіаційного фону, забруднення ґрунтів та води та інш.)

Екологічний вимір відкритих просторів незабудованих міських територій потрібно планувати виходячи з результатів екологічного моніторингу та потреби у ландшафтно-рекреаційних територіях відповідно до архітектурно-будівельного кліматичного районування території України, що стає основою при розробці плану озеленення, як складової частини містобудівної документації. Однією із загроз використання та експлуатації незабудованих, відкритих просторів з зеленими насадженнями загального користування є відсутність у містах України потужних комунальних організацій на балансі яких повинні знаходитись ці території, з планомірними характером покращення їх використання.

План озеленення позначає сукупність заходів по догляду за ландшафтом та природоохороні в містах, селах і входить до кола завдань міської влади. Може затверджуватись окремим рішенням міської ради. Завдання озеленення полягає в прагненні створити в рамках містобудівного розвитку умови для просторового та функціонального порядку та забезпечити скомбінованість площ зелених насаджень і окремих елементів озеленення між собою та об'єктами будівництва таким чином, як цього потребує духовне та фізичне самовідчуття людини.

3.8 Освіта та культура.

Поняття освіти і культури є взаємопов'язаними, тому у просторовому розвитку міст є необхідність інтегрованого розгляду функціональних зон так і містобудівних комплексів у системному підході. Концепція культурологічних основ цілісності змісту освіти базується на тотожності систем освіти і культури, відображеної у моделі гуманітарної культурно-освітньої системи. Специфіка культури як якісної характеристики духовно-практичного освоєння людиною світу (зовнішнього та власного, внутрішнього) відбивається у тому, що вона (культура) свідчить, в якій мірі людина стала для себе та інших людиною, як вона відчуває та усвідомлює себе такою. Культура, як і праця, робить людину людиною.

Статистичні відомості свідчать, що рівень освіти населення України досить високий – 9,1 років навчання на одну людину. Майже усі види навчання безкоштовні, нещодавно з'явилися нові платні навчальні заклади – гімназії, ліцеї, коледжі тощо. Освіта в Україні поділяється на: – початкову (1-4 класи загальноосвітньої школи); – середню (11 років навчання); – спеціальну професійну; – вищу. Навчання в школі діти починають у 6-7 років. Разом з тим в Україні діють дитячі садки, в яких навчають дітей ще з 3-4-річного віку. Середня освіта є обов'язковою. Більше половини учнів (57%) навчаються українською мовою, решта вивчає українську мову як окрему дисципліну. За радянських часів формування і провадження мережі навчальних закладів було загальнодержавної політикою, і як результат свідчення про високий освітній рівень в Україні. Просторове розміщення об'єктів освіти відбувалось на основі критеріїв доступності як об'єктів обслуговування, таких підхід реалізований на основі мікрорайонних принципів побудови житлових зон та зон громадської забудови. Закріплення земельних ділянок, їх розміри та норми використання територій було аргументовано значною кількістю чинників (санітарно-гігієнічними, інсоляційними, екологічними та ін.)

Нині в Україні налічується 17,6 тис. дошкільних закладів, 21,3 тис. загальноосвітніх шкіл, 746 шкіл-інтернатів, працюють 195 гімназій, 192 ліцеї, 947 спеціалізованих навчально-викладацьких комплексів. В 1246 професійно-технічних училищах навчається 650 тисяч учнів за 800 спеціальностями. Пропозиції у сучасній Україні перевести фінансування професійно-технічних училищ на місцеві бюджети фактично знищить всю існуючу мережу навчальних закладів. Студенти вищих навчальних закладах мають можливість навчатися в 313 (220 державних і 93 недержавних)

університетах, академіях, інститутах та у 658 (589 державних і 69 недержавних) вищих навчальних закладах першого і другого ступеня акредитації. У 500 учбових закладах громадяни можуть продовжити післядипломну освіту та підвищити кваліфікацію. Щороку близько 50 тис. учнів, студентів, аспірантів, викладачів та науковців стажуються та підвищують кваліфікацію за кордоном. Зростає зацікавленість у навчанні в Україні серед іноземної молоді, насамперед з числа української діаспори.

Перспективи існування мережі освітніх закладів та формування її перспективи вимагає не повторення помилок «реформ» минулого, як наприклад, коли відбулось різке скорочення дошкільних об'єктів (дитячих садочків) при реформуванні державної мережі на тлі зменшення народжуваності. Як наслідок, маємо дефіцит наявності вільних місць у дошкільних об'єктах (дитячих садочків). Категоричне дотримання в обрахунках будівництва нового житла розрахунки на збільшення місць дитячих дошкільних та шкільних закладах.

Освіта є державною турботою про громадян України, що гарантується Конституцією України. Цілісність змісту освіти розглядається в єдності наступних аспектів: культурологічній сутності змісту освіти, культурологічно-особистісного підходу до проектування змісту освіти. Це дає підстави розглядати категорії «освіта», «людина» і «культура» як підсистеми єдиної гуманітарної культурно-освітньої державною системи, яка може служити методологічною моделлю розробки культурологічних освітніх підходів, концепцій, парадигм.

Такий інтегрований підхід надає можливість у міському просторі збереження та розвитку існуючої мережі та використання матеріальних об'єктів історико-культурної спадщини і освітніх у якості елементів об'ємно-планувальної організації міського середовища.

3.9 Соціальна інфраструктура та сфера обслуговування.

Соціальна інфраструктура — це сукупність галузей невиробничої сфери міста, що створюють загальні умови для раціональної організації основних видів діяльності людини – трудової, суспільно-політичної, у сфері духовної культури та побуту. До соціальної інфраструктури відносять і сферу обслуговування, як наприклад, громадське харчування, житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування населення, пасажирський транспорт і зв'язок, що обслуговує населення і невиробничі галузі; освіту й охорону здоров'я; фізкультуру і спорт; туристично-екскурсійні організації; соціальне забезпечення; культуру і мистецтво; масову інформацію; науку та наукове обслуговування; підготовку кадрів; кредит і державне страхування; органи державного управління і громадські організації.

Протягом останніх десятиліть спостерігається зростання ролі сфери послуг у світовій економіці. Розширюється спектр пропонованих послуг, зростає число зайнятих у цій сфері. У розвинутих країнах сфера послуг за значущістю посідає головне місце в національній економіці, про що свідчить динаміка середньорічних темпів приросту валового внутрішнього продукту в невиробничій сфері, постійне збільшення обсягів експортно-імпортних операцій у цій сфері. Така динаміка розвитку сфери послуг цілком відповідає тенденціям глобалізації світової економічної системи і становлення інформаційного суспільства.

Українські реалії формування сфери послуг мають свої особливості, що покликані загальним станом економіки держави. За даними Державної служби статистики України у 2014 р. на вітчизняному ринку послуг функціонувало 222160 підприємств,

які займають частку в 65% у структурі усіх вітчизняних підприємств. Зазначимо, що 96,5% цих підприємств є малими. До 2014 р. динаміка кількості сервісних підприємств порівняно з 2013 р. знизилась на 14% у зв'язку в фінансово-економічному кризі.

Якщо ж говорити про кількість зайнятих у сфері послуг України, то тут наступні цифри – в 2014 р. у сфері послуг працювало 2901,6 тис. осіб, або 47% від зайнятих в економіці України трудових ресурсів. Але показники зайнятих у сфері послуг знизилися на 20% за останні 5 років, а саме у період з 2010 по 2014 рр. Зауважимо, що починаючи з 2010 р. кількість зайнятих у сфері послуг поступово знижувалася, що відповідає загальній тенденції на ринку праці, адже в цілому за останні п'ять років кількість зайнятого населення у всій економіці України знизилася на 22,3%, і наразі негативна тенденція продовжує зберігатися. Фінансові результати підприємств сфери обслуговування за період 2010–2014 рр. підтверджують скрутне фінансово-економічне становище підприємств. Найбільших збитків зазнали підприємства, що надають послуги у галузях торгівлі (134,4 млрд грн), операцій з нерухомим майном (99,4 млрд грн), професійної, наукової і технічної діяльності (99,4 млрд грн). Винятком є освітні заклади (не враховуючи бюджетні установи), які у 2014 р. в умовах загальнодержавної фінансової кризи отримали позитивні фінансові результати і рентабельність операційної діяльності.

Загалом сучасній українській економіці властиві соціальні ризики, валютна нестабільність, корупція, бюрократизм, нестійкий характер власності та інші політичні чинники які сповільнюють темпи залучення у розвиток сфери послуг. Розвиток сфери послуг залежить на 70% від успішного функціонування виробничої сфери і лише на 30% від доходів домогосподарства. Отже, для подолання економічної кризи у сфері послуг необхідно перш за все стабілізувати політичні негаразди в країні, відновити робочі місця, налагодити роботу промислових підприємств. Сьогодні ці процеси відбуваються в Україні досить повільно, що пов'язано з кількома вагомими чинниками: більшість бізнес-процесів підприємств сфери послуг знаходиться «у тіні»; існує суттєва проблема нестачі професійних кадрів (відсутність кваліфікованих фахівців зі спеціальною освітою); низька платоспроможність населення, пов'язана з девальвацією гривні; неготовність вітчизняних споживачів до високого рівня якості послуг і сервісу; суттєвий вплив політики на бізнес-процеси тощо. Значна частина обслуговування в українських містах здійснюється у так званих «тимчасових спорудах», де фактично порушуються низка вимог щодо надання якісних послуг, фінансова складова знаходиться «у тіні».

Просторовий розвиток міст і його складова соціальна інфраструктура залежать від обґрунтованих рішень у містобудівній документації. Перспективним напрямком у просторовій організації міст буде адаптація ступеневої системи обслуговування на мережеву, формування відповідних типологічних об'єктів. Формування у маргінальних функціональних зонах багатопрофільних центрів по обслуговуванню мешканців, створення поліфункціональних зон з провідною житловою функцією та виробничо-обслуговуючими функціями. Процеси глобалізації мають вплив і на формування інфраструктури сфери обслуговування, що реалізується у містах, як наприклад, інтернет-магазини, або ринок послуг пов'язаних з «фріленсерами».

Необхідно передбачити при складанні нормативних умов для соціальної інфраструктури і сфери обслуговування (нова редакція ДБН-360-92 Розділ 9) крім ступеневої моделі обслуговування і інші моделі обслуговування, як наприклад, функціонально-комунікаційна. При плануванні житлових груп (кварталів), житлових районів необхідно визначити формування нових типологічних об'єктів багатопрофільного призначення, включаючи обслуговуючу і виробничу функцію, за умов дотримання санітарно-гігієнічних нормативів.

Проводячи різноманітні дослідження вітчизняного ринку послуг відзначимо, що найголовнішою передумовою цього етапу початку XXI ст. є збереження розвитку економіки країни, підвищення рівня життя населення. Науково-технічний процес прискорює розвиток ринку сфери послуг. Отже, створення і розвиток ринку послуг, його формування, ефективного функціонування та динамічний розвиток забезпечуються шляхом підтримки з боку держави суб'єктів бізнесу.

Одним з перспективних напрямків оптимізації сфери обслуговування повинен здійснюватися з урахуванням постійного скорочення фізичних обсягів побутових послуг через неспроможність населення їх оплачувати. Це передбачає необхідність розробки відповідних програм щодо забезпечення підприємств служби побуту обладнанням з метою створення розгалуженої мережі малопотужних підприємств, які формували б завершену інфраструктуру в кожному житловому кварталі, мікрорайоні, місті, селі, а також щодо запровадження необхідних економічних стимулів для розвитку побутового обслуговування на селі.

3.10 Енергопостачання та водопостачання, водовідведення та утилізація сміття.

Інженерна-технічна інфраструктура міст України, до яких відносяться мережі та об'єкти енергопостачання та водопостачання, водовідведення знаходяться у незадовільному стані. Дійшов критичної межі технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства. В аварійному стані в Україні перебуває 30% водопровідних та 27% каналізаційних мереж, майже 14 тис. км теплових мереж. Інженерна-технічна інфраструктура міст України потребує значних об'ємів фінансування на ремонт та заміну амортизованих мереж, які у міських бюджетах відсутні. У ряді міст відбуваються непоодинокі випадки аварійних ситуацій техногенного характеру.

Неефективно діє система відрахувань на розвиток соціально та інженерно-технічної інфраструктури у містах України для інвесторів у сфері будівництва. Фактично кошти розпорошуються і витрати не відповідають реалізації нагальних питань заміни технічних мереж. При цьому законодавчо встановлена ціла низка пільг на відрахування коштів для розвитку інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту, які надаються при спорудженні житла та ряду об'єктів соціальної інфраструктури. Пільги визначаються як у грошовій формі, так і у вигляді механізмів перерахування, зокрема, дозвіл на сплату внеску на розвиток інфраструктури частинами або після завершення будівництва призводить фактично до безвідсоткового кредитування інвестора за рахунок територіальної громади. Крім того, контролюючи функції на виконання вимог введення в експлуатацію, покладено ДАБІ України, яке не є підзвітним органам місцевого самоврядування.

Монополісти на ринку надання послуг енергопостачання фактично є приватними фірмами (обленерго, облгази), яких мало турбують проблеми сталого забезпечення населених пунктів, акумулювання своїх бюджетів «розвитку» здійснюється за рахунок підвищення тарифів для населення, які вже підійшли до критичної межі. Видача технічних умов для містобудівного проектування також здійснюється монополістами, які створюють «неконтрольований диктат» своїх вимог.

Органи місцевого самоврядування не мають достатнього впливу на формування дієздатності інженерних служб відповідальних за стан інженерних мереж.

Особливо гостро постала проблема утилізації сміття в Україні. Особливого наголосу набула проблема із утилізацією сміття у місті Львів, хоча, фактично у такому стані невизначеності утилізації побутових відходів перебувають багато міст в Україні.

За підрахунками екологів, Україна накопичила 54 млн куб. м. відходів, а сміттєві полігони країни щорічно поповнюються приблизно на 15-17 млн т. В Україні налічується 6,5 тис. законних і близько 35 тис. незаконних сміттєзвалищ, загальна площа яких становить 7% від території країни. Необхідно невідкладно вирішувати ці проблеми на рівні держави, прийняттям відповідних законодавчих актів і програм так, як на рівні органів місцевого самоврядування ці проблеми не вирішити. Серед них проект Закону України про відходи (№ 4838), проект Закону України про внесення змін у деякі закони України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії (№4835), про внесення змін до Податкового кодексу (щодо оподаткування розміщення побутових відходів) (№4836), про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо використання деяких видів екологічного податку №4837).

3.11 Партиципація.

