

Світлана Щеглюк
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу просторового розвитку
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України»

Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації

Уточнено зміст поняття «просторового планування», проблеми його законодавчого закріплення у вітчизняному правовому полі, застосування в практичній планувальній діяльності. Систематизовано та розкрито зміст низки понять, які є близькими за змістом до «просторового планування» та затверджені у вітчизняних законодавчо-правових актах, використовуються в наукових дослідженнях: «містобудівна діяльність», «планування територіального розвитку», «просторове планування» тощо. Розкрито положення законодавчого супроводу містобудівного планування на місцевому рівні для об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Здійснено оцінку рівня забезпеченості містобудівними документами місцевого рівня ОТГ, а також проаналізовано перспективні документи просторового планування, що містяться у законопроекті №6403. Обґрунтовано тісний взаємозв'язок містобудівної документації та стратегічного планування на місцевому рівні, що відображено у нормативно-правових документах, виявлено слабкість інституційного забезпечення механізму їх реалізації та обмеженість функцій містобудівного моніторингу. Доведено необхідність синхронізації законодавчих змін на різних рівнях впровадження містобудівної діяльності, оскільки взаємне узгодження та прийняття ефективних управлінських рішень може призвести до стимулювання раціонального просторового розвитку, а відтак і до посилення ефективності реформи місцевого самоврядування. Запропоновано покращити інституційне забезпечення просторового планування місцевого рівня шляхом залучення до практики розробки документів громадських експертних рад та створення у складі виконавчого комітету ради ОТГ органу з питань містобудування та архітектури.

Одним із аспектів секторальної децентралізації, що визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку територіальних громад є просторове планування (або містобудівна діяльність). Просторова децентралізація передбачає зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових й житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створення регіональних і локальних полюсів розвитку [1, с.20]. Метою передачі повноважень з просторового планування на базовий рівень є раціональна просторова організація розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку, вирішення питань забудови території та посилення відповідальності

суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення, врахування результатів стратегічної екологічної оцінки при плануванні та реалізації містобудівного планування, покращення якості адміністративних послуг з містобудування населенню.

Враховуючи необхідність забезпечення новостворених об'єднаних територіальних громад якісною та своєчасно розробленою документацією з просторового планування, слід оцінити його сучасне інституційне забезпечення, оскільки це дасть змогу мінімізувати існуючі земельні, будівельні конфлікти та сприятиме залученню інвестиційних проектів, досягнення стратегічних цілей та покращення рівня якості життя населення.

Розкриваючи окремі аспекти просторового планування, низка експертів та вчених вчені фокусує увагу на проблемних аспектах просторового планування певних етапів впровадження реформи місцевого самоврядування, що потребує на сучасному етапі оцінки їхніх рекомендацій, певної актуалізації інституційного забезпечення подальшого розвитку секторальної децентралізації з метою недопущення недоліків та усунення існуючих правових колізій та інституційних суперечностей. Метою даного експертного коментаря є оцінка сучасного стану інституційного забезпечення просторового планування на місцевому рівні, зокрема на рівні ОТГ, обґрунтування напрямів вирішення існуючих проблем з метою раціоналізації управлінських рішень та оптимізації видатків місцевих бюджетів, синхронізації стратегічного і просторового планування.

Просторове планування є інструментом регулювання, планування діяльності, ревіталізації забудови та іншого використання територій різного ієрархічного рівня. З появою у 2015 р. в Україні нових територіальних одиниць базового рівня – об'єднаних територіальних громад, виникла потреба у забезпеченні їх якісного функціонування. Термін «просторове планування» вперше у вітчизняному законодавстві було вжито у проекті закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№6403 від 21.04.2017 р.), очікується наступний етап його

проходження. Натомість в Україні на практиці більш поширене визначення «містобудівне планування», яке здійснюється на кількох адміністративних рівнях: державному, регіональному, місцевому. Правове поле містобудівної діяльності, на думку експертів, складається майже зі 100 законодавчих актів: Конституція України, кодекси, закони, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, зареєстровані в Міністерстві юстиції накази центральних органів виконавчої влади [7, с.13-14] тощо. У зв'язку з продовженням реформи децентралізації, на базовому рівні компетенцій органів місцевого самоврядування постійно впроваджуються законодавчі інновації. Як зазначають експерти, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельними ресурсами; розширення повноважень у сфері просторового планування територій.

Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно сучасним місцевим самоврядуванням. Щодо управління земельними ресурсами, то до початку 2019 р. Держгеокадастр передав землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [8]. Питання інституційного забезпечення просторового планування розглядається в рамках даної публікації як система законодавчого та нормативно-правового супроводу здійснення реформування містобудівної діяльності та переходу її до просторового планування територій на місцевому рівні – ОТГ.

Низка законів України: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», обмежували повноваження органів місцевого самоврядування щодо благоустрою винятково межами населеного пункту. На сьогодні зроблено кілька спроб розширити повноваження територіальних громад у сфері планування та забудови територій громади і це, зокрема, передбачено у проектах Законів України: «Про внесення

змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) (№4390); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади» (№5253); «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№6403), які так і не отримали підтримки вітчизняного парламенту. У змісті згаданого законопроекту №6403 передбачені такі концептуальні положення: запровадження нових термінів – «просторове планування», «містобудівні потреби», «спільні інтереси» тощо; заміна поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»; запровадження таких видів документації, як «план об'єднаної територіальної громади», «проект забудови територій» тощо; розробка і впровадження правил забудови, графічну частину яких має складати план зонування території, розробка схем планування територій на регіональному рівні, а також інші положення з питань планування територій [9].

При цьому *просторове планування* пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень [4, с.71]. У фаховій літературі часто вживають поряд з поняттям «просторове планування» також «територіальне планування», «планування територій», «просторово-територіальне планування», «регіональне планування», що призводить до термінологічної невпорядкованості та підміни понять. Так, окремі фахівці в сфері просторового планування вважають просторове і територіальне планування тотожними поняттями, тоді інші ж вважають, що просторове планування більше тяжіє до стратегічного планування. Зміст, законодавча фіксація та практичне використання зазначених понять у вітчизняній та зарубіжній практиці наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

**Поняттєво-термінологічне впорядкування тотожних понять до
«просторового планування»**

Поняття	Зміст	Законодавче закріплення	Практичне застосування
Просторове планування	сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень.	проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№6403) (2017 р.)	Не впроваджено. Передбачено планувальні документи: план ОТГ, генеральний план населеного пункту, детальний план території
Планування розвитку території громади	запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо) з метою удосконалення системи планування території громад, вирішення питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.)	9 ОТГ мають розроблені Схеми планування території ОТГ.
Містобудівна діяльність	це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.	Закон України «Про основи містобудування» (1992 р.)	На місцевому рівні розробляються: Генеральні плани населених пунктів, Плани зонування територій та Детальні плани територій. Відбувається актуалізація існуючої та розробка нової містобудівної документації.
Планування території	розроблення та впровадження в практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування.	ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад» (2018 р.)	Схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад.
Планування і забудова територій	це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій та ін.	ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.)	Містобудівна документація, Містобудівний кадастр, контроль у сфері містобудування
Просторове/ регіональне планування	це діяльність, яка впливає на територіальну структуру для управління територіальним розвитком і здійснення координації секторальних (галузевих) політик з метою недопущення зіткнення їх інтересів	Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. Європейська Хартія просторового планування (Торремоліноська хартія, 1983 р.)	Стратегії просторового розвитку, майстер-плани міст тощо.

* Джерело: складено автором за : [9; 10; 11; 12; 13].

Отже, вищенаведене у таблиці 1, дає нам підстави стверджувати про невпорядкованість, неузгодженість законодавчого забезпечення просторового планування в Україні на місцевому рівні, що засвідчує про несистемність законодавчих ініціатив та незавершеність процесу реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіальної реформи.

