

Önkormányzati reform és a térbeli tervezés reformja Ukrajnában – ígéretes újrakezdés

Reform of the local governments and spatial planning in Ukraine – a promising resumption

BRENNER JÁNOS

BRENNER János: építésügyi igazgató, Szövetségi Közlekedési és Digitális Infrastruktúra Minisztérium; Invalidenstr. 44, D-10115 Berlin, Németország; címzetes egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem; 1111 Budapest, Műegyetem rakpart 3.; janos.brenner@bmvi.bund.de

János BRENNER: Building Director, Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure; Invalidenstr. 44, D-10115 Berlin, Germany; honorary professor, Budapest University of Technology and Economics; Műegyetem rakpart 3., H-1111 Budapest, Hungary; janos.brenner@bmvi.bund.de

Kiindulási pont

2016-ban három alkalommal is felkért szakértőként tartózkodtam Ukrajnában, hogy tanácsokkal lássam el az érintett ukrán hatóságokat a település- és területrendezés átfogó reformja kapcsán. Ukrajna hatalmas kül- és belpolitikai problémákkal küzd – elég, ha a Krím jogellenes orosz annektálására gondolunk. Európának nem lehet mindegy Ukrajna további fejlődése – 603 700 km² területtel és kb. 43 millió lakossal a kontinens legnagyobb államai közé tartozik, stabilitása mindnyájunknak, de Magyarországnak mint közvetlen szomszédnak és az ukrainai magyar kisebbség sorsával törődő EU-tagállamnak különösen érdekében áll. A jelenlegi ukrán kormányzat egyik fő feladatának az ország decentralizációját tekinti. Ennek keretében elsősorban a *helyi önkormányzatokat* kívánja erősíteni. Melyek a reform céljai? Az anyagi forrásokat a feladatokhoz kell igazítani és erős, jól teljesítő községi, városi önkormányzatokat kell létrehozni. A jelenlegi önkormányzatok általában túl kicsik, elapróztak. Ukrajnában jelenleg kb. 29 000 települést tartanak nyilván, ebből kb. 600-at a „nagyközség” fogalmával lehetne leírni, a kb. 460 városból 25 területi (oblaszty) székhely és kb. 400-nak van történelmi városközpontja.¹ Első lépésben önkéntes alapon 2016-ig 368 új, „egyesült területi önkormányzat” (ukrán nyelven „ob’ednana teritorialna



hromada“) létrehozása volt előirányozva.² A „területi önkormányzat” fogalma kissé zavaró: egyrészt az ukrán „hromada” szó községet jelent – mai magyar szóhasználatban tehát joggal lehetne „települési önkormányzatról” is beszélni, másrészt az „egyesült területi önkormányzat” adott esetben vagy fél járásnyi nagyságrendű és központi, városias jellegű települése mellett számos falvat, hajdan önálló községet is magába foglalhat. Az önkormányzati reformot a kormány később az ország egész területére ki akarja terjeszteni. Az önkormányzatiság egyik lényeges alkotóeleme a településrendezés, amelyet össze kell hangolni a területrendezés különböző szintjeivel. A politikai döntések előkészítéséért és kormány szintű végrehajtásáért a Regionális Fejlesztési, Építésügyi és Önkormányzati Minisztérium (ukránul röviden Minregion) felelős.