Громадянська партиципація – це процес, під час якого громадяни отримують можливість впливати на рішення органів державної, місцевої влади, а посередньо – можливість здійснювати контроль за їхнім виконанням, якщо дані рішення безпосередньо або посередньо торкаються інтересів громадян. Подібний вид партиципації відрізняється від традиційної участі громадян у виборчому процесі і реалізується за допомогою інших методів. Громадяни, отримуючи можливість брати участь в процесах регулювання на їхній ранній стадії, ще більш активно долучаються до процесів безпосередньої реалізації. Покрокове виконання громадянської партиципації передбачає: спільне прийняття рішень; консультування; зібрання ідей, думок, пропозицій, інформування, відсутність контакту спілкування.

Нині вже понад 1500 міст у світі запроваджують механізми «партиципаторного бюджету» або «бюджету участі», які є формою прямої демократії та означають відкритий процес дискусії та ухвалення рішень, у якому кожен мешканець населеного пункту через голосування вирішує, яким чином витратити частину місцевого бюджету. Так у Республіці Польща кілька років тому мало хто вірив, що мешканцям польських міст буде дозволено ухвалювати рішення щодо розподілу міських коштів шляхом прямого голосування. Партиципаторне бюджетування було запроваджено в цій державі лише 2011 року. Сьогодні майже у ста містах Польщі зокрема й у Варшаві – столиці держави, у різних формах реалізується цей принцип участі мешканців у міському бюджетуванні: кожен громадянин може подати свої пропозиції, а потім взяти участь у голосуванні щодо виділення коштів з бюджету міста. Проте в Україні експериментальне впровадження бюджету участі розпочалося лише з середини 2015 року в Чернігові, Черкасах і Полтаві в межах реалізації Проекту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності. Воно потребує підтримки на рівні Кабінету Міністрів України та профільних міністерств.

4. СТРУКТУРА ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ МІСТ (ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ; ЦІЛІ ТА ІНДИКАТОРИ ТА ІНШЕ)

Міське планування в Україні значно еволюціонувало після здобуття незалежності, але ще з радянських часів обтяжене спадком централізованої планової економіки, в якій містобудування було під державним контролем. В системі планування було запроваджено міжнародні стандарти, зокрема, оптимізацію процедур оформлення дозволів на будівництво, сприяння участі громадськості, а також розширення доступу до інформації з питань планування. Проте головна проблема залишається нерозв'язаною: приведення законодавства та практики роботи у відповідність до сучасних стандартів, що дадуть розробникам планів на місцевому рівні більший простір для маневру в управлінні розвитком. Внаслідок цього, місцева влада в Україні наразі не може повною мірою використати типові стратегії міського планування: залучення інвестицій, пожвавлення ринку житла, модернізацію інфраструктури, відродження центрів міст, що покликані покласти край занепаду та зосередитись на перспективному розвитку міста.

Протягом останніх 20 років реформи у сфері міського планування в Україні коливались між моделями централізованого та децентралізованого планування, що заважало розподілові земель та оформленню дозволів місцевою владою, а також придушувало потенційний ринковий попит на землю в містах. Протягом цього періоду було прийнято три загальнодержавних законодавчих акти, покликані врегулювати юридичні, регуляторні та інституційні процеси в містах. Вимоги щодо залучення заінтересованих осіб та забезпечення прозорості процедур було виведено на сучасний рівень з прийняттям двох ключових загальнодержавних законів у сфері міського планування.

Але негативним є з точки зору процесів децентралізації, що відноситься до будівництва та містобудування, є прийняття ЗУ №4733-1 від 17.01.2017 року, в якому зокрема скасовуються категорії об'єктів (5 категорій) і встановлюється 3 класи наслідків (3 кл. об'єкти понад 300 кв. м. дають дозволу виключно центральні органи ДАБІ), а також збільшення повноважень «головних інспекторів будівельного нагляду» (рівень штрафних санкцій, приписи без аргументації та інш.), які підконтрольні центральному апарату ДАБІ України. Також зазначеним ЗУ №4733-1 від 17.01.2017 року визначено, що уповноважені органи містобудування та архітектури, структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інші органи, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності є об'єктами державного архітектурно-будівельного нагляду, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю (тобто, це центральний апарат ДАБІ України) та нагляду, через «головних інспекторів будівельного нагляду».

Самочинне будівництво, самовільна зміна цільового використання земельних ділянок, самозахват у містах і селешах, через невиконання своїх повноважень у відповідному обсязі органами ДАБІ, вирішення узаконення через судові рішення – створює корупційні схеми. Така система «відключає» органи місцевого самоврядування від того, що відбувається у сфері будівництва на території міст і селищ, значно піднімає рівень корупції і не сприяє виконанню Урядової програми КМУ щодо децентралізації.

5. ЕКСКУРС: РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Україна є унітарною державою з трьома рівнями органів влади. Чинна система адміністративно-територіального устрою страждає від надмірної фрагментації на низовому рівні. Це явище є поширеним і в інших пострадянських країнах, в яких органи місцевого самоврядування утворювалися в прагненні до розширення демократії та контролю на місцях, а не до ефективності надання державних послуг.

На розв'язання проблеми фіскальної фрагментації були спрямовані кілька пропозицій зі здійснення адміністративно-територіальної реформи, що мали на меті об'єднання низових територіальних громад для збільшення їх середнього розміру та зменшення дисбалансу за чисельністю населення, а також надання певних бюджетних повноважень. Однак жодну з цих реформ не було реалізовано в повному обсязі. Нещодавно прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що спирається на положення нового Бюджетного кодексу, став першим розумним кроком до відновлення цих реформ, але його ще не реалізовано в повному обсязі.

6. ВІДКРИТИЙ ПРОЦЕС КОМУНІКАЦІЇ, КОНСУЛЬТУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ.

Відкритий процес комунікацій, консультування та прийняття рішень відбувається за умовами існуючого законодавства України, яке потребує покращення. Неформальне проектування у містах, що ставить за мету долучення громадськості у розробки пропозицій щодо розвитку населених пунктів ще у процесі свого становлення. На сайтах міських рад розташовані матеріали у відкритій формі генеральних планів міст, зонінг-планів, детальних планів забудови окремих територій міст. Регулярно проводиться інформування населення щодо роботи профільних депутатських комісій міських Рад, що долучені до питань просторового розвитку міст, питання, що виносяться на розгляд сесій міських Рад.

Але часто відкритий характер обговорень перетворюється на лобіювання певних інтересів. Непоодинокі випадки, коли громадські обговорення перетворились в інструмент боротьби конкурентів за найбільш привабливі проекти. Були створені «фірми» та «тротуарні партії», які за певну плату могли влаштувати будь-який мітинг як на підтримку певного інвестиційного проекту, так і проти нього. Ці схеми активно використовувалися при будівництві окремих житлових будинків, проектуванні об'єктів загальнодержавного значення і цілих мікрорайонів.

В Україні діють, згідно чинного законодавства, саморегульвні професійні організації у сфері планування і забудови територій, такі наприклад, як Національна спілка архітекторів України, Спілка ландшафтних архітекторів України, Спілка урбаністів України. На разі підготовлені пропозиції по створенню Палати сертифікований архітекторів України, що пройшли державну атестацію на зайняття професійної діяльності згідно до вимог законодавства України. Діяльність саморегульвних професійних організацій у сфері планування і забудови територій здійснюється на основі їх статутів, зареєстрованих в установленому порядку. Такі організації створюють неупереджено професійну оцінку містобудівним, архітектурно-будівельним проектам, що вирішують перспективу розвитку міст і селищ.

Для професійного колегіального обговорення планувальних, архітектурних та інженерних рішень об'єктів містобудування і архітектури, а також в разі потреби обґрунтування містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок при уповноваженому органі містобудування та архітектури Ради міністрів Автономної Республіки Крим, управліннях містобудування та архітектури обласної, Київської та Севастопольської міських, відділів районних державних адміністрацій, уповноваженому органу виконавчого комітету міської ради утворюються архітектурно-містобудівні ради, які провадять свою діяльність відповідно до типового положення про них.

7. ПРОБЛЕМИ НА РІВНІ ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІН.

7.1 Проблеми практичного застосування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р.

Два провідних Закони України «Про основи містобудування» (1992 р.) та «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) на сьогодні забезпечують проведення містобудівної політики у державі. Наявність цих взаємопов'язаних законодавчих актів потребує їх або вдосконалення, або заміну новим законодавчим актом, так як практичне застосування правової бази має певні проблеми та протиріччя.

Закон України «Про основи містобудування» став першим законодавчим актом України після здобуття незалежності, яким було збережено централізовану радянську систему. Основні повноваження у сфері планування, контролю та виконання рішень було покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію (ДАБІ). Згідно з цим законом, за обласними та районними радами було закріплено другорядні повноваження у сфері планування, а органи місцевого самоврядування мали просто контролювати реалізацію державних програм. Тим не менш, закон поклав на органи місцевого самоврядування певні повноваження щодо затвердження містобудівної документації на території відповідної територіальної громади. Водночас, попри те, що органи місцевого самоврядування здобули право планувати землекористування, просторовий розвиток і зонування, а також впливати на відповідні процеси, вони досі не мають права самостійно розробляти генеральні плани. Вони й надалі розробляються центральним плановим органом. Крім того, попри те, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. було встановлено обов'язковість затвердження генеральних планів і нових планів зонування територій протягом кількох місяців після ухвалення закону, містам так і не було надано кошти, необхідні для практичної реалізації відповідних положень. За відсутності обов'язкового плану чимало органів місцевого самоврядування тимчасово припинили надання земельних ділянок і оформлення місцевих дозволів в умовах відсутності перехідних положень, що придушило просторовий та економічний розвиток на ринковій основі.

Сьогодні навіть важко говорити про повноцінний досвід застосування Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», адже він зможе повністю запрацювати лише за умови повного забезпечення наших населених пунктів оновленою містобудівною документацією. Дуже суттєвою причиною такого стану є й відсутність зацікавленості керівників територіальних громад. І справа не тільки в їх небажанні створювати «прозорі» умови здійснення містобудівної діяльності, що унеможлиблює «ручне керування» у земельній і будівельній сферах, а ще й у небажанні витратити вкрай обмежені кошти на містобудівну документацію радянського зразка, яка сьогодні не потрібна.

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) відбулось біля 30 законопроектів щодо внесення змін до нього, що свідчить про недосконалість існуючої законодавчої бази містобудівної діяльності. Відбулась спроба «покрощити» Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. шляхом розробки законопроекту Верховної Ради України №5126, який був не прийнятий 18.10.16 р.

В межах реалізації проекту GIZ «Інтегрований розвиток міст України» було проведено дослідження ефективності діючого містобудівного законодавства, зокрема, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. Кількість експертів, що прийняли участь в цьому опитуванні у складанню «Матриці практичного досвіду» чинного законодавства України у архітектурно-містобудівній сфері становить 27 чол. Це головні архітектори міст, головні архітектори областей, керівники проектних установ та експерти з містобудівної практики. Міста, які розглядались у якості ділянок застосування чинного законодавства України у архітектурно-містобудівній сфері, охоплюють різні регіони держави. Серед 21 міста які були охоплені опитуванням: 16 – міста обласні центри; 4 – міста районні центри; 1 – столиця України м. Київ. Привертає увагу той факт, що більшість експертів по пропозиціям зміни чинного законодавства вважають, що проблема полягає, в першу чергу, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 р. №3038-VI). Кількість пропозицій по відміні Закону або по його суттєвому «покрощенню» шляхом внесення змін становить по цій групі становить 48 або 52% і 11% пропонують повернутись до розробки Містобудівного кодексу України, так як кількість змін і доповнень за п'ять років (період з 2011 року) до цього Закону його принципово не покращила.

Відповідальним за процес підготовки відповідних змін до чинного містобудівного законодавства є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з урахуванням відповідних пропозицій які підготовленні професійними громадськими організаціями. З огляду тих проблем, які встановлені у результаті експертного аналізу, зокрема, значна кількість зауважень і пропозицій щодо Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 р. №3038-VI), доцільно було би повернутись до розробки Містобудівного кодексу України. Приймає участь у розробці розробник. Таким розробником є уповноважена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України організація – Український державний науково-дослідного інститут проектування міст «Діпромiсто» ім. Ю.М. Білокопя. Корисним буде при цьому використання досвіду Німеччини по розробці та практичному використанні Будівельного кодексу.

7.2 Міське планування та адміністративна система України.

Міське планування знаходиться у залежності від адміністративного устрою в Україні. У різні історичні часи адміністративно-територіального устрою держави мав певні особливості. Значний вплив на адміністративно-територіальний устрій мала політична складова, економічними чинниками у попередні роки приділялась менша увага, що безумовно впливало на розвиток міст

Так, у 1921 році територія республіки Україна була поділена на 9 губерній, згодом у 1923 році було виділено ще 3 губернії. Але у період з 1925 по 1928 рік територія України вже була поділена на 42 округи. У основі такого районування була закладена необхідність проведення колективізації у аграрному секторі. Вже з початку

30-років минуло ХХ ст. округи відмічені і закріплене адміністративне районування на трьох рівнях: обласний, районний і міських (селищний). Делимитизація обласних меж проходила у період з 1932 по 1954 рік. Якщо у передвоєний період (1939 р.) кількість областей було вісім, то післявоєнний період (1954 р.) їх стало вже 24. Це був певний компроміс, де необхідність раціонального ресурсного планування господарського комплексу входило у протиріччя з догмами партійної побудови територіальних органів ВКП України. Вже до кінця 50-років була об'єктивно визначена необхідність укрупнення адміністративно-територіального устрою території України з метою раціонального ресурсного планування. Були створені сім совнаркомів, які поєднували адміністративні та господарські функції. Але вони проіснували недовгий термін і вже на початку 60-х років ХХ ст. були повернуті до обласного територіального поділу України. Все це вказує на досить складний процес проведення реформ адміністративно-територіального устрою України, де проявляє себе політична складова. Так політична складова проявила себе і на початку ХХІ століття.

Принципову готовність йти шляхом реформ, що його рекомендувала Європейська хартія, щодо забезпечення триєдиної – правової, організаційної та фінансової спроможності. Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні влада засвідчила ще у грудні 2004 р. Парламент у схвалену пакетну Постанову включив пункт про необхідність комплексного вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування» з метою розведення повноважень по національному і регіональному рівнях та децентралізації влади. Відтак, вищий законодавчий орган підтвердив гостроту проблеми, що заслуговує на розв'язання в антикризовому контексті. Основними принципами, на яких мала базуватися адміністративно-територіальна реформа, були визначені: повсюдність (Україна має стати співдружністю громад, що межують одна з однією); самодостатність (територія адміністративно-територіальної одиниці має бути достатньою з погляду можливості ресурсного забезпечення відповідними штатами соціальної та комунальної інфраструктури); доступність (адміністративних послуг, що надаються населенню у системі місцевого самоврядування).