Модернізація просторового планування розпочалась одночасно із процесом децентралізації у 2014 р. із прийняттям Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до положень даної Концепції основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо. Розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 років забезпечити всі ОТГ схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової при забудові територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендогенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Однак, станом на червень 2019 р. таке завдання виконано не повністю через низку інституційних проблем та тривалість процесу утворення нових ОТГ. Повільні темпи здійснення реформи, політичний саботаж регіональних еліт, зволікання з реформуванням адміністративно-територіального устрою держави, брак кадрового ресурсу в органах місцевого самоврядування спричинили низку негативних наслідків, вирішення яких дасть змогу подолати системні ризики реформи децентралізації.

Одночасно із прийняттям закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. [14] у чинному земельному, містобудівному законодавстві виникли правові колізії і прогалини щодо планування територій і використання земель як у межах, так і за межами територіальних громад. Це потребувало усунення і подолання шляхом приведення у відповідність до Конституції України законодавства з децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин, планування й використання земель, а також узгодження його з нормами Земельного Кодексу (ЗК) України та іншими законодавчими актами з питань правових форм планування територій і використання земель в Україні [4, с.68].

Вирішення зазначених колізій можливе з прийняттям Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій». Наступним кроком врегулювання повноважень містобудування на місцевому рівні стало прийняття 2015 р. закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [15], яким запроваджено реформи в системі державного архітектурно-будівельного контролю, посилено роль органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад, що сприятиме усуненню корупції у даній сфері. Завданням децентралізації у сфері містобудування є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст та сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проектів.

Власне через тривалу неврегульованість правових норм передачі земельних ресурсів, укомплектування містобудівної діяльності та вирішення умов формування й планування в межах і за межами населених пунктів, існуючі ОТГ не мали змоги до 2019 р. повноцінно планувати господарську діяльність на території та розпоряджатися власними земельними ресурсами.

Реформування дозвільної системи будівництва, яка тісно пов'язана із

містобудівним плануванням, було розпочато з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» (2017 р.) [16], яким заплановано привести існуючу дозвільну систему до європейських стандартів. Щодо містобудівних документів, то на даний момент у чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено трирівневу систему містобудівної документації:

- 1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та Схеми окремих частин території України;
- 2) на регіональному рівні – Схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;
- 3) на місцевому рівні – Генеральні плани населених пунктів, Плани зонування територій та Детальні плани територій [17].

Містобудівна документація – це законодавчо затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та використання територій. Розкриємо особливості містобудівної документації на місцевому рівні. Отже, *генеральний план* – це містобудівна документація, що визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [17]. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який його затверджував, при потребі можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації. Для уточнення генеральних планів на місцевому рівні слід надати органам місцевого самоврядування фахову підтримку та повне інституційне забезпечення планувальним роботам з врахуванням актуальних змін та доповнень до чинного законодавства.

План зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що

визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [17]. Результатом Плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображені межі та кодові позначки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих та супутніх видів дозволеного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції [7, с.42]. Складовою зонінгу є План земельно-господарського устрою, який містить розподіл земельних ділянок за всіма видами власності та користування із зазначенням їх цільового призначення і меж зон особливого режиму використання земель. У цьому плані передбачаються заходи з рекультивациі порушених земель внаслідок їх у наслідок провадження господарської діяльності.

Детальний план території у межах населеного пункту уточнює положення його генерального плану та визначає планувальну організацію, функціональне призначення, просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елементу), призначеної для комплексної забудови. Детальний план території за межами населеного пункту розробляється відповідно до схеми планування території (частини території) району або області з урахуванням державних і регіональних інтересів. Об'єктом такого детального плану може бути територія з певним функціональним використанням (виробнича, рекреаційна, садового товариства) або окрема земельна ділянка для розміщення об'єкту будівництва. Елементом детального плану території є також детальне розроблення транспортної схеми, зокрема руху легкового, вантажного, громадського транспорту, організація пішохідного руху до головних зупинок громадського транспорту. Одним з головних результатів детального плану території є *проект містобудівних умов та обмежень*, які після затвердження детального плану видаються забудовникам для початку проектних робіт.