Településfejlesztési koncepciók

Egy „multidonor akció” keretében a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) kormányközeli német fejlesztési szervezet irányítja a „Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme” (U-LEAD – <http://u-lead.decentralization.gov.ua/en>) program kapacitásépítési részét, amelynek helyi partnere az ukrán Minregion, külföldi támogatói az Európai Unió és annak több tagállama (Dánia, Lengyelország, Németország és Svédország). A program többek közt *településfejlesztési koncepciók* kidolgozását támogatja néhány kiválasztott egyesült területi önkormányzattal együttműködve. Mint felkért programszakértő áttanulmányoztam néhány koncepciót (pl. Sataniv és Volochysk),³ melyek egyrészt igen professzionális módon SWOT-analízisre építenek és időbeli prioritási sorreddel ellátott projektportfóliót tartalmaznak, másrészt sajnos alapvető problémával küzdenek: csaknem teljesen *hiányzik belőlük a térbeli dimenzió*. Ezt sürgősen orvosolni kell, különben a koncepciókra alapozott térbeli tervezés mintegy a levegőben lóg. Egyszerű és közérthető megoldásként javasoltam, hogy a projektportfólió tartalmát vezessék át pontokkal megfelelő léptékű térképre – ily módon a pontok sűrűsödése szinte automatikusan kirajzolja a térbeli cselekvési prioritásokat. Célszerű lenne a koncepciókat valamilyen formában összekapcsolni az ukrán regionális fejlesztési alap támogatási rendszerével is.

Térbeli tervezés, területrendezés

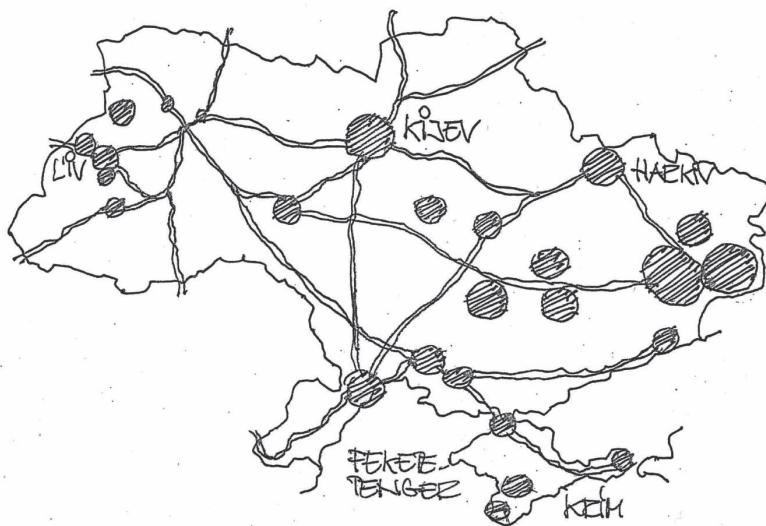
A „térbeli tervezés” fogalmát a Minregion szeretné egy törvényjavaslat kapcsán bevezetni a területrendezés és a településrendezés gyűjtőfogalmaként. Jelenleg a témakör mindkét részét a *városrendezési törvény*⁴ szabályozza, anélkül, hogy a

gyűjtőfogalom ott előfordulna. 2016. szeptember 15-én az ukrán parlament elé került az 5126. számú törvényjavaslat egyes városrendezési tevékenységek újraszabályozásáról (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60028), amely a címben zárójelben szerepelteti a térbeli tervezés fogalmát (ukrán nyelven: planivannja teritorij – szakmánk nemzetközi gyakorlásának számos terminológiai és nyelvi buktatója azt sugallja, hogy célszerűbb lenne magyarul a „területi tervezés” fogalmat használni, de a „területrendezés” magyarul bevett fogalmától való jobb megkülönböztetés céljából mégis a „térbeli tervezést” használom). A térbeli tervezés jelenleg kifejezetten rendezési, kevésbé fejlesztési szemléletű – ez az átállás is bizonyára eltart még egy ideig. A törvényjavaslat a parlament (ukrán nyelven: verhovna rada, azaz legfelsőbb tanács) bizottságaiban egyelőre elakadt és a ház ügyrendi szabályaiban előírt tárgyalási határidők lejártak, ezért a Minregion csekély mértékben módosított formában, de a lényegi tartalmat fenntartva 2017-ben újra a parlament elé akarja vinni a javaslatot. E javaslatról kérte a Minregion az U-LEAD projekt útján véleményemet. Jelenleg és a jövőben is a területrendezési tervek a közigazgatás szintjeihez igazodnak, vagyis országos, megyei (oblaszty) és járási (rajon) szinten dolgozzák ki őket. Ezen kívül sajátos tervfajtaként a határ menti térségekre, valamint egyéb kritériumok alapján megállapított térségekre is készülnek területrendezési tervek, mint pl. a tengerparti területek vagy a csernobili katasztrófa által sújtott térség.