Спеціальна робоча група працювала над моделюванням АТУ України і визначила перелік проблем, відповідь на які мала дати адміністративно-територіальна реформа. Усе це де-факто свідчило про наявність «кризи централізму» і гостру потребу децентралізації. Зміст адміністративно-територіальної реформи було чітко сформовано одним з чільних урядовців – «повна передача повноважень і ресурсів на місця, до місцевого самоврядування. Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління держави в цілому». Передбачалося, що втілення реформи поставить у центр уваги людину, її інтереси і потреби; забезпечить демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально відповідатиме курсу європейської інтеграції. Конкретизація всіх цих завдань знайшла своє відбиття в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р.», над яким працював великий колектив фахівців. У ньому були чітко виписані і конкретизовані основні засади адміністративно-територіальної реформи, пов'язані зі зміною системи владних відносин на всіх рівнях. Відправним пунктом політичної реформи визначався принцип: вільний громадянин – сильні території – заможні регіони – сильна держава. Але на першому ж етапі розпочатого реформування виявилися невдачі. Оскільки урядові заходи з самого початку були непослідовними, а необхідної роз'яснювальної роботи щодо пропонування змін не велося, спроби їх реалізації наštтовхнулися не лише на активний опір на місцях, але й на спротив з боку законодавчої влади і чиновників. Реформа під час урядування Ю. Тимошенка так і не вступила у стадію реалізації. Уряди Ю. Єханурова і В. Януковича також не наважилися на її проведення. Тож експеримент 2005 р. згорнули.

С огляду історичного досвіду формування АТУ – тривалий і складний процес. Крім політичної складової, він поєднує як елементи природного відокремлення територій, кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, у окремих випадках – особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими у структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

Важливість реформування АТУ України обумовлюється низкою обставин: по-перше, АТУ держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів Сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та Держави в цілому; по-друге, сучасний АТУ України сформувався за відсутності самостійної методології й визначався Імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР, він був адаптований до командно-адміністративної системи управління; по-третє, лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності, проте унаслідок різних причин, передусім відсутності політичної волі, в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, таку, що відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою.

Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі не має закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес. Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки: – конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою; – надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів; – неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи; – дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції, разом з відсутністю виконавчих органів у районних і обласних рад, які також не передбачені Конституцією, фактично привів до регіоналізації України, яка і стала поживним ґрунтом для сепаратистських проявів, що отримали значну фінансову, організаційну та й військову підтримку з боку Росії.

В Україні нині існує 11338 сільських, селищних та міських рад. Звісно, немало з них включають ще й по кілька сіл. В результаті АТР очікується, що має утворитися близько 1500 спроможних громад. Спроможних – у широкому, комплексному розумінні цього поняття, яке включає ресурсний потенціал та високий рівень і якість життя громадян, надання їм переважної більшості послуг як місцевого самоврядування, так і від державної влади. Для утворення спроможних громад та консолідації їх ресурсів для вирішення місцевих проблем протягом першого періоду реформи було ухвалено Закон «Про добровільне об'єднання громад», який став фактично головним інструментом реформи, оскільки саме він закладає вимоги щодо порядку ДОГ.

В Україні 24 області, 1 Автономна Республіка Крим та 2 міста загальнодержавного значення: Київ та Севастополь. 24 області мають виборні ради, які, однак, не мають виконавчих комітетів, а всі виконавчі функції делегуються обласними державними адміністраціями, що представляють центральний уряд. Назви більшості областей України походять від назв відповідних адміністративних центрів. Міста Київ та Севастополь мають особливий статус, який регулюється окремими законами. Міста мають ради з виконавчими комітетами, які одночасно виконують функції регіонального

представництва центрального уряду (міські державні адміністрації). Київ є не лише окремою адміністративно-територіальною одиницею, але й адміністративним центром Київської області. 490 райони і 182 міста обласного значення, котрі мають рівний статус у межах області. Як райони, так і міста мають власні ради, що обираються. При цьому лише міста обласного значення мають власні виконкоми, які відповідають за реалізацію муніципальної політики в межах їхніх повноважень. Районні ради виконкомів не мають і тому делегують усі свої виконавчі функції районними державними адміністраціями, подібно до обласних рад. Окрім 490 районів у великих містах загальнодержавного значення утворено 111 районів у містах. Наразі лише 55 районів у містах мають власні ради, але в усіх таких районах утворено районні державні адміністрації. Наприклад, у Києві у 2010 році рішенням міської ради, затвердженим Верховною Радою України, було ліквідовано десять районних рад, а управління розвитком районів було покладене на районні державні адміністрації. Деякі міста мають у своєму складі окремі селища та села, які також мають окремі адміністративні структури (ради). Статус міста обласного значення, як правило, надається містам, що є економічними, адміністративними та культурними центрами. У кожній області є принаймні одне місто обласного значення, яке є адміністративним центром області, міста районного значення, селища міського та сільського типу, села (об'єднані в територіальні громади).

Тому міське планування залежить від успішності розпочатих у черговий раз реформ АТР в Україні.

7.3 Окремі інструменти місцевого просторового планування.

Просторовий розвиток на місцевому рівні відбувається у відповідності до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) та чинного земельного законодавства.

Земельний кодекс України – кодифікований нормативно-правовий акт, який є основним джерелом земельного права в Україні. Прийнятий 25 жовтня 2001 року (№2768-III) Земельний кодекс, який вступив в силу 1 січня 2002 року, став третім в історії кодифікації земельного законодавства України з моменту здобуття незалежності і суверенітету. Чинний Земельний кодекс є загальногалузевим кодифікованим спеціалізованим законом в сучасній системі законодавства України, а в системі земельного законодавства – основним. Його завдання полягає в регулюванні земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад (громад) і держави, раціонального використання та охорони земель. Однак, незважаючи на всеохоплюючий характер, його мета не зводиться до вичерпної, повної і детальної регламентації всіх без винятку суспільних земельних відносин. Він не є єдиним нормативним регулятором зазначених відносин. Існує Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 №858-IV та ряд підзаконодавчих актів, що регулюють земельні відношення.

Містобудівне законодавство та земельне законодавство України є основою інструментів місцевого просторового планування. Але містобудівне законодавство та земельне законодавство України має певні розбіжності і на сьогодні це є основною завадою у ефективному використанні інструментів місцевого просторового планування.

Не зважаю на те, що містобудівне законодавство України та розроблена у відповідності до того законодавства, містобудівна документація виступає у якості основи розробки землевпорядної документації, на практиці маємо численні неузгодженості.

По-перше, невиконання Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011р. №556 про обмін інформацією між земельним та містобудівним кадастром та виконання Положень про містобудівний кадастр, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №559 від 25.05.2011 р. Створення єдиного кадастру, що поєднує земельний, містобудівний, адресний, реєстр речових прав та ін.

По-друге, функціональне зонування територій, яке передбачається містобудівною документацією прямо не пов'язується із класифікацією земельних ділянок за цільовим призначенням, відповідно до земельного законодавства.

По-третє, затвердження нової містобудівної документації не означає автоматичної зміни функції території. Реальні зміни можуть відбутись лише після ініціативи власника або користувача земельної ділянки на основі затвердженої землевпорядної документації.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.), основою для просторового планування є містобудівна документація і, зокрема, генеральний план міста. Для міст з населенням більше 500 тис. людей, курортів державного значення складовою генерального плану рекомендується розробка концепції розвитку міста. Генеральний план є основою для виконання плану зонування території у складі місцевих правил забудови. Для населених місць, які занесені в список історичних населених місць України, розробляється історико-архітектурний опорний план. Список історичних населених місць затверджується Кабінетом міністрів України. Детальний план території є містобудівною документацією з планування і забудови території на місцевому рівні. Прогнозні показники та пропозиції детального плану визначаються з урахуванням строку їх виконання протягом 10-15 років (розрахунковий строк детального плану). Залежно від темпів реалізації проекту розрахунковий строк може бути продовжений. У детальному плані для врахування інвестиційних намірів відокремлюється перша черга будівництва, тривалість якої встановлюється у завданні на розроблення документації (орієнтовно три-п'ять років).

Містобудівне законодавство та законодавство у галузі землеустрою передбачає існування окремо як планувальної містобудівної та землевпорядної документацій, що робить неефективним інструменти місцевого просторового планування. Процедури вирішення конфліктів між містобудівною та землевпорядної документації в Україні відсутні.

7.4 Повноваження та адміністративні процедури.

Повноваження та певні адміністративні процедури відбуваються до Конституції України згідно чинного законодавства відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про адміністративні послуги» (2013), «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) Статтями 16., 17, 18, 19., цього планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження містобудівної документації місцевими органами самоврядування генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до чинного законодавства з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Органами місцевого самоврядування

створюються центри надання адміністративних послуг, куди може звернутись кожний мешканець для отримання різних документів та інформації. При цих процесах чиновник-виконавець відокремлений від особи, що звернулась за адміністративною послугою, таким чином не виникає корупційних підстав.

Одним із важливих напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачено певними повноваженнями згідно чинного законодавства України, це забезпечення сталого розвитку містобудівної галузі та будівництва. Тут на шляху адміністративних послуг стає ДАБІ України, як монополіст дозвільних процедур. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності» №4733-1 (прийнятий ВР 17.01.2017 р.) внесено наступні зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:

- запропоновано поділяти об'єкти будівництва за класами наслідків (відповідальності), СС1 – незначні наслідки; СС2 – середні наслідки; СС3 – значні наслідки замість категорії складності (I, II, III, IV і V категорії складності), що діє на даний момент.
- Замовник має право виконувати будівельні роботи після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначним наслідком, та видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт – щодо об'єктів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками.

Тобто об'єкти будівництва III категорії складності, на яких право на виконання будівельних робіт надається на даний час після реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання будівельних робіт, згідно запропонованого дозвільного механізму повинні отримати дозвіл на виконання будівельних робіт, у зв'язку з тим, що за класами наслідків (відповідальності) відносяться до класу СС2 – середні наслідки (відповідальності). Наявність документу «Декларація про початок виконання будівельних робіт» чинним ЗУ не передбачена.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи в установленому порядку здійснюють державний будівельний нагляд та розглядають справи про правопорушення, передбачені цим законодавством. Накладати штраф від імені інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю мають право начальник Державної архітектурно-будівельної інспекції України та його заступники, начальники інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю та їх заступники у порядку, визначеному Кабінетом міністрів. Під час комплексної реконструкції повинно досягатися урегулювання конфліктів між приватними і громадськими інтересами. Знесення будинків і споруд, зелених насаджень, а також відшкодування збитків власникам (користувачам) будинків і споруд, земельних ділянок здійснюється у встановленому законодавством порядку. Особи, винні в порушенні законодавства у сфері планування і забудови територій, несуть дисциплінарну, матеріальну, адміністративну, кримінальну відповідальність згідно із законом. Застосування вказаних видів відповідальності не звільняє винних осіб від відшкодування заподіяної правопорушенням шкоди. Встановлення розмірів штрафних санкцій не вирішується і не оскаржуються у судовому порядку.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи фактично є моноцентрична адміністративна побудова, що входить у протиріччя з декларованими напрямками децентралізації в Україні.

ДОДАТОК 5.
ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСЬКИЙ
РОЗВИТОК У НІМЕЧЧИНІ

Нижченаведена інформація про інтегрований міський розвиток у Німеччині викладено відповідно до наступної структури:

- Ситуація/ретроспектива у Німеччині (здебільшого, з т.з. відмінностей від України);
- Постановка цілей у масштабі Німеччини/Європи/модель
- Плановий підхід/у спрощеній формі

Зміст відповідає окремим пунктам звіту Вадіма Вадімова (див Додаток 4)

1. Важливі тематичні звіти

1.1 Взаємозв'язок між процесами планування завдань та ресурсним і просторовим плануванням.

Німецьку систему планування вбудовано в рамки Європейської концепції просторового розвитку EUREK. EUREK являє собою важливу інструментарій формування транс-європейських мереж. Крім того, це – орієнтир для європейських регіонів метрополій. І, хоча EUREK аж ніяк не є концепцією, юридично обов'язковою до виконання країнами-учасниками, але ця концепція має високу ефективність, оскільки участь у ній та реалізація цілей на національному рівні має серйозну фінансову підтримку з боку ЄС. Здебільшого, EUREK має на меті виважений просторовий розвиток, котрий спирається на три основні положення сталого розвитку: **соціальну стабільність, охорону довкілля та ресурсозберігаючий економічний розвиток.**

Просторовий розвиток та структурний розвиток населених пунктів ЄС слід здійснювати за наступними моделями:

- Розвитку раціональної та поліцентричної системи міст та – нових відносин між містом та селом (система центральних населених пунктів)
- Забезпечення рівного доступу до інфраструктури та знань;
- Захисту культури та природної спадщини.

На практиці, просторове планування в Німеччині здійснюється на різних рівнях та в різних обсягах, які перебувають у взаємодії. В центрі уваги стоїть загальне просторове планування за участі спеціалізованих організацій районного міждисциплінарного та профілактичного планування.

1.2 Національними рівнями планування є:

(1) Федеральний (державний) рівень

На цьому рівні складаються моделі та розробляються стратегії просторового планування в Німеччині. Орієнтовною політичною рамкою організації території є визначення позиції щодо подальшого просторового розвитку території країни в цілому. Вона визначає майбутню просторову структуру на основі таких чотирьох моделей:

- Підсилення конкурентоспроможності;
- Життєзабезпечення;
- Управління користуванням та сталий розвиток території;
- Планування з урахуванням змін клімату та повороту в енергетиці

Насамперед центральні та регіональні органи планування повинні в планах та

програмах оформлювати територіальні структури згідно з наведеними вище моделями, відповідно спрямовувати розвиток населеного пункту та мінімізувати відносини конкуренції щодо використання території. Якщо для цього буде недостатньо апробованих інструментів центрального та регіонального планування, то їх, згідно з потребами, слід вдосконалювати.

(2) Рівень федеральних земель

Плани землеустрою на рівні федеральної землі, в масштабі від 1:100.000 до 1: 500.000, складаються у відповідності з конкретними положеннями про принципи та цілі (обов'язкові завдання) з метою розвитку, впорядкування та безпеки відповідної території. Ці завдання стосуються структури поселень, структури вільних територій та забезпечення місць розташування та трас інфраструктури. Рішення також можуть стосуватися **пріоритетних територій, територій під спеціальним дозволом та придатних територій**. Як приклади можна навести **пріоритетні території природи та ландшафту** та **пріоритетні території для отримання вітрової енергії**. При складенні планів землеустрою необхідно провести (стратегічну) екологічну перевірку.

(3) Регіональний рівень

В рамках регіональних планів землеустрою (**регіональних планів**), в масштабі від 1:50.000 до 1: 100.000, конкретизуються принципи та цілі планів землеустрою на рівні федеральної землі по окремих **частинах території** відповідної федеральної землі. Окремі території планування, залежно від потреби, можуть відрізнятися за розміром площі. Оскільки вони мають відношення до економічних просторів та функціональних взаємозв'язків, вони можуть, при необхідності, також перетинати кордони федеральних земель.