Отже, положення вищенаведених містобудівних документів засвідчують, що містобудівна діяльність тісно пов'язана із землепорядною (а також

будівельною), натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід [18, с.79], передбачена уніфікована за функціями документація та диференційована за різними ієрархічними рівнями.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні на даний час здійснюється згідно із ст. 17, 18 та 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Поки питання планування території ОТГ не повністю врегульовано законом, то розроблені Схеми планування території ОТГ згідно чинного законодавства підлягають під положення **планування територій на регіональному рівні** (ст. 13-14 ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності»), а **не на місцевому рівні**, як передбачено законопроектом №6403 та визначено у ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад» (2018 р.). Також розробки Схем планування території ОТГ за чинним законодавством ініціюються за рішенням районних державних адміністрацій, які мають конфлікт інтересів з ОТГ, що підтверджують дослідження експертів та практикою саботування внесення змін до перспективних планів. Перелік містобудівних документів місцевого рівня та відповідних землепорядних документів згідно чинного законодавства, практики реалізації Схеми планування території за положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, положень законопроекту №6403 наведено на рис. 2.

У разі прийняття положень законопроекту №6403 передбачається забезпечення ОТГ єдиною документацією з просторового планування – **планом об'єднаної територіальної громади**, що забезпечить здешевлення й прискорення процесу актуалізації та розробки планувальних документів, адже при наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів. Водночас, положеннями законопроекту передбачається, що після затвердження плану ОТГ для відведення земельних ділянок та залучення інвестицій необхідно буде лише детальний план території, що скорочує терміни та вартість розробки містобудівної документації [19].

налагодити системну роботу із земельним податком, ПДФО тощо; реалізувати стратегічні цілі розвитку через ефективне використання простору; оптимально поєднати особливості місцевості та екологічного ландшафту; оперативно приймати рішення щодо забезпечення життєдіяльності громади у будь-якій сфері; забезпечити збалансоване використання ресурсів ОТГ та перейти до інтегрованого просторового планування. Перші практики інтегрованого просторового планування в Україні стали можливими для 30 ОТГ завдяки діяльності школи CANactaion.

Серед проблем, які існували у планувальній діяльності ОТГ та вирішувалися поступово на законодавчому рівні протягом 2018-2019 рр. були: практичне забезпечення встановлення меж ОТГ після передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів, що входять до ОТГ, у комунальну власність громад та поширення на всю територію місцевого самоврядування, розробка й оновлення містобудівних документів для ОТГ, забезпечення доступності до містобудівних документів, невпорядкованість та невизначеність щодо положень ДБН тощо. Зараз необхідною є належна інвентаризація отриманих земель, надання новоствореними радами ОТГ інформації про земельні та інші природні ресурси на території для здійснення просторового планування, залучення інвестицій в освоєння земельних ділянок, забезпечення резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробка планувальної документації всієї території об'єднаної громади, узгодження питання відчуження земельних ділянок комунальної власності у приватну власність, захист права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Зазначимо, що існуючі документи просторового планування повинні узгоджуватися також із стратегічними та програмними документами не декларативним способом, а розробкою механізму узгодження та синхронізації основних положень. Законодавче забезпечення процесу модернізації просторового планування ОТГ, міст, районів та регіонів, узгодження його зі стратегічним плануванням та прогнозуванням також формують: Закон України

«Про засади державної регіональної політики» (2015); Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року (ДСРР-2020); Бюджетний кодекс України – ст. 24-1, які регулюють питання фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Так, Постановою Кабміну від 12.12.2017 р. введено окремий додаток 4 [20], який містить перелік індикаторів оцінки досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку. Так, при оцінці реалізації Цілі 2. «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток», окрім демографічних показників враховано ще й кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій: області, м. Київ; райони, міста обласного значення [20]. Тож існування містобудівної документації стає одним із індикаторів досягнення стратегічних цілей. На нашу думку, кількісний показник не відображає якісної складової документації: її актуальності, доступності та якості розробки, а тому при розробці індикаторів досягнення цілей нової ДСРР до 2027 року повинні враховуватися кількісні та якісні аспекти просторового планування.