Vitatott politikai kérdés, hogy az országos területrendezési tervet (1. ábra), illetve annak módosításait törvény vagy kormányrendelet állapítsa meg. Noha

1. ábra: Ukrajna országos területrendezési tervének vázlatos ábrázolása – agglomerációk és közlekedési folyosók

Sketch of the national spatial plan of Ukraine – agglomerations and transport corridors



anyagi jogi szempontból ez nem lenne döntő kérdés, a politikában mégis szerepet játszik, mert Ukrajnában a legtöbb európai parlamenttől eltérően nincs frakciófegyelem és világos kormánypárt-ellenzék megoszlás, a képviselők gyakran ad hoc döntenek (feltehetően nemritkán személyes anyagi érdekeik által is befolyásolva), és ebben a témában is nyilván nem szívesen adnák ki kezükből a végső döntést. A GIZ-nek és a Minregionnak írt előterjesztésemben kompromisszumos javaslatot vetettem fel: a terv lehető legnagyobb demokratikus legitimációja érdekében célszerű lenne, ha a parlament döntene lényeges módosításokról, illetve az esetleg készített új tervről, de nem törvény, hanem határozat formájában, és teret adna kisebb, a kormány által szükségesnek tartott módosításoknak a parlament bevonása nélkül – a terv ily módon politikai akaratnyilvánítás jellegét nyerne és kellően rugalmas maradna.

A településrendezés reformja

Jelenleg az ukrán településrendezési jog – durván egyszerűsítve – általános és részletes rendezési tervet ismer, melyek azonban kizárólag a települések belterületére készülnek. Az 5126. sz. törvényjavaslat 16–18. cikkelyei a következő településrendezési eszközöket irányozzák elő:

- az „*egyesült területi önkormányzat terve*” (magyar fogalmak szerint: településszerkezeti terv),
- a „*település általános terve*”, amely mind a központi település, mind az egyes, hajdan önálló községekként szereplő falvak belterületére készülhet (nincs magyar megfelelője, illetve a szabályozási terv sajátos esetének tekinthetjük a fizikai, nem jogi értelemben vett településre),
- „*részletes terv*” az egyesült területi önkormányzat bizonyos részterületeire (magyar fogalmak szerint: szabályozási terv).

A törvényjavaslat rendszerében a *helyi építési szabályzat* (magyar fogalmak szerint is: HÉSZ) sajátos szerepet tölt be. A HÉSZ készülhet mind az egész önkormányzat, mind az egyes (fizikai értelemben vett) települések belterületére, és mindig vagy az „*egyesült területi önkormányzat tervével*”, vagy a „*település általános tervével*” együtt kell alkalmazni. A HÉSZ a Minregion szándéka szerint szöveges részből és övezeti tervből fog állni.

Noha mind magyar, mind német szemmel nézve a szándékolt új rendszer meglehetősen bonyolult, egy komoly előrelépést mégis tartalmaz: az *egyesült területi önkormányzat településrendezési tervalkotási joga a jövőben kiterjed az önkormányzat egész területére, míg eddig csak a belterületre vonatkozott*. Az ukrán kormány tanácsokat adó GIZ-munkacsoport, amelynek tagjaként közreműködtem, az 5126. sz. törvényjavaslat bonyolultsága miatt 2017. januárban még gyökeresebb reformra tett javaslatot, amelynek lényege, hogy csak két, világosan elhatárolt településtervezési szint legyen. A német és a magyar