(4) Комунальний рівень

На комунальному рівні, для всієї території громади слід скласти **плани землекористування** (Масштаб від 1:5.000 до 1:50.000). Сюди також входять незабудовані ділянки. Ці плани є обов'язковими для вчинення адміністративних дій, але не надають ніяких прав приватним суб'єктам.

Плани забудови, які впливають з планів землекористування, складаються не на всю територію громади загалом, а на окремі її частини, на яких передбачено впровадження змін. Також обов'язковими до виконання приватними суб'єктами є такі плани: (Масштаб від 1:500 до 1:5.000).

При складенні планів землекористування, приватні та суспільні інтереси слід розглядати у співставленні та протиставленні. При такому розгляді слід також враховувати результати екологічної перевірки. Громадськість та установи, інтересів котрих це стосується, слід завчасно поінформувати про складення плану землекористування; їм слід надати можливість оцінки проекту плану землекористування. Слід обґрунтувати причини відхилення заперечень, які не були враховані у плануванні.

2.2. Важливі тематичні розділи інтегрованого розвитку міста

2.2.1 Житлове будівництво

Ринок житла в Німеччині має такий вигляд:

- До складу житлового фонду входить приватне та орендоване житло. Традиційно, у різних регіонах надаються переваги різним видам помешкання. Є міста, де житло повністю винаймається, та міста з високою часткою приватних помешкань. Якщо мешканець має власне житло, то він водночас є співвласником

будинку та земельної ділянки, яка до нього належить. За цю спільну власність він несе фінансову та організаційну відповідальність. Нові форми власності та помешкань, такі як «модульні будинки», «будинки для декількох поколінь, самопоміч у модернізації житла, були апробовані протягом останніх двох десятиліть.

- Демографічні зміни (низький рівень народжуваності/старіння населення, збільшення кількості домогосподарств, що складаються з однієї особи), стають дедалі помітнішими навіть у пропозиціях на ринку житла.
- Якщо в період після війни перевага віддавалася будівництву нового житла, то починаючи з 80-х років акцент розвитку житлового фонду змістився у бік «відновлення міста», тобто – у бік збереження, підтримки та модернізації наявного фонду старих будівель. Така політика підтримувалася та підтримується через різні програми стимулювання.
- Між тим, будівництво нового житла здійснюється здебільшого силами приватних суб'єктів. Будівельний сектор Німеччини є одним з ключових у промисловості та водночас – однією з найбільших галузей економіки. Якщо у 50-70-х роках минулого століття житлове будівництво велося силами державних компаній, то зараз ці компанії, в основному, приватизовані.

Сьогодні перед містами постає завдання подальшого отримання доступного житла та будівництва житла прискореними темпами. Водночас слід забезпечити спрямування пропозицій житла на широкі верстви населення, відповідно різноманітним потребам суспільства великого міста. При цьому треба зберігати соціальні осередки та вирішувати проблеми, пов'язані з демографічними змінами. При цьому необхідно враховувати різноманітність форм помешкання та життя. Слід і надалі проводити енергетичну санацію житлового фонду, роблячи це дбайливо, без соціальних напружень. Як і раніше, важливим аспектом розвитку міста залишається питання помешкань у центральній частині міста.

Держава реалізує свою житлову політику, застосовуючи такі інструменти:

- вона управляє будівельними роботами через планування їхньої організації (де та що будувати?);
- вона контролює безпеку через будівельний нагляд (як будувати?);
- вона підтримує незаможні верстви населення через заходи цільового фінансування або через обмеження вартості оренди житла;
- вона стимулює застосування неперервних та кліматично сприятливих методів забудови заходами цільового фінансування.

2.2.2 Питання зайнятості та економічного розвитку (економіка міста)

Щоб об'єднувати зусилля та бути здатними позиціонувати себе як населені пункти у глобальному конкурентному середовищі, німецьким містам, особливо в контексті регіонів метрополій, доводиться розвиватися як конкурентоспроможним інноваційним територіям. При цьому особливе значення має діяльність в міжнародних мережах та напрацювання системних зв'язків з фінансуючими структурами ЄС.

Центри міст, як осередки робочих місць, піддаються істотним змінам в результаті перетворення виробничого суспільства на суспільство сфери послуг та інформації. Багато комерційних підприємств розмістилися за новими адресами в районах міст та на околицях міст з добре розвинутою транспортною інфраструктурою. З іншого боку, хороша адреса в центральній частині міста може відіграти важливу роль у культурі підприємництва. Зміна цільового призначення (використання) занедбаних промислових зон чи пустих незайнятих будівель, що мають історичну цінність, від-

криває нові додаткові перспективи розвитку центральної частини міста як місцезнаходження підприємств будь-якого розміру. Потенціал розвитку мають, зокрема, ремісничі підприємства, розташовані біля меж центральної частини міста. Різноманітність видів цільового використання, посилення використання офісних приміщень, та перенесення місцезнаходження державних установ у центр міста можуть стати стратегією стабілізації центральних районів міст з їхніми функціями трудової діяльності та – економіки.

Німецькі міста, залежно від своєї стартової демографічної та економічної ситуації, сформулювали для себе пріоритетні напрямки розвитку, деякі з котрих наводяться нижче:

- зосередження на економічному розвитку як на перспективній галузі та виділення на території районів пріоритетного економічного розвитку;
- поєднання розвитку населених пунктів та транспорту, і підтримка у такий спосіб наявних переваг на всіх частинах території;
- розвиток синергетичних ефектів між наукою та економікою та більш ефективного використання на цій основі видів діяльності, які створюють додану вартість;
- підтримка малого та середнього бізнесу та – створення нових підприємств;
- використання близькості розташування інших економічних центрів, регіонів метрополій з метою створення нових імпульсів в економіці;
- посилення досяжності центральних частин міста та інших центрів, краща концентрація зусиль транспортних підприємств та посилене об'єднання транспортних потоків у мережу;
- охорона культурної спадщини, догляд за нею та її подальший творчий економічно виважений розвиток;
- використання мистецтва та культури з метою підсилення самобутності регіону, а також використання культурних заходів як фактору ідентифікації території;
- критичний перегляд норм та стандартів, а також здійснення подальшого сталого процесу дебіюрократизації;
- обмеження державних установ виконанням державних ключових функцій та забезпечення потужної публічної системи управління, близької до громадян;
- перенесення відповідальності та повноважень на комунальний рівень завжди там, де це має сенс;
- пропонувати надання послуг, здебільшого, – через Інтернет та перевіряти, які завдання комунальні служби можуть виконати краще;
- бути містом, яке дає притулок приїжджим, а також надає можливість людям, які тут живуть тимчасово, та які працюють в галузі економіки та науки, займатися мистецтвом або навчаються, творчо розгорнути свої здібності;
- інтенсифікувати інформування про місто як економічний майданчик та цілеспрямовано підтримувати підприємства регіону в освоєнні міжнародних ринків (маркетинг міста).

Економіка міста, як економічна основа місцевого планування, є просторовим відображенням комерційного розвитку, з урахуванням взаємозалежності економічних, демографічних, соціальних та політичних факторів. Завдання просторового планування полягає у забезпеченні пропозиції території, які відповідають зазначеним вимогам.

Для великих міст з високою часткою послуг централізованого характеру, промислові підприємства є невід'ємною частиною. Тому суттєвим завданням в рамках

політики розвитку міста є забезпечення промислового та комерційного сектору міста **пропозиціями щодо придатних територій**. З метою виділення на довготривалу перспективу існуючих та запланованих під вказані потреби ділянок, а також раціонального розвитку міста та його частин, в рамках **секторального плану розвитку міста** можна сформулювати інфраструктурні вимоги до освоєння та стабілізації таких ділянок. При цьому, узгодження цього плану з наукою буде так само важливим, як і його пов'язання з якісною транспортною інфраструктурою.

До складу **секторального плану розвитку міста** можуть входити наступні елементи:

- **просторова модель**, на котрій будуть показані перспективні напрямки економічного розвитку;
- **концептуальний план** з описом якості та потенціалу промислових та економічних зон, формулюванням заходів щодо розвитку територій та – пріоритетів використання нових ділянок та забезпечення інфраструктурних підготовчих робіт.

Таким чином відбувається поєднання цілей розвитку міста, цілей політико-економічного розвитку (напр. забезпечення та розвиток промислових центрів) з інструментарієм просторового планування. План розвитку міста стосовно промисловості та економіки слід включити в систему просторового планування та узгодити з планами розвитку міста стосовно мобільності та центрів.

2.2.3 Культура, зокрема – культура будівництва

В національному та міжнародному масштабі німецькі міста користуються популярністю завдяки їхнім історичним центрам, що мають високу цінність, а також – якісному плануванню та будівельним проектам в рамках сучасних завдань. При цьому, важливим елементом будівельної культури є **збереження архітектурної спадщини**. Збереження пам'яток вважається загальнодержавним завданням та реалізується через різні програми фінансування.

Після того, як 1975 р. був оголошений роком захисту європейських пам'яток, у Німеччині та Європі значно виросло усвідомлення необхідності збереження архітектурної спадщини. Під захистом пам'яток розуміється не лише «консервація» минулого, але й збагачення містобудування та живої культури міста, до якої належить не тільки сам архітектурний пам'ятник, але й його оточення, навколишні мешканці, та – користувачі. Архітектурний пам'ятник більше не розглядається інвесторами та власниками як обтяження з законодавчими обмеженнями, але як **індивідуальна ознака**, котра може принести економічні переваги. Так, сьогодні більша частина будівельних інвестицій припадає не на новобудови, а – на три чверті – на будівельні роботи в існуючих будинках, тобто – на перепланування, розширення, (енергетичну) санацію, ремонти та відновлення.

Крім роботи з історичною спадщиною, велике завдання сьогодні полягає у планомірній та постійній **розбудові наявного фонду споруд та розширення наших міст**. В умовах постійних змін базових суспільних умов, місто також знаходиться у постійному процесі трансформації. Критерієм якості будівництва міст та зведення окремих будівель є те, наскільки таке будівництво робить можливою реалізацію трансформаційних процесів. В цілому, завдання будівельної культури полягає у створенні оточення, яке дає відчуття життєвого комфорту. Окрім рис соціального, екологічного, та економічного характеру, вона також має емоційний та естетичний вимір. Створення, засвоєння та використання будівельної культури – це суспільний процес, який спирається на широке розуміння через якісні цінності та цілі. Планування розвитку міст може сприяти **неповторності** наших міст, створюючи таким чином місцеву та національну **самобутність**.

Якість будівлі, території загального користування та – картини міста, у багатьох містах характеризується високим рівнем художнього оформлення, доглядом та старанністю виконання будівельних робіт. Містобудівні плани повинні бути пов'язаними з таким просторовим образом міста та розвивати цей образ у мистецькому містобудівному аспекті. Там, де проводять будівництво з точки зору сталого розвитку, виникають високоякісні життєві простори майбутнього. При цьому, спілкування на тему культури будівництва з усіма групами-учасниками, а також – з громадськістю, сприйняття будівельної культури не лише як процесу будівництва, а як засвоєння будівельної культури та культурної практики – все це являє собою шанс не тільки краще розібратися в процесах планування та будівельних проектах, але й надати імпульс підприємницьким та суспільним ініціативам щодо якості планування та будівництва.

Апробованим інструментом підсилення культури будівництва є містобудівний та архітектурний конкурс, обов'язковий для будівель громадського призначення, котрий також проводиться багатьма приватними інвесторами з метою максимального підвищення якості та привабливості будівельного об'єкту.

2.2.4 Розвиток усіх частин міста

Проблеми, подібні до українських, мали місце в Німеччині, починаючи з кінця 90-х років. Зокрема в східнонімецьких землях ставало все більше приміщень, які, внаслідок демографічних втрат, тривалий час стояли порожніми. Багато східнонімецьких міст та громад, внаслідок економічного спаду, міграції населення, масштабних простоїв житлового фонду, а також – високого безробіття та низької купівельної спроможності, зазнали масштабних проблем свого розвитку. Для подолання такої ситуації, в рамках завдань щодо комунального розвитку, було введено поняття «модернізації міст».

Головне завдання модернізації міст полягало у рівноправному стимулюванні заходів з підвищення вартості та демонтажу будівель. Програму модернізації міст необхідно реалізовувати у тісній співпраці з приватними суб'єктами, зокрема – з власниками будівель та територій. З урахуванням такого співробітництва, з 2004 р. в рамках німецького містобудівного законодавства були створені власні положення щодо містобудування. Межі таких територій стимулювання слід було зазначити у просторі згідно з рішенням громади.

Програма модернізації міст

Модернізація міст є найважливішою реакцією в галузі містобудування на демографічні та економічні структурні зміни. За допомогою цільових програм відбувається неперервне забезпечення та підвищення якості життя, помешкання та умов праці. Ключовими моментами є підсилення ролі центрів міст та збереження старих будинків, скорочення простоїв житлового фонду а також підвищення значення міст, які зазнали процесів зменшення.

Актуальний етап модернізації міст слід використати для вдосконалення стратегій внутрішнього розвитку та їхнього закріплення як основної ідеї містобудування. Необхідне в процесі містобудування знесення панельних будинків, що простоюють порожніми, і надалі лишається важливою складовою програми модернізації міст.

Програма «Соціальне місто»

З 1999р., через іншу програму стимулювання «Соціальне місто», Федеративна Республіка Німеччина підтримує стабілізацію та підвищення цінності **частин міст та населених пунктів**, слабо розвинутих у містобудівному, економічному та соціальному відношенні, а також – слабо структурованих. Містобудівні інвестиції у житлові зони, в інфраструктурне обладнання та у якість житла слугують житловому

комфорту кількох поколінь, створенню комфортної родинної атмосфери в помешканні та покращують шанси мешканців на участь в суспільних процесах та інтеграцію в такі процеси. Мета полягає насамперед у стимулюванні живих відносин суспільства та посилення соціальної єдності.

Крім того, визначення території застосування програми у громадах надає важливий імпульс розвитку спільних міжвідомчих стратегій прийняття рішень. Завдяки програмі, інструменти, ініціативи та заходи на місці, буде краще узгоджувати, пов'язувати та ефективніше реалізовувати. Для цього, посилено залучаються партнери від економіки та суспільства, напр. (громадянські) фонди, посади на суспільних засадах, волонтерські служби та підприємства. В рамках **управління кварталом**, котре застосовується на місцях, здійснюється координація заходів та активності мешканців. Таке завдання для району міста та посередницька функція такого завдання (все місто – частина міста) мають суттєве значення. Так само важливою є участь громадян в житті «соціального міста», як захід стимулювання кваліфікації, так і – вираження самобутності.