Ускладнює роботи з розроблення й оновлення містобудівної документації те, що не всі населені пункти забезпечені сучасною цифровою картографічною основою. Водночас не набули широкого запровадження при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру.

Індикаторами якості містобудівної документації та успішності її реалізації мають бути зростання вартості землі та іншої нерухомості, приріст податкових надходжень, збільшення кількості робочих місць (перш за все високотехнологічних), позитивна динаміка міграційних процесів [21]. Хоча на першому етапі формування й розвитку ОТГ достатніми показниками є оновлена та доступна містобудівна документація, впорядкування надходження земельного податку, податку на нерухомість та забезпечення органів місцевого самоврядування фахівцями з просторового планування ОТГ. Наказом Мінрегіонбуду затверджено також ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми

планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Особливе значення цей документ має для об'єднаних територіальних громад, оскільки регламентує питання розроблення та впровадження в практичну діяльність документації з просторового планування (в першу чергу, схем планування їх території за межами населених пунктів) [12].

Положенням Наказу Мінрегіонбуду №104 від 26.04.2019 р. було затверджено остаточну редакцію нового ДБН Б 2.2.-12:2019 «Планування та забудова територій» [22], який розроблявся Мінрегіоном на заміну скасованого судом чинності наказу Мінрегіонбуду щодо затвердження ДБН Б.2.2-12:2018 (хоча, фактично, розроблявся на заміну чинного ДБН 360-92), а отже самі положення ДБН не скасовані до жовтня 2019 р. згідно пояснень Л. Парцхаладзе. Проте в наказі Мінрегіону №104 від 26.04.2019 р. про затвердження ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» йдеться лише про втрату чинності ДБН Б.2.2-12:2018. ДБН 360-92 повинні були втратити чинність із введенням в дію положень ДБН Б.2.2-12:2018, які так і не набули практичного втілення. А оскільки в жовтні повинні вступити в дію положення нового ДБН Б.2.2-12:2019, які в основному зберігають ті ж самі вимоги щодо ліній обмежень забудови в населених пунктах, а також містять нову класифікацію населених пунктів та групування населених пунктів за чисельністю населення [22]. Тоді виникає питання реалізації на практиці положень раніше розроблених генеральних планів та схем зонування території на місцевому рівні, які є неактуальними та не враховують положень нових ДБН.

Отже, планувальні документи на місцевому рівні, які розроблялися на основі рекомендацій попередніх і вже не діючих ДБН з документами, розробленими з врахуванням нових положень ДБН Б.2.2-12:2018 в межах ОТГ, до яких входять віднедавна і міста обласного значення, поки залишаються не узгоджені між собою. Тепер кожен населений пункт зобов'язаний розробити в генеральному плані певний розділ з новими лініями обмеження забудови [23], а

також низка змін стосуватиметься і схем планування території ОТГ. А це, відповідно, спричинить додаткові витрати часу та фінансів на актуалізацію документів просторового планування територіальних громад, розпорошення ресурсів та може сповільнити темпи соціально-економічного розвитку.

На сьогодні залишається відкритим питання комплексної планомірної організації простору ОТГ із поєднанням розміщення нових об'єктів комерційної, промислової та житлової забудови на їх територіях [6, с.138]. Адже після завершення у 2018 р. передачі в комунальну власність ОТГ земель поза населеними пунктами, важливим подальшим кроком є передача й набуття ними повноцінних повноважень у сфері просторового планування територій. Тільки за умови вирішення цього завдання, місцеве самоврядування в контексті децентралізації набуде ваги [8, с.31]. Виникає питання щодо подальшої передачі земель у власність новостворених громад (переукладання договорів оренди земельних ділянок, укладені раніше з Держгеокадастром), формування належного державного й громадського контролю за використанням земель, встановленням земельного податку (плата за оренду землі тощо), із врахуванням особливостей кожної ОТГ для забезпечення благоустрою територій та виконання ними соціальних функцій. Адже містобудівна документація, як вже зазначалося, є також основою для формування та реалізації стратегічного планування [2, с.110] розвитку громади, яка містить низку обмежень та можливостей щодо перспективної забудови території, залучення інвестора й активації підприємницького середовища.