rendszernek megfelelően az önkormányzat területének egészére település-szerkezeti terv készüljön, amely az egyeztetésben részt vevő hatóságokat, köztestületeket kötelezi, építési jogot azonban nem származtat. Második szintként vagy övezeti terv készüljön, ha nagyjából beállt állapotról van szó, csekély mértékű fejlesztéssel számolva, viszonylag durva léptékben (pl. 1:5000), vagy nagyobb fejlesztési szándék esetén szabályozási terv (többnyire 1:1000 léptékben). Mindkettőhöz csatolható szöveges szabályozás (eltérően a magyar rendszertől, ahol a szabályozási terv minősül a HÉSZ mellékletének). Övezeti, illetve szabályozási terv hiányában a koncepció szerint belterületen illeszkedési szabály, külterületen szűkkörűen meghatározott (elsősorban a mezőgazdaságot és a megújuló energia termelését szolgáló) építményeken kívül építési tilalom érvényesül.

A jelenlegi politikai konstellációban néhány fontos, a lakossági participációra vonatkozó újítástól eltekintve a Minregion egyelőre nem merészkedik előre további településrendezési eszközök bevezetésének javaslatával. Pedig közép- és hosszabb távon szükség lesz előírásokra az alábbi, a tervek megvalósítását biztosítani hivatott témákban, ezért az általam a GIZ-munkacsoport megbízásából kidolgozott törvényjavaslat ezeket is tartalmazza:

- városrehabilitáció (a jogszabályok eddig tipikusan az új építést szolgálják, holott a városok nagy része fizikai és szociális rehabilitációt igényel),
- stratégiai környezeti vizsgálat (az uniós jog átültetése),
- a hatósági szervezet reformja (többek közt a korrupció megfékezése céljából),
- változtatási tilalom,
- telekredezés,
- ingatlanérték megállapítása,
- kártalanítás, kisajátítás,
- „betterment”.

Különösen ez utóbbi szinte forradalmi intézkedés lenne, mégis ajánlottam az ukrán politikai döntéshozóknak: a társadalmi igazságosság kérdéseinek egyikét oldaná meg, ha a közberuházások és/vagy pusztá tervezési műveletek által létrejött értéktöbblet legalább egy részét vissza lehetne forgatni a köz javára. Nagy jövőt ugyan nem jósolok az ügynek (egy hasonló kezdeményezés Magyarországon 2012-ben megbukott, pedig a Belügyminisztérium illetékes szakállamtitkársága javasolta – Brenner 2013), de talán Ukrajnában történnek még csodák. A településrendezés reformjával párhuzamosan politikailag amúgy is erősen vitatott az a szándék, mely az új egyesült területi önkormányzatok kezelésébe (nem tulajdonába) adna nagy kiterjedésű állami földeket – a „kezelés” fogalma rendkívül vitatott, pl. tartalmazza-e hosszú lejáratú haszonbérleti szerződések megkötésének jogát? Kollégák ismételten emlegették azt is: sok tulajdonos úgy gondolja, hogy a földtulajdon automatikusan magába foglalja bármilyen épület, építmény emelésének jogát – nyilván a sokat emlegetett

oligarchák közül is sokan így gondolkoznak, bőven van tehát tere a szemléletváltogatásnak.

Építési engedély

Ezzel elérkeztünk a reform egyik, az állampolgár szempontjából sarkalatos kérdéséhez: hogyan jut az építető engedélyhez? A jelenlegi szabályozásból nem derül ki egyértelműen, mikor jogosult erre az építető, pedig a jogállamiság és az állampolgár-központú közigazgatás szempontjából ennek tisztázása lényeges. Szintén fontos és hasznos lenne az elvi építési engedély jogintézményének bevezetése – a lényegi, elsősorban településrendezési kérdéseket tisztázni lehetne anélkül, hogy a potenciális építetőnek költségesen teljes tervdokumentációt kelljen készítenie.