2.2.5 Розвиток центральних районів міст

Регіони метрополій

З початку 90-х років у Європі йде жвава дискусія про «регіони метрополій», суть якої полягає у більшому зосередженні на регіонально-політичних заходах у великих конкурентоспроможних агломераціях. У європейських дебатах, поняття «регіони метрополій» вживається, здебільшого, як синонім «регіонів великих міст» чи «міської агломерації». На фоні глобалізації та європейської інтеграції все більшого значення набуває посилення конкурентоспроможності регіонів. Тому стимулювання економічного зростання та – інновацій дедалі частіше стає головним завданням політики розвитку території. При цьому – у Німеччині та Європі – особливого значення набувають регіони метрополій, які, будучи центрами розвитку співробітництва, мають підсилювати конкурентоспроможність Європи («Лісабонська стратегія» Європейського Союзу). У процесі глобалізації, регіони метрополій можуть і надалі підсилювати свою роль місць концентрації динаміки економічного та суспільного розвитку та розвиватися до рівня вузлових центрів економічних сил. Можна вважати, що у майбутньому регіони метрополій посідатимуть видатне місце в конкурентній боротьбі регіонів і, таким чином, займуть ключові позиції щодо розвитку території.

Поліцентричний розвиток міста

Подібні явища концентрації та агломерації відбуваються і на комунальному рівні. Торгівля та надання послуг концентруються здебільшого у **центральних районах міст**. Рішення щодо розміщення громадських установ також слід приймати на користь центральних районів.

З точки зору політики розвитку міста, в центрі уваги, звичайно, стоїть питання постачання населення. Щоб налагодити масштабне якісне постачання всіх громадян в усіх частинах міста, у багатьох великих містах Німеччини було створено «концепції центрів», які в своїй основі, як правило, мають **поліцентричну структуру**. Функціонуючі центри стимулюють привабливість міст, добре пристосовані до сталого розвитку мобільності, а для людей є хорошими ідентифікаційними ознаками населених пунктів. Для населення, з огляду на демографічні та кліматичні зміни, важливо отримувати послуги та пропозиції роздрібної торгівлі для задоволення побутових потреб, поруч з місцем проживання.

Для забезпечення та розвитку центрів у житлових кварталах, окрім їхнього містобудівного та суспільного значення, важливим фактором є функція роздрібної торгівлі.

Профіль роздрібної торгівлі у містах та громадах змінюється швидкими темпами. Структурні зміни цієї галузі економіки формують вигляд наших міст. Такі зміни знаходять своє містобудівне відображення насамперед у двох тенденціях розвитку:

- по-перше – у стійкому попиті на площі під роздрібну торгівлю в самому центрі міста, а також – на відведення територій під нові торговельні центри
- по-друге – експансія та скупчення підприємств продовольчого постачання у промислових районах, віддалених від житла, відбувається не на користь існуючим центрам.

При цьому, концентрація, що виникає, чи то структурного, чи просторового характеру, ставить складні завдання перед містами якраз з точки зору зразкової організації міського життя та сталого розвитку міст.

Роздрібну торгівлю слід розташовувати в центральних районах міст, а не на зелених галявинах чи в інших непристосованих місцевостях. Тому, важлива політична ціль розвитку міст полягає в масштабній інтеграції роздрібної торгівлі, сумісної з функціями міста. Те саме стосується торговельних центрів, «Шоппінг-молів» а також великих спеціалізованих магазинів (ринків). Для досягнення таких цілей, місцева влада вживає низку заходів, починаючи з активізації використання потенціалу територій центральних районів міста завдяки створенню будівельно-правових норм, надання інформаційних та консультаційних послуг, аж до використання юридичних інструментів з метою недопущення виникнення нових точок роздрібної торгівлі у непристосованих для цього місцях.

2.2.6 Транспорт, мобільність

Міста дедалі більше перетворюються на території з високою концентрацією індивідуального легкового автотранспорту. Багато людей нагадують по загрозу задихнутися серед автотранспорту. Автотранспорт продукує вихлопні гази, створює шумове навантаження для жителів міст, поглинає невідновлювані ресурси, вимагає дефіцитних територій, є причиною травматизму та смертей. Легковий автотранспорт ставить під загрозу якісні показники міста. Прилегли до доріг території стають дедалі непривабливішими, втрачаючи якісні властивості для помешкань.

Тому, протягом останніх двох десятиліть, цілі німецької політики мобільності зазнавали серйозних змін. Якщо у 1970 – 1990 роки в центрі уваги стояло стимулювання розвитку індивідуального (легкового) транспорту, а розбудова транспортних систем вимагала дедалі більших земельних ресурсів, то згідно з транспортною політикою на межі 20-21 століть виникла тенденція дедалі більшого гальмування розвитку легкового автотранспорту, оскільки згідно з гранично припустимими показниками для країн ЄС, необхідно постійно знижувати рівень навантажень, спричинений індивідуальним автотранспортом (шум, дрібнодисперсний пил, окиси азоту).

Тому додаткова мета комунальної транспортної політики сьогодення полягає у відході від транспорту. Тому слід добиватися скорочення маршрутів та зниження кількості транспортних одиниць. Така стратегія пов'язана з ключовим виразом «**Місто коротких шляхів**». Політику заселення та транспортну політику слід сильніше пов'язати між собою. Щільні та змішані структури міста можуть сприяти скороченню шляхів та – переходу від моторизованого до немоторизованого транспорту. З цією метою розроблялися всеохоплюючі концепції масштабного зниження транспортного навантаження, щоб покращити баланс інтересів транспортних компаній щодо використання ними мережі автошляхів. Рух легкового автотранспорту по існуючих автошляхах буде обмежений на користь пішоходів, велосипедистів та громадського міського транспорту. Важливим внеском до цього стане більш привабливе оформлення дорожньої мережі та додаткові заходи з озеленення.

Часто таке будівельне перепланування доріг пов'язане з обмеженням швидкісного режиму в результаті створення зон руху з обмеженням швидкості до 30 км/год. Автотранспорт, що залишається, повинен одночасно відповідати екологічним вимогам та не створювати проблем для міста. Заходи щодо зниження транспортного навантаження тісно пов'язані з **політикою впорядкування**, спрямовану на керування та обмеження автотранспортних потоків. До неї належать всеохоплюючі та масштабні концепції щодо парковок для центрів міст або центрів районів населених пунктів, де надаватиметься перевага вантажному автотранспорту, розвезенню вантажів, постачанню підприємств за допомогою фургонів на шасі легкових автомобілів та – руху автотранспорту мешканців прилеглих будинків, але кількість автотранспорту клієнтів або покупців буде обмежена застосуванням плати за паркування та скороченням території паркування.

Нові вимоги до мобільності також виникають внаслідок подальшого зростання частки населення похилого віку. Для людей та підприємств у місті, слід відшукувати засоби та шляхи забезпечення мобільності, котра була б водночас соціально справедливою та екологічною.

Першим кроком до **інтегрованої концепції мобільності** є, як і в інших галузях, розробка моделі. Модель дає відповіді на просте запитання: «Куди ми йдемо?». Таким чином, модель є першим кроком на шляху до транспортної системи, яка враховує скінченність природних ресурсів та необхідність захисту клімату. Стратегії які впливають з цієї моделі, містять міркування про те, який транспорт у майбутньому краще вписати в простір міста:

- поліцентричну структуру міста слід підсилити кращою досяжністю до різних частин міста, транспортним зв'язком різних частин міста між собою та – між центральними районами міста;
- слід підвищити рівень транспортного комфорту міста шляхом демонтажу доріг надлишкових розмірів, підвищення цінності територій, прилеглих до таких доріг, а також – з урахуванням структур транспортних мереж, що склалися історично;
- Транспорт має споживати менше ресурсів, таких напр. як енергія та запечатані ґрунти;
- Слід зменшити транспортне навантаження міського та глобального середовища;
- Транспорт, комфортний для міста, необхідно підсилити, зважаючи на потреби мобільності, що змінюються, напр. внаслідок мультимодальності або зниження кількості одиниць моторизованого транспорту;
- У майбутньому, центральну частину міста слід надалі розвантажувати від легкового автотранспорту, в котрому немає необхідності. При цьому, вивільнені площі слід використовувати для підвищення вартості місць проживання, роботи та перебування;
- Для громадського міського транспорту також слід надалі розробляти творчі та специфічні рішення при співробітництві з усіма транспортними підприємствами. При цьому особливого значення набувають тарифні системи, які охоплюють низку підприємств та територій. Те саме стосується оптимізації пересадочних вузлів для забезпечення більшого радіусу дії громадського міського транспорту.
- З метою зниження інтенсивності потоків транспорту, які починається та закінчується в даному населеному пункті, центральним елементом управління має стати раціональна експлуатація паркувальних майданчиків. Завдяки цьому, буде знижено кількість прямуючих до центру міста автомобілів власників,

котрі працюють в центрі, а також – кількість транспорту, який пересувається в пошуках паркування, та – кількість випадків незаконного та неправильного паркування. Це дозволить вивільнити більше паркувальних місць для автомобілів працюючих на підприємствах, їхніх клієнтів та жителів прилеглих будинків. Ефективне використання наявних паркувальних місць завдяки раціональній експлуатації паркувальних майданчиків також призведе до покращення якості міста та якості життя в ньому, а також – до більш чистого довкілля.

2.2.7 Незабудовані території, місця відпочинку, екологічна ситуація

Протягом останніх десятиліть точка зору щодо планування на вільних територіях та місцях зазнала змін. Такі території та місця більше не розглядаються як категорії «планування за залишковим принципом», а як важливі елементи розвитку міста та регіону. Їм відведено важливу функцію компенсації та доповнення. Планування вільної території – це не просто планування заради охорони природи та збереження ландшафту; це планування з урахуванням співвідношення заселеної та вільної території. Таке планування слугує не тільки захисту природних основ життя, але й формуванню картини місцевості та ландшафту, збереженню приміського сільського господарства, а також – соціальним та культурним потребам людей.

Якісно оформлені та привабливі вільні та зелені території загального користування, у зв'язку з дедалі щільнішою забудовою, виконують кліматично важливу компенсаторну функцію. Проте, вимоги до вільних територій зростають; бажання знайти спокійне місце на природі, займатися спортом, спілкування, а також нові та тимчасові види використання вільних територій конкурують між собою.

Протягом десятиліть, площі під заселення та транспорт у Німеччині щодня зростають більше ніж на 80 га. В деякі роки таке зростання сягало навіть майже 150 га. З розширенням площ під заселення, у більшості випадків, пов'язане масштабне запечатання ґрунту, з наслідками для місцевого клімату, водного балансу, фільтрації шкідливих речовин та захисту флори, фауни та біотопів. Починаючи з 80-х років, постійне розширення площ під заселення та транспорт обговорювалося громадськістю з використанням словосполучень «Споживання ландшафту» та «споживання територій». Воно відбувається насамперед на околицях міст та у передмістях за рахунок вільних площ та зелених зон. Традиційно, вільні площі та території завжди були поняттями-антагоністами щодо площ під заселення. Вільні площі – це не забудовані площі в межах міст, тобто – сади, задні двори, міські парки та кладовища. З метою відмежування від міських **вільних площ**, як правило, у регіональному плануванні та планування на рівні федеральної землі застосовується поняття **вільного простору**. Вільний простір відмежовує вільну незабудовану територію, часто – сільськогосподарського використання, від площ міської забудови.

У 1992р. на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро було прийнято програму дій. Її мета полягала у поєднанні екології, економіки, соціального комфорту та приведення їх у рівновагу. Після 2000 року, через **ефективне використання ресурсів**, як модель розвитку в рамках європейської екологічної політики, були введені нові поняття. «Нульовий слід», тобто «нульовий» екологічний відбиток, нейтральний показник по CO₂ або ланцюжки життєвого циклу відтепер постали в центрі політики міського розвитку. При цьому ключовим слово стало **«Відокремлення»**: тобто місто та економіка мають зростати – але відокремлено від негативного впливу на довкілля.

Зміна клімату стосується міст в особливий спосіб. Зміна клімату впливає на біоклімат, а відтак – на здоров'я та самопочуття людей. Тому одним з найважливіших

завдань, котре ставить перед нами зміна клімату, є турбота про якість життя у місті, у тому числі – у майбутньому.

В рамках Федерального закону про охорону природного середовища від 1976 р. було впроваджено інструментарій **ландшафтного планування** як рівноцінний інструмент щодо планування житлової зони. На цій законній основі складаються муніципальні ландшафтні програми в рамках загальної міської концепції екологічної профілактики. За минулий час, ландшафтна програма багаторазово доповнювалася, і тепер складається з наступних планів:

- Природний баланс/захист довкілля;
- Захист біотопів, флори та фауни;
- Ландшафтний краєвид
- Відпочинок та використання вільного простору
- Загальна міська компенсаторна концепція

Таким чином, розробка стратегії щодо міського ландшафту являє собою не тільки проект, котрий стосується вільного простору, але й проект соціального, культурного та політичного розвитку міста як населеного пункту. До стратегії місцевого ландшафту належить санація та об'єднання в мережу існуючих зелених зон, так само як насадження природонаближених кліматично ефективних змішаних лісів, закладення нових парків та зелених зон, оформлення території загального користування та насадження нових дерев вздовж доріг. Таким чином, цілком конкретно реалізуються цілі кліматичної політики. Озеленення є багатошаровим. Тому стратегію оформлення міського ландшафту можна здійснити тільки в рамках спільного проекту. Така робота потребує кооперації із залученням всіх можливих ресурсів та об'єднань, а також – участі та ініціативи багатьох суб'єктів міста – від спеціалістів до простих громадян.

Мережа територій загального користування формується не тільки завдяки вільним зеленим зонам, а, в основному, за рахунок простору, на якому міська забудова межує з вільними територіями. Значний потенціал розвитку міста полягає в підсиленні такого сусідства. Це особливо стосується центральної частини міста. Тут найвищим пріоритетом має бути створення та відновлення самобутності базових об'єктів та кварталів міста з урахуванням високої інтенсивності їхнього використання. Так навіть транспортні системи, за допомогою технічного оформлення, можна перетворити на концентровані осередки суспільного життя та нові центри міста.

2.2.8 Освіта та культура

У Федеративній Республіці Німеччина сектор освіти знаходиться в компетенції окремих федеральних земель. Вони, як правило, складають **плани розвитку шкіл**, які утворюють основу планування соціальної інфраструктури у розвитку міста. Мета плану розвитку шкіл полягає в попередньому плануванні динаміки попиту на місця в школах усіх типів та своєчасне задовільнення цього попиту. **Плануванням шкільної мережі та плануванням розташування виробничих сил** переслідуються мета формування в масштабах міста та регіону виваженої пропозиції щодо кількості учнів шкіл всіх типів. Особлива увага зараз приділяється:

- Школам професійного навчання та дуальній системі освіти (школа та виробництво);
- інклюзивній шкільній системі; це означає, що людина з вадами розвитку повинна інтегруватися в «звичайну» шкільну систему та не зобов'язана відвідувати спецшколу.