Процес добровільного утворення ОТГ ще триває до 2020 р., існуючі ОТГ розпочали актуалізацію й розробку нових містобудівних документів місцевого рівня. Регіональні стратегії соціально-економічного розвитку до 2027 року повинні бути розроблені із врахуванням актуальної містобудівної документації національного, регіонального та місцевих рівнів (тобто ОТГ) до грудня 2019 р., вважаємо слід розробити механізми узгодження головних положень містобудівних та стратегічних документів місцевого рівня. Вважаємо, що існуюча асинхронізація між планувальними та стратегічними документами

може призвести до певних неузгоджень, а тому слід передбачити перехідний період для коригування стратегічних та оперативних цілей, завдань та відповідно проектів до кінця 2020 року. Зарубіжний досвід просторового планування доводить про те, що засоби для реалізації планувальної діяльності повинні бути доступними й призводити до непрямого зв'язку з визначенням необхідних стратегій і політик [24, с.63].

На думку науковців, проблемою вітчизняного просторового планування є те, що воно законодавчо поділяється на містобудівну та землевпорядну діяльність, переважна частка планувальних інструментів належить до містобудівної [18, с.79]. Слід також додати, планування в умовах невизначеності містить певний ступінь ризику і може призвести при невірних розрахунках до втрати сприятливої можливості розвитку. Зниження ступеню невизначеності можливе за умов постійного містобудівного моніторингу та партисипативності, тобто активної участі громадян у прийнятті містобудівних рішень та підвищення рівня фаховості місцевих архітекторів та планувальників.

Після об'єднання всіх територіальних громад об'єктами планування мають бути всі землі і природні ресурси незалежно від форм власності та використання у межах території ОТГ. А тому, передача на місцевий рівень ОТГ повноважень державного архітектурно-будівельного контролю є вкрай необхідним, однак передчасним, бо більшість органів місцевого самоврядування не мають відповідного фахівця, відсутній доступ до державного реєстру речових прав, який має бути обов'язковим спеціаліста, відсутнє належне програмне забезпечення, унеможливлене в результаті питання імплементації просторового планування у реалізацію стратегічних цілей тощо [25]. Вагомі зміни, що активізували і спростили б забезпечення документацією з просторового планування ОТГ, їх вдосконалення та актуалізацію для низки населених пунктів, а особливо міст, можливі з прийняттям положень законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (№6403 від 21.04.2017 р.).

Отже, на цьому перехідному етапі від містобудівної діяльності до

просторового планування, поки що законодавчо не затверджено для ОТГ формування єдиних просторових планів своїх територій. Натомість у чинному нормативному полі актуалізуються та затверджуються нові генеральні плани сіл, селищ, міст, які входять до ОТГ, схеми зонування та детальні плани територій, тобто окремі планувальні документи. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначена можливість розроблення **схеми планування території окремої частини району**. Такою частиною може бути одна або декілька сільських (селищних, міських) рад, а також за певними територіальними ознаками і ОТГ. На місцевому рівні вже розроблено комплексні схеми планування території ОТГ (2017-2018 рр.): схема планування території Березівської ОТГ Сумської області, схема планування території Баранівської міської об'єднаної територіальної громади Житомирської області), а також Схеми планування територій для: Волочиської міської ОТГ Хмельницької області, Сатанівської селищної ОТГ Хмельницької області, Єрківської селищної ОТГ Черкаської області, Шишацької селищної ОТГ Полтавської області, Вакулівської сільської ОТГ Дніпропетровської області, Рукшинської сільської ОТГ Чернівецької області, Смолигівської сільської ОТГ Волинської області [26].