Érdekes és az aktuális magyar jogalkotáshoz hasonló a helyzet annyiban, hogy a fennálló és a jövőben lényegében nem módosuló szabályozás szerint a 300 m² szintterületet nem meghaladó és legfeljebb kétszintes épületeket egyszerűsített eljárásban engedélyezik (a városrendezési törvény 27. cikkelye erre az „építési útlevelet” kedves szóösszetételt használja). A „normál” engedélyezési eljárásra nem derülnek ki egyértelműen az eljárási szabályok, de az 5126. sz. törvényjavaslat 27. cikkely 3. bekezdése szerint az „útlevelet” meg lehet tagadni a településrendezési tervek, illetve tervek hiányában az illeszkedési szabályok be nem tartása esetén – ez fontos lépés a helyes irányba.

Rendeletek, szabványok

Ukrajnában szemlátomást egész sor szakmai követelményt, amelyeket Magyarországon pl. az OTÉK vagy egyéb rendeletek és Németországban hasonló módon a Baunutzungsverordnung (BauNVO) és a Planzeichenverordnung (PlanZVO) tartalmaznak, műszaki szabványok útján szabályoznak. Ez abból a szempontból kétes eljárás, hogy a településrendezés, noha valóban erős műszaki kapcsolódása van, mégiscsak *társadalmi folyamatok térbeli lenyomata*, nem is beszélve arról, hogy a rendelet demokratikus legitimációja és jogbiztonsága jóval nagyobb a szabványénál. E szabványok szakmai modernizálásán jelenleg dolgozik a Minregion és az általa megbízott kutatóintézet. A Minregion ismételtlen arra hivatkozott, hogy politikailag jelenleg nem lehetséges az átállás a rendeletekre (hogy miért, ez egyelőre homályban maradt). Mivel azonban a Minregion ismételtlen biztosított arról, hogy a szabványtervezeteket széles körű vitának fogják alávetni és nem akartam a modernizációs folyamatot zavarni, végülis eltekintettem a további kritikától.

Összefoglalás

A térbeli tervezés rendszerének a Minregion által kezdeményezett reformja véleményem szerint *alapvetően jó irányban indult el és támogatást érdemel, de még rengeteg* – fent bővebben kifejtett – *elem hiányzik*. Ezeket később lehet pótolni, de még az új rendszer „élesre állítása” előtt meg kell alkotni. A rendezés jogilag tiszta és minél egyszerűbben alkalmazható szabályozása mellett fontos a fejlesztési szemlélet meghonosítása, a „top down” módszerek mellett a „bottom up” kezdeményezések erősebb szerepének kialakulása. Ha mindez sikerül, akkor az ukrán civil társadalom is erősödni fog.

Jegyzetek

- 1 <http://decentralization.gov.ua/> és a Minregion tisztviselői szóbeli közlése, 2016. december; a Minregion honlapján található statisztikák részben eltérő adatokat tartalmaznak (lásd a 2. lábjegyzetben).
- 2 <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/administratyvno/administrativno-teritorialniy-ustriy-ukrayini-za-stanom-na-01-01-2015/> (a címmel ellentétben a letölthető irat 2016. április 1-ji állapotot tükröz, akkor még csak 158 ténylegesen megalakult egyesült területi önkormányzattal).
- 3 A szerző a földrajzi neveknél – kivéve a magyar formában ismert helyneveket – az angol átíráshoz igazodik.
- 4 Ukrajna városrendezési törvénye (AVR, 2011, N 34, 343. o. – hozzáférhető nem hivatalos német fordításban a GIZ-nél *Das Gesetz der Ukraine über die Regelung der Städtebautätigkeiten* címen).

Irodalom

Brenner, J. (2013): *Umfassende Reform des Städtebaurechts in Ungarn. Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht*, 1., 7–12.