Освіта – це ключ до соціальної інтеграції та двигун економічного розвитку. Випробуванням для системи дошкільного догляду, загальної шкільної та професійної освіти, а також – навчання у вищих навчальних закладах та довічного підвищення кваліфікації є зростання числа мешканців, поляризація у соціальному просторі та сегрегація освіти та кураторства, а також можливості вищих навчальних закладів. Тому, на основі синергетичних зусиль між наукою та економікою, робляться спроби надати нові імпульси зростання перспективним галузям.

2.2.9 Соціальна інфраструктура та сфера послуг

Планування **соціальної інфраструктури** в Німеччині зараз обмежується тільки завданнями забезпечення життєвих потреб населення в:

- освіті та догляді за дітьми;
- охороні здоров'я силами клінік (паралельно приватно практикуючим лікарям)
- експлуатації спортивних споруд;
- експлуатації культурних закладів (міських театрів, оперних театрів, музеїв, бібліотек)
- адміністративних послугах.

Для планування розвитку міста важливо, щоб місця розташування цих служб мали гарний доступ для населення. Схематично це можна представити на плані секторального розвитку. Як правило, у великому місті найбільшим сектором зайнятості є сфера послуг. Перелік охоплює підприємницькі, освітні, рекрутингові, фінансові, туристичні послуги, аж до торгових послуг. Як правило, надання послуг зосереджене в **центральных та подібних їм структурах**, а тому воно пов'язане з **концепцією децентралізації** міста, маючи на меті забезпечення робочих місць поблизу помешкань та забезпечення постачання на близьких відстанях.

До цього додається так звана **технічна інфраструктура**, яка охоплює такі сфери діяльності:

- громадський міський пасажирський транспорт;
- постачання та відведення води та енергії;
- утилізація відходів та рециклінг

Протягом останніх десятиліть виконання суспільних завдань, які у минулому столітті належали до компетенції держави чи громади, все більше переходило в приватні руки. Ця тенденція неухильно зберігається, навіть коли виникають перші випадки реприватизації (викуп громадами) напр. в енергетичному секторі.

2.2.10 Енерго- та водопостачання. Водовідведення та видалення сміття

Навіть німецькі громади, у зв'язку з фінансовими проблемами, в широкому обсязі приватизували комунальні підприємства, насамперед – в галузі енерго- та водопостачання та частково – по видаленню сміття. Цей процес приватизації у значній мірі підтримувався нормами ЄС. Але досвід такої приватизації не завжди був позитивним, та зазнавав критики з боку населення з наступних причин:

- приватні оператори забезпечували собі монопольну позицію; а це часто усувало можливості конкуренції;
- це іноді призводило до значного зростання цін;
- громада втрачала свій вплив на надання важливих послуг постачання.

У плані міста, відповідно рівню планування, наводяться такі вимоги:

- **у плані землекористування/генеральному плані** тільки системи постачання та утилізації вищого рівня, без керівництва;
- **у плані забудови/детальному плані** всі системи та публічне керівництво.

2.2.11 Участь громадян у плануванні

У післявоєнний час здавалося, що сильній державі вдається керувати суспільством, настрої котрого «вислуховувалися» за допомогою виборчого механізму максимум раз в чотири роки. Проти цього повстав так званий «Рух 1968» (так званий «Студентський рух»). Ставилися вимоги більш широкої участі громадян у плануванні. Такий вплив, повільно, але вірно призвів до змін політичного процесу. Девізом федерального уряду, котрий прийшов до влади у 1969 р. стало «Більше демократії!».

Розвиток міст був тією політичною сферою, яка першою була охоплена цим трендом. Ідеї тез Александра Мітчерліха про «Безгосподарність наших міст», а також орієнтація на зразки програм оновлення великих міст Сполучених Штатів Америки – все це у Західному Берліні та в інших містах тодішньої Федеративної Республіки Німеччина викликало початок дискусій щодо демократизації міського планування, про соціальну спрямованість міського розвитку, у т.ч. – житлової політики та участі у професійних процесах планування. Результатом цього руху стало те, що участь суб'єктів у плануванні, інтереси котрих зачіпала санація міста, у 70-х роках була закріплена в «Законі про містобудування та благоустрій». Пізніше додалися інші процедури щодо участі громадян у плануванні.

На сьогодні існує широкий консенсус щодо основних правил участі громадян у плануванні:

- участь громадян у плануванні, як і розділення гілок влади, є однією з головних засад демократії;
- Участь громадян у плануванні має на меті вплив на прийняття політичних рішень;
- Джерелом участі є громадяни
- Участь громадян у плануванні завжди спирається на принцип добровільності;
- Політичні та адміністративні суб'єкти завжди повинні підтримувати та стимулювати інтерес та готовність громадян до участі у плануванні за допомогою широких пропозицій у цих напрямках;
- Цілі такої участі можуть полягати як в ініціюванні, підготовці та прийнятті політичних рішень, так і в участі у їхньому виконанні та успішній реалізації.

Проте, між політиками та громадянами щоразу виникають конфлікти навколо процесу перепланування міста. Так, суб'єкти, інтересів котрих це стосується, з метою реалізації своїх інтересів, вимагають більше впливу вже на фазі планування. Для політиків, в процесі участі громадян у плануванні, часто є важливим лише уникнути конфлікту та легітимізувати свої рішення. Проблеми завжди виникають тоді, коли громада сприймає участь громадян тільки як інформування суб'єктів, інтересів котрих це стосується, але не як прояв партнерства. Джерелом конфліктів є також не обов'язковість виконання результатів участі громадян у плануванні.

Процедури участі громадян у плануванні, за ступенем їхньої юридичної формалізації, поділяються на «формальні» або «неформальні»

- «формальні» процедури мають високий ступінь юридичної формалізації;
- «неформальні» процедури не мають ніякої юридичної формалізації або мають її у дуже незначній мірі. Таким чином, вони дають можливість вільних трактовок, орієнтованих на цільові групи.

- Навіть «неформальні» процедури, для їхньої успішної реалізації, потребують дотримання мінімуму обов'язкових правил. Ці правила можуть бути завчасно визначені, або до початку процедури – обумовлені учасниками.
- Для визначення правил «неформальної» процедури пропонуються контрольні критерії, які приблизно схожі на критерії «формальної» процедури. Це:
 - предмети та теми обговорення;
 - коло учасників з відповідними повноваженнями;
 - порядок та строки виконання процедури;
 - ступінь обов'язковості виконання результатів обговорення.

Формальна участь громадян у плануванні

В рамках генерального плану, законодавчо врегульовано процедуру участі громадян та представників державних установ. Слід завчасно сповістити про цілі, альтернативи та можливі наслідки планування. Таке так зване перше громадське інформування передуює другому етапу – публічному викладенню проекту плану.

В рамках участі громадян в плануванні, право брати участь має в принципі кожен громадянин. Громада зобов'язана завчасно поінформувати громадян про участь у плануванні. В якій формі це відбудеться, вирішує громада. Ініціативні пропозиції, озвучені на першому етапі процедури, перевіряються та, у відповідності з їхньою вагомістю, виносяться на обговорення. Потім настає другий формально врегульований етап, про настання якого слід поінформувати за тиждень до його початку напр., на веб-сторінці громади або у щоденній пресі. Потім проект плану, разом з пояснювальною запискою викладається для публічного обговорення строком на один місяць. Громада займається збором оцінок, ініціативних пропозицій та зауважень. Часто, в рамках формальної участі громадян у плануванні, висуваються нові аргументи, що викликає необхідність внесення змін та доповнень до проекту плану. У таких випадках, проект викладається повторно на публічне обговорення.

Для проведення інших законодавчо врегульованих процедур, також вимагається участь громадян, котра на практиці являє собою низку формальних та неформальних видів діяльності.

Так, передумовою реалізації програми «**Соціальне місто**» наявність організаційної та управлінської структури, у значній мірі спрямованій на комунікацію, координацію, спільне виробництво та утворення мережі залучених об'єктів та суб'єктів. Така структура має бути зорієнтованою на складність завдань та наявний потенціал на місцях. Для керівника проекту важливо координувати міжвідомче співробітництво на адміністративному рівні, напр., у формі робочих груп, та концентрувати фахові знання стосовно житлового фонду та – фінансові ресурси.

Офіси управління районами або кварталами міста, як легко досяжні стартові майданчики, кооперують з місцевими дійовими особами та займаються загальною організацією дій та участі населення кварталу та інших місцевих дійових осіб, таких як представників освітніх закладів або (місцевого) бізнесу. Управління на перетині адміністративного та квартального рівнів включає в себе «модерацію» інтересів різних рівнів (гармонізація «адміністративного рівня» та «рівня реального життя»). В цілому, орієнтоване на процеси управління кварталами міста, слугує забезпеченню горизонтально та вертикально орієнтованого співробітництва адміністративного та квартального рівнів, а також – між цими рівнями з залученням великої кількості місцевих дійових осіб, важливих для цих процесів.

Активізація та участь у плануванні

Завдяки активізації та участі у плануванні, створюються якісні структури підтримки, започатковуються та пов'язуються у єдину мережу місцеві ініціативи, організації та

підприємства, а також підсилюється компетентність досі не організованих громадян у рішенні проблем (Empowerment – надання повноважень). Під активізацією розуміються всі технічні методи, завдяки котрим здійснюється звернення до окремих осіб або груп осіб, та налагоджується спілкування цих осіб одне з одним. Участь у плануванні починається скоріше з більш формалізованого рівня, та базується на більш-менш спланованих процедурах та уявленнях щодо конкретних цілей.

2.3. Структура та інструментарій розвитку міст.

Процеси планування в Німеччині регулюються низкою відповідних законів, зведених у Будівельний кодекс. Практичною реалізацією планування, як правило, займається громада. Протягом останніх десятиліть, практика планування, відійшовши від суто технократичного підходу з секторальною спеціалізацією, прийшла до інтегрованого планування розвитку міста. Якщо раніше інженери суворо дотримувалися своєї фахової спеціалізації, то сьогодні міський архітектор бачить усю картину як взаємодію окремих елементів (секторів). Так, наприклад, площі під житлову забудову розглядаються не окремо, а в контексті наявної інфраструктури, питань відпочинку та мобільності.

Інструменти розвитку слід шукати як у неформальних, так і в формальних процедурах планування. Формальне планування врегульоване законами про містобудування, в той час, коли неформальне планування розвивається у разі потреби та має пояснює застосування.

Формальне планування – генеральний план

Політика містобудування та планування міст переслідують цілі, які відповідають уявленням певного періоду часу. (напр. збереження та забезпечення «Європейського міста»). Але інструментарій містобудування та земельного законодавства, навпроти, – має застосування, принципово нейтральне до періоду часу. З його допомогою, майже всі елементи, що визначають мету міського планування, можна підготувати, визначити та реалізувати в форматі планових робіт. Важливим елементом містобудівного планування є оцінка суспільних та приватних інтересів у їхньому співставленні та протиставленні. У будівельному кодексі наводяться приклади таких інтересів. Положення про оцінку інтересів є опорним елементом генерального плану. Важливо знайти прийнятне рішення щодо використання ділянок під забудову та інші цілі на рівні громади, з урахуванням різних інтересів. Тут громада, у певних межах, може приймати рішення на власний розсуд.

Рівні планування та будівельно-правова категоризація територій

У питаннях регулювання будівництва, німецьке законодавство з будівельного планування та німецьке земельне право розрізняють два рівня планування (землекористування та забудови) та три категорії територій у розрізі законів про будівельне планування: території з застосуванням плану забудови, території, забудовані у зв'язку з планом (внутрішня територія), та зовнішня (прилегла) територія. Якщо це необхідно для містобудівного розвитку та впорядкування, то громади мають скласти генеральні плани. Вони регулюватимуть будівельне та інше використання території громади.

План землекористування, як підготовчий план, стосується всієї території громади, Від демонструє запланований розвиток містобудування та основні риси (не в деталях!) землекористування, які впливають з такого розвитку. **План забудови** розробляється на основі плану землекористування та стосується частин території. Він юридично закріплює придатність земельних ділянок для потреб будівництва. Як правило, він містить приписи про вид та міру будівельного використання, зони земельної ділянки під забудову, та ділянки під рух транспорту в межах населеного

пункту. Він є основою для вжиття землепорядкувальних заходів, у т.ч. конфіскації. Проте, плани забудови, перевантажені приписами, можуть перестати бути прозорими для громадян. Здебільшого, реалізація плану забудови залежить від ініціативи власників земельних ділянок, котрий стосується цей план.

Частини населеного пункту, забудовані у зв'язку з планом забудови.

Це досить важлива категорія, до котрої входять території, які (і це склалося історично) забудовані чи будуть забудовані у зв'язку з планом забудови, не потребуючи такого окремого плану, Перспективний будівельний проект може бути ухвалений за умови, якщо вид та міра будівельного використання, його масштаб та особливості будуть вписані у найближче оточення, причому існуюча забудова залишатиметься домінуючим елементом.

Прилегла територія

До заходів заощадливого використання територій належить збереження прилеглих територій, тобто зон, які не використовуються під будівництво, та які, незалежно від проекту напр., розташування підприємств сільського чи лісового господарства, принципово не підлягають забудові. Прилегла територія, здебільшого, слугує не для містобудівного використання, та має виконувати екологічні компенсаторні функції. В основному, у випадках з прилеглими територіями йдеться про вільний ландшафт за межами заселених територій.

Договірна база/містобудівний договір

У містобудуванні дедалі більшого значення набувають навіть регулювання, які містять окремі договори. У випадках з договорами публічно-правового характеру, публічні завдання, виконання котрих в інших випадках покладалося б на громаду, делегується приватним особам. На додачу до інструментарію верховної влади, громада, на договірній основі, може домовитись про виконання завдань містобудування.

У випадку з **містобудівним договором**, громада укладає договір з власником або інвестором предметом якого (договору) може бути надання таких послуг:

- підготовка та проведення містобудівних робіт інвестором за власний кошт а також розробка містобудівельних планів (складення планів та надання експертних оцінок);
- очищення земельних ділянок, санація ґрунтів та новий устрій відносин навколо земельних ділянок;
- реалізація певних видів землекористування для просування та забезпечення цілей, поставлених генпланом, напр. задовільнення попиту деяких груп населення на житло, а також узяття на себе вжиття компенсаційних та резервних заходів;
- узяття на себе сплати коштів а інших витрат, які виникають чи виникли у громади в процесі містобудівельних робіт (договір про відшкодування можливих витрат).

В процесі підготовки та проведення містобудівельних робіт, прийняття всіх формальних рішень залишається в компетенції громади. Сьогодні все більшого значення набуває тенденція, коли спосіб реалізації планових будівельних робіт визначають приватні інвестори. Звичайно, це несе в собі ризик того, що міркування стосовно показників доходності підприємства переважають міркування загально-го добробуту. Інтереси інвестора та громади не завжди лежать в одній і тій самій площині. Головний інтерес громади полягає в економії коштів та адміністративних витрат, а інтерес інвестора полягає у мінімізації витрат, достатній доходності та прискоренні процесу.

Неформальне планування

На відміну від формального, неформальне планування не має юридичної бази. Воно має велике значення, оскільки міське планування є неперервним процесом управління розвитком міста, основні теми якого (розвитку) часто буде доцільніше скеровувати не в рамках формальних планів. Сильна сторона неформального планування полягає в тому, що в залежності від постановки питань та кола завдань у формі відкритого ненормованого планування можна розробляти програмні концептуальні та оформлені рішення та включати їх у комунальне планування. Таким чином, перевагою такого «виду планування» є його висока гнучкість. Часто неформальне планування використовується як інструмент, який додається до формального планування. При цьому, в формат неформального планування можна перевести цілу низку допоміжних рішень у плануванні. Так, його можна використати, щоб перевірити необхідність або – потребу планування. Крім того, воно підходить для унаочнення альтернатив або можливих наслідків планування. Тобто, неформальне планування може перебрати на себе функцію інтегрування та конкретизації.

Воно може поліпшити наочність інформування, і тим самим, напр.. полегшити участь та співпрацю громадян у плануванні. Таким чином, неформальне планування може перебрати на себе функції комунікації та координування. Діапазон неформального планування починається з містобудівних проектів, і, охоплюючи рамочні містобудівні плани, секторальне планування розвитку, заключення спеціалізованих експертиз, містобудівельні та архітектурні тендери, плани транспортно-розвитку, сягає аж до архітектурних проектів або моделей. Оскільки неформальне планування не є стандартизованою процедурою, то в його рамках можливий тільки приблизний перелік. Варіантів неформального планування існує багато.

Аналіз/модель/стратегії

Основою концепції розвитку міста є **аналіз** актуального розвитку міста та політично визначена **модель**. Аналіз дає опис трендів важливих для розвитку міста, та – найважливіших напрямків розвитку. Їхня узагальнена оцінка демонструє весь зріз основних переваг та недоліків, а також – шансів та ризиків у розумінні сталого перспективного розвитку. Це є основою дебатів про потреби такого розвитку, а також – про стратегії майбутнього.

Перша інтегрована концепція охоплює існуючі плани і програми, та, спираючись на них, розробляє модель розвитку міста в цілому.

При цьому, регіональні плани залучаються до процесу розробки так само, як концепції розвитку міста в цілому, або – його частин (напр. план розвитку міста «Житло», «Центри», «Транспорт» (**StEP** Wohnen, StEP Zentren, StEP Verkehr)). Водночас, концепція розвитку міста має бути тісно пов'язана з результатами актуальних прогнозів про чисельність населення та – з демографічною концепцією.

Концепція міського розвитку слугує вказівником майбутнього розвитку міста. Концепцією визначаються напрямки стратегій, цілі та сфери дій та – території трансформації. Таким чином, створюється основа міжвідомчого планового управління на середньо- та довгострокову перспективу.

Оцінення

За допомогою оцінення ідентифікуються та характеризуються процеси та результати участі третіх осіб. Це зокрема стосується «навчаючихся програм», розробку котрих слід продовжити, та котрі, при потребі, слід адаптувати. Для можливої кваліфікації та розширення стратегічних та тематичних ініціатив, оцінення має велике значення, як інструмент управління якістю та політикою.

Моніторинг

Важливою основою для оцінення, а також – аналізу необхідних дій, є невеликі масиви даних з динамікою змін у часі, у тому вигляді, як вони обліковуються в комунальних системах моніторингу. Відслідковування соціально-просторового та економічного розвитку на загальноміському рівні та по окремих кварталах, може стати системою «раннього попередження» щодо виявлення районів міста, в котрих є проблеми містобудівного, соціального та економічного характеру, або – щодо індикаторів спостереження їхнього подальшого розвитку. Крім того, документування розвитку районів на базі соціально-просторового моніторингу, може бути важливим допоміжним засобом фіксації досягнутого. Відповідні системи було створено багатьма громадами.

2.4. Підбиття підсумків. Реформи комунального самоврядування та планування на місцевому рівні.

Останнім часом у Німеччині, в міських агломераціях відчувається підвищений тиск внаслідок розселення, обумовленого внутрішньою міграцією та імміграцією. Це є справжнім випробовуванням для комунального планування, оскільки громади виділяють у більш широкому масштабі площі під поселення та ущільнюють існуючі заселені території. Це здійснюється в рамках випробовуваних часом структур комунального самоврядування, які в цій ситуації мають залагоджувати все більше конфліктів на місцях. Пряма участь громадян у плануванні стала необхідністю та використовується дедалі частіше.

2.5. Відкритий процес комунікації, консультації та прийняття рішень.

У Німеччині рішення стосовно проектів та планів приймаються виключно міською радою на підставі діючого генерального плану. Кваліфіковані співробітники комунальних управлінь завчасно перевіряють проекти та розробляють проекти рішень для політичного рівня. В політичних консультаційних комітетах вони виступають в роді консультантів. При цьому представники професійних груп планувиків, архітекторів, палати архітекторів, не мають голосу. Проте, є громади, які скликають «комітети оформлення планів», до яких, в якості консультантів, залучають окремих архітекторів-містобудівників та планувиків (при відсутній правовій базі).

Джерела:

1. <http://www.bmub.bund.de/>
2. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2008/heft54_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2
3. www.umweltbundesamt.de
4. <http://www.economia48.com/deu/d/stadtoekonomie/stadtoekonomie.htm>
5. <http://innobb.de/de/Gemeinsame-Innovationsstrategie-Berlin-Brandenburg-innoBB/ideas-to-market>
6. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren/>
7. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/index.shtml>
8. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/step_verkehr/index.shtml
9. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/industrie_gewerbe/index.shtml
10. <https://www.bundesstiftung-baukultur.de/>
11. <http://www.hamburg.de/contentblob/155068/65b62ad9195e940e29ed0453626acd90/data/raeumliches-leitbild.pdf>
12. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/strategie_stadtlandschaft/download/Strategie-Stadtlandschaft-Berlin.pdf
13. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Abgeschlossen/Berichte/2000_2005/Downloads/Bd5Stadtentwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

**ДОДАТОК 6.
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ
Й ПОВНОВАЖЕННЯ
В НІМЕЧЧИНІ**

Процедура та повноваження в процесі містобудування та міського планування і дозвільна процедура будівництва в Німеччині

Коли мова йде про будівельний розвиток міста, необхідно розрізняти його три головні форми:

- (1) міське планування, планування розвитку міста, інтегрований розвиток міста;
- (2) генеральний план будівництва;
- (3) дозвільна процедура будівництва.

Для планування розвитку міста у багатьох країнах не існує законодавчих вимог стосовно того, яку змістовну форму повинно мати це планування і за якою процедурою розроблятися. З цієї причини його також часто називають «неформальним плануванням». Це визначення є неоднозначним, тому що процедура та зміст плану розвитку міста затверджується офіційним рішенням, яке приймається виборними органами міського самоврядування. Під «неформальним плануванням» мається на увазі, що планування розвитку міста не регулюється державними законами таким же чином, як і генеральний план будівництва.

Адміністративна процедура та реалізація повноважень здійснюються в Німеччині наступним чином.

(1) Міське планування, планування розвитку міста, інтегрований розвиток міст

а. Процедура: Державне законодавство не містить ніяких вимог, що місто або громада (комуна) проектує свій розвиток у вигляді міського планування. Міське планування розуміється тут як систематичний аналіз відповідних кіл завдань населених пунктів та визначення цілей і бажаних результатів в межах цих завдань. Чи запроваджує і практикує комуна таке планування і яким чином це реалізується, вона вирішує самостійно. Вона приймає рішення стосовно цього шляхом здійснення місцевого самоврядування. Міське планування не має обов'язкового впливу по відношенню до інших державних установ або приватних осіб та підприємств.

Неформальні планування визначаються рішенням представництва громади в рамках планової роботи. Більшість неформальних планувань слід розглядати як перманентний процес, у якому окремі кроки процедури не знаходяться в чіткому хронологічному порядку. На першому плані тут має бути надання можливості внесення подальших змін, коригування та зворотного зв'язку. Хоча процедура формально не регламентована, склалася практика регулярної добровільної участі громадськості та державних установ.

б. Повноваження: Рішення про міське планування комуна (громада) приймає самостійно. Міська адміністрація здійснює підготовку плану міста; при цьому на міського Голову та підрозділ міського планування покладаються важливі функції. Громадськість приймає активну участь у процедурі. Офіційні рішення щодо міського планування приймає міська рада/рада громади.

(2) Генеральний план будівництва: план землекористування; план забудови

План землекористування охоплює загальну територію комуни; територія і разом з нею зона планування закінчується лише на межі із сусідніми комунами. У Німеччині не існує – за винятком зон військового призначення – площ, які належать не до зони просторового планування комуни. Тобто комуна за допомогою такого інструменту, як план землекористування, визначає просторовий розвиток усїєї території,

яка закріплена за комуною (так звана межа комуни, які визначена в кадастрі). Таким чином, йдеться про забудовані та незабудовані площі (ліс, сільськогосподарські угіддя, зелені насадження, водойми та ін.). Якщо існує концепція містобудівного розвитку або інші містобудівні плани, затверджені комуною, вони мають бути враховані під час визначення ділянок землекористування (§ 1, ч. 6, п. 11 та § 5, ч. 1, реч. 1 Будівельного кодексу). Іншими словами, план землекористування та плани забудови є просторовою конкретизацією міського планування.

План землекористування зобов'язує комуну, але не сторонніх учасників. Для того, щоб надати генплану будівництва загальнообов'язкового правового характеру, необхідно розробити план забудови. Для просторово чітко обмеженої території план забудови регламентує можливості використання з метою будівництва. План забудови розробляється на основі плану землекористування.

- a. **Процедура:** Процедура розробки плану землекористування або плану забудови графічно представлена в Додатку 7.
- b. **Повноваження:** План землекористування та план забудови розробляється та затверджується містом / громадою. Обов'язково має бути прийняте офіційне рішення міської ради. Державна наглядова установа перевіряє план землекористування на предмет його відповідності законодавчим вимогам та просторовому плануванню вищого порядку (перш за все, регіональному плануванню, але й плануванню сільськогосподарських угідь). План землекористування набирає чинності лише у тому випадку, якщо державна наглядова установа дає на нього дозвіл (так звана вища адміністративна установа). План забудови не потребує дозволу державної наглядової установи, якщо він відповідає плану землекористування. Якщо план забудови відхиляється від плану землекористування, дозвіл державної наглядової установи є необхідним.

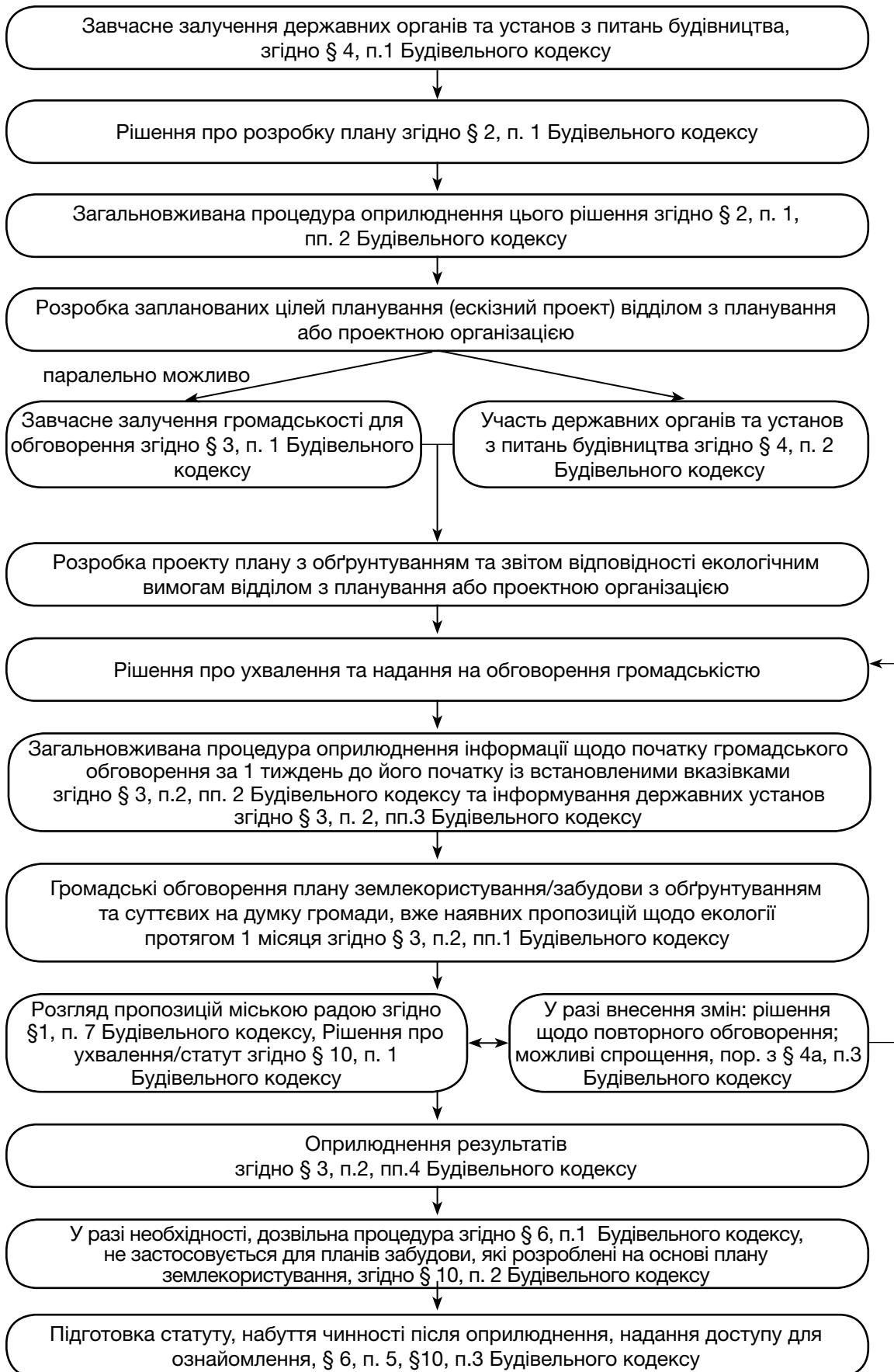
(3) Дозвільна процедура будівництва

- a. **Процедура:** Як правило, виконання будівельних заходів потребує отримання дозволу. Завдяки цьому Інспекція з будівельного нагляду отримує можливість перевірити відповідність будівельних заходів державному будівельному праву до початку їх виконання. Якщо проект будівництва відповідає вимогам будівельного права, виникає законне право вимагати отримання дозволу. При цьому план забудови є ключовим моментом державного будівельного права: запланований проект будівництва має відповідати вимогам плану забудови. Якщо в отриманні дозволу відмовлено, замовник може подати апеляцію. Якщо в апеляції також відмовлено, замовник може подати позов в адміністративний суд.
- b. **Повноваження:** Функція Інспекції з будівельного нагляду – це державна функція, яка передається районній адміністрації (в Німеччині – це муніципальний орган, а не державний) або ж адміністрації більших за розміром комун. Ця функція належить до повноважень адміністрації, за керівництво якої відповідають ландрат (голова районної адміністрації) або міський голова. Муніципальний парламент повноважень не має за винятком тих випадків, коли є невідповідність плану забудови або взагалі не існує плану забудови для території.

Дозвіл на будівництво надається в письмовій формі.

**ДОДАТОК 7.
ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ
ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ
У НІМЕЧЧИНІ**

Процедура розробки генеральних планів у Німеччині (для плану землекористування, порядок розробки планів забудови)



**ДОДАТОК 8.
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ
ІСТОРИЧНИХ ПАМ'ЯТОК**

РЕЗОЛЮЦІЯ «ТИЖДЕНЬ ОХОРОНИ ПАМ'ЯТОК»

З 17 по 23 квітня в рамках проекту «Право на місто» у Львові відбувся Тиждень охорони пам'яток, що складався з низки заходів, спрямованих на налагодження суспільного діалогу та напрацювання дієвих механізмів охорони пам'яток та оновлення міста.

Організаторами проекту виступили Львівська міська рада спільно з Департаментом містобудування та архітектури КМДА, аналітичним центром CEDOS, Центром міської історії ЦентральноСхідної Європи, Гуманітарним факультетом Українського католицького університету, Медіапорталом «Твоє місто», аналітичним інтернетжурналом MISTOSITE, ЛКП «Агенція з підготовки подій», за фінансової підтримки Charles Stewart Mott Foundation та Німецького товариства міжнародної співпраці GIZ.

Мета Проекту — підняти на всеукраїнському рівні у широкому колі фахівців та громадських активістів питання охорони спадщини та оновлення історичних міст та спільно виробити перелік необхідних оперативних законодавчих змін, а також розробити принципи та механізми регулювання проблемних питань на основі консенсусу усіх зацікавлених сторін. Ефектом проекту має стати формування життєздатної, неконфліктної і дієвої державної та місцевої стратегії оновлення історичних міст.

В роботі проекту взяли участь представники органів місцевого самоврядування з дванадцяти історичних міст України, у повноваженнях яких є охорона історичної спадщини міст. Експертами було представлено здобутки та проблеми формування державної політики охорони спадщини Німеччини, Австрії, Румунії та США. Було представлено українські практики, зокрема щодо участі громади в охороні спадщини.

Учасники семінару: представники органів охорони культурної спадщини місцевого самоврядування міст

Одеси, Чернігова, Чернівців, Хмельницького, Кам'янецьПодільського, Полтави, ІваноФранківська, Ужгорода, Дніпропетровська, Львова, взяли участь в обговоренні проблемних питань збереження пам'яток культурної спадщини та наголосили на необхідності залучення органів охорони культурної спадщини місцевого самоврядування до внесення змін та розробки нових нормативноправих актів.

1. Враховуючи важливість органів місцевого самоврядування для управління історичними містами України та відповідно до курсу децентралізації владних повноважень є необхідним обов'язкове створення в структурі органів місцевого самоврядування спеціальних підрозділів з охорони культурної спадщини, з наданням відповідних повноважень, якщо такі не були створені раніше.
2. Надати повноваження виконавчим органам місцевого самоврядування щодо
 - а) погодження вихідних даних на пам'ятках (реставраційне завдання) та в історичному ареалі (завдання на проектування), проектної документації на ремонтнореставраційні роботи;
 - б) приймання в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів з залученням представників органу охорони культурної спадщини в межах історичного ареалу та на пам'ятках;
 - в) надання висновків щодо відчуження пам'яток та їх частин без додаткових погоджень;

- г) внесення (виключення) до державного реєстру пам'яток архітектури місцевого значення та подання пропозицій центральному органу щодо пам'яток національного значення;
 - д) зупинення будівельних робіт на пам'ятках всіх категорій та в історичному ареалі.
3. Розробити електронний реєстр нерухомих об'єктів культурної спадщини та забезпечити вільний доступ. Державний реєстр нерухомих пам'яток України необхідно повністю пов'язати з Державним реєстром Речових прав на нерухоме майно.
 4. Спростити процедуру занесення об'єкту до реєстру (наприклад, на підставі облікової картки)
 5. Відмінити попередні договори про укладення в майбутньому охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини (її частину). В договорах купівлі-продажу зазначити істотні умови збереження пам'ятки, надані у висновках органів охорони культурної спадщини місцевого самоврядування.
 6. Розробити дієвий механізм для власників щодо порядку утримання пам'ятки (охоронний договір, охоронне зобов'язання, свідоцтво, зазначення в державному реєстрі речових прав про нерухомість або щось інше).
 7. Спростити складну систему отримання дозвільних документів.
 8. Змінити підходи до визначення категорійності при проведенні реставраційних робіт (капітальний ремонт, реставрацію, консервацію пам'яток віднести до 4 категорії, незначні фрагментарні роботи до 3).
 9. Окрема категорія сертифікації для архітекторів-реставраторів.
 10. Для контролю за веденням будівельних робіт (реставрація, капітальний ремонт, реконструкція і нове будівництво), припиненням самовільних будівельних робіт в історичних ареалах створити на законодавчому рівні муніципальну будівельну поліцію з відповідними повноваженнями.
 11. Посилити відповідальність за порушення в сфері охорони культурної спадщини шляхом застосування санкцій до власників (користувачів) об'єктів культурної спадщини, замовників виконання робіт, архітекторів-проектантів, виконавців робіт
 12. Опрацювати процедуру відновлення об'єктів культурної спадщини після проведення самовільних робіт.
 13. Створення порядку проведення перевірок органами охорони культурної спадщини, затвердження відповідних форм (припис, розпорядження), надати повноваження ОКСК щодо винесення постанов про адміністративні правопорушення.
 14. Опрацювати механізм обов'язкової дольової участі фінансування реставраційних робіт. Пам'ятки національного значення повинні фінансуватись з державного бюджету спільно з користувачами та власниками пам'яток.
 15. Розробити систему стимулювання добросовісних власників та виконавців реставраційних робіт (пільгове оподаткування, позики).
 16. Затвердити новий вид охоронної дошки відповідно до міжнародного ознакування.

В рамках Тижня охорони спадщини відбувся проектний семінар, в якому взяло участь 30 учасників, що належать до різних груп інтересів: фахівці різних спеціальностей, мешканці, громадські активісти, бізнесмени, що спільно працювали над окремими проблемними питаннями у складі 5 робочих груп.

Учасники проектного семінару «Право на місто 2: Збереження спадщини та оновлення міста» напрацювали консенсусні принципи для подальшого впровадження законодавчих змін та розробки локальної політики оновлення міста в межах п'яти тематичних робочих груп:

Збереження та оновлення в пам'ятках для побутових потреб та пристосування до потреб бізнесу:

1. Права людини здійснюються, зокрема, у міському просторі. Людина має право на міський простір, на історичне середовище, на доступ до пам'яток, на використання та володіння пам'ятками архітектури або їх частинами — незалежно від походження та фінансового статусу. Людина не може бути примусово відселеною з пам'ятки.
2. Відповідальність за стан пам'ятки несе власник пам'ятки. Відповідальність за проект реставрації несе архітекторреставратор. Відповідальність передбачає забезпечення органами влади достатніх можливостей та повноважень для її реалізації.
3. Органи місцевого самоврядування мають сприяти інформаційно, консультативно, технічно та фінансово реставрації пам'яток, що використовуються для житлових потреб, перебувають в оренді та приватній власності у бізнесу. Власник або орендар приміщення може претендувати на дофінансування реставраційних робіт з боку влади міста у випадку виконання реставраційних робіт та експлуатації пам'ятки відповідно до приписів охоронного договору та національного законодавства.
4. Налагодження діалогу, довіри і співпраці між громадою, владою та бізнесом з метою спільного збереження історичної спадщини. Влада має сприяти процесу реставрації та регенерації спадщини надаючи відкритий доступ до актуальної інформації.
5. Бюрократичний процес має бути максимально спрощеним та прозорим, зрозумілим людині без спеціальної юридичної освіти.
6. Концентрація уваги і дій на незворотних змінах, запобігання в першу чергу втрати елементів що є предметами охорони, і лише в другу чергу оформлення пам'ятки тимчасовими елементами.
7. Реставрація пам'ятки є якісним сучасним рішенням та має виконуватись лише з залученням сертифікованих архітекторівреставраторів та реставраторів відповідних категорій.
8. Автентичність пам'ятки та її елементів є вищою цінністю при будь-яких оновленнях.
9. Пристосування пам'ятки до сучасних потреб власника чи орендаря відбувається на засадах пошуку найкращого рішення.
10. Поступово відходити від реставрації окремих пам'яток та їх окремих елементів до комплексної регенерації кварталів і територій.

Регенерація індустріальних об'єктів спадщини:

11. Індустріальні споруди — це теж історична спадщина. Зразки устаткування, станки та інші технічні елементи опорядження є об'єктами історичної спадщини, їх теж потрібно зберігати.
12. Розглядати індустріальні об'єкти як актив, а не лише як земельну ділянку з підведеними комунікаціями.
13. Сприяння з боку органів влади щодо пошуку найкращого рішення та забезпечення соціальної відповідальності, екологічності, доступності, використання «зелених» технологій під час регенерації об'єктів індустріальної спадщини.

Нове будівництво в історичному середовищі:

14. Початок діалогу та вироблення спільних позицій та поглядів стосовно нового будівництва в історичному ареалі — основний пропонуванний принцип, незалежно від того, який кінцевий будівельний продукт з'явиться в результаті цього діалогу: імітація чи новітня львівська архітектурна школа. Головне, щоб суспільство виробило свою унікальну будівельну культуру і дійшло згоди. Адже Львів завжди був мультикультурним містом, де кожна громада, нація та епоха мали можливість залишити свій неповторний слід.

Оновлення та створення нових громадських просторів в історичному середовищі:

15. Оновлення та створення нових громадських просторів в історичному ареалі відбувається з повагою до існуючого історичного середовища, його елементів та сукупності пам'яті місця різних часів.
16. Міська політика створення та оновлення громадських просторів має спиратися на універсальний світовий досвід в цій галузі: партисипативного планування, запобігання та усунення конфліктів різних користувачів простору, доступності, недискримінації, екологічності, безпеки, комфорту, масштабності до людини, багатофункційності, індивідуальності, збалансованості та відповідності дизайну до часу створення, сталості в експлуатації та інтегрованості у зовнішній контекст.

Міждисциплінарні робочі групи проектного семінару додали також своє бачення необхідних законодавчих змін, що уможливають втілення заявлених принципів:

- Децентралізація влади: прийняття рішень локального рівня виключно місцевою, а не центральною владою. Реєстри пам'яток місцевого значення мають затверджуватися на місцевому рівні. Місцева адміністрація погоджує проекти і надає дозволи на проведення робіт на пам'ятці місцевого та національного значення — заборонити варіант погодження проектів та робіт у Міністерстві культури всупереч негативному висновку щодо проектів чи робіт органів місцевого самоврядування.
- Охоронні договори прикріпити до пам'ятки, а не до її власника. Відповідальність за попередні знищення частини пам'ятки не перекладати на її нових власників. Відповідальність за зміни у пам'ятці — на власниках, архітекторах проекту, на виконавцях робіт. Переглянути структуру, форму та зміст охоронних договорів: паспорт пам'ятки, предмет охорони, варіативність функцій, доступ до пам'ятки та її елементів для моніторингу стану, додатки рекомендації з оновлення, можливості співфінансування робіт за умови дотримання умов охоронного договору.
- Розробити механізм часткової реставрації чи ремонту, що дозволив би реставрацію окремого елемента пам'ятки без розроблення проектної документації на всю будівлю.
- Розробити єдиний механізм розроблення/погодження науковопроектної документації з реставрації об'єктів спадщини житлового фонду міста. Законодавчо дозволити місцевій адміністрації вимагати виконання місцевих «правил гри» в історичному середовищі що може відрізнитися від чинних ДБН та інших нормативних документів загальнонаціонального характеру.
- Створити будівельну поліцію підпорядковану органам місцевого самоврядування. Сьогодні порушення фіксуються працівниками ЛКП що за дорученням Управління охорони історичного середовища, що складають протокол та

надсилають його власнику нерухомості за місцем прописки. Це повинні робити кваліфіковані працівники та мати реальні повноваження і законні методи впливу — доступ до пам'ятки, моніторинг робіт, дієві санкції. В структурі міської архітектурнобудівельної інспекції передбачити підрозділ будівельної поліції з метою здійснення оперативного реагування на порушення та проведення демонтажу самовільного будівництва та реконструкції.

- Доступ до нагляду за станом пам'ятки має відбуватися на етапах придбання пам'ятки, реставраційних роботах та експлуатації будівлі.
- Проектування, що передбачає пристосування повного об'єму пам'ятки до нових потреб відбувається на основі архітектурного конкурсу.
- Створити національну незалежну експертну службу для корегування та погодження реставраційного завдання (та ІМО для реконструкції та нового будівництва) для охоронних об'єктів.
- На законодавчому рівні затвердити зобов'язання власників індустріальних об'єктів сплачувати додатковий податок за відсутність діяльності в пам'ятці архітектури або неналежне утримання споруди.
- На законодавчому рівні затвердити зменшення податків при застосуванні зелених технологій та створенні «зелених зон» при ревіталізації об'єкту.
- На законодавчому рівні затвердити поняття «громадський простір» та правила його використання після апробації нового положення про громадські простори на місцевому рівні та внесення необхідних змін. У бюджети створення публічних просторів включати кошти на процес залучення мешканців, роботу незалежних модераторів, інформування мешканців.

За підсумками різних заходів, учасники сформували Резолюцію, що була презентована на підсумковому засіданні проекту «Тиждень охорони пам'яток» 23 квітня 2016 року.

Учасники та організатори проекту «Тиждень охорони пам'яток у Львові» звертаються з пропозицією щодо спільної роботи над втіленням положень резолюції до мешканців історичних міст, власників об'єктів нерухомості, внесених до переліку охоронних об'єктів, органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, народних депутатів та Міністерства культури України.