На удосконалення планувальної документації у 2018 р. було введено в дію нові Державні будівельні норми (ДБН) ДБН Б.1.1.-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Вони чітко регламентували питання розроблення та впровадження в практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування (в першу чергу схем планування їх території за межами населених пунктів), якраз із передачею земель сільськогосподарського призначення за межами ОТГ у комунальну власність [12], а також визначила, що схеми планування території є першоосновами для розроблення системи стратегічних, прогнозних і програмних документів щодо здійснення планування і забудови територій. Дане положення відображається у переліку графічних матеріалів схеми планування територій ОТГ, де окрім плану існуючого використання

території громади, суміщеного зі схемою існуючих планувальних обмежень; проектного плану (основного креслення), суміщеного зі схемою проектних планувальних обмежень, подається і схема просторової реалізації стратегії розвитку громади.

Окрім стратегічних планів узгодження із містобудівельними документами згідно положенням закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у ст. 5 було передбачено для програм розвитку: «Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватись з містобудівною документацією відповідного рівня» [17], однак без чіткого зобов'язання його дотримання для ОТГ. Це призводить до вибіркового виконання цієї норми на практиці. Окрім того, «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ» (наказ Мінрегіону від 30.03.2016 № 75) містять пропозиції щодо використання економіко-географічних та кадастрових карт при обґрунтуванні аналізу, визначенні пріоритетних напрямів розвитку ОТГ [27].

У тексті Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації у розділі 2, п.8 міститься положення [28]: «Під час підготовки проекту регіональної стратегії розвитку враховується містобудівна документація, що визначає планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях», хоча вже у п.10 при визначенні елементів SWOT-аналізу регіонального розвитку рекомендується використовувати дані про наявність містобудівної документації на рівні регіону, а не на рівні ОТГ.

Вважаємо, принцип «врахування державних та регіональних інтересів» при розробленні схеми планування території ОТГ, а саме – Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України у 2002 р.), Схеми планування території областей (затверджених пізніше, наприклад, Схема планування території Львівської області – у 2009 р., Схема планування Одеської області – у 2013 р., Схема планування території Закарпатської області

– також у 2013 р.) є дещо застарілим, неактуальними, такими, що не відображають ані сучасних демографічних, політико-економічних змін, ані екологічної складової, ані процесів формування ОТГ, а тому потребують актуалізації. Оновлені ДБН Б.1.1-13:2012 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях», розроблені на заміну ДБН Б.1.1. – 6:2007 та ДБН Б.1.1-11:2011 «Склад і зміст схем планування території Автономної Республіки Крим та областей України» (які передбачали, що Схема планування території розробляється на розрахунковий період, що складає 20 років зі строку затвердження проекту) вже не містять положення щодо рекомендованого терміну розробки містобудівної документації зазначених рівнів, а також рекомендованих умов для оновлення містобудівної документації. Тому, вважаємо слід законодавчо уточнити, які саме містобудівні документи вищого рівня слугуватимуть основою для узгодження розробки й удосконалення існуючої документації ОТГ (насамперед для Схеми планування території ОТГ), а також уточнити й уніфікувати механізм узгодження таких документів на різних рівнях. Окрім того, у найближчому періоді очікується зміна функцій обласного та районного рівнів, а тому, поки не має чіткого переліку повноважень, мають бути встановлені перехідні механізми із обмеженням дії в часі. Зазначимо, що і досі триває розробка та актуалізація генеральних планів населених пунктів, що входять до ОТГ, розробляються детальні плани території, однак надто повільно ведеться робота над планами або ж схемами планування територій ОТГ. Покращення інституційного забезпечення просторового планування місцевого рівня можливе через залучення до практики розробки документів громадських експертних рад та створення у складі виконавчого комітету ради ОТГ органу з питань містобудування та архітектури.

Висновки. Отже, сьогодні на місцевому рівні планування існує ще один планувальний документ: Схема планування території ОТГ, яка слабо узгоджується із іншими нормативно-правовими актами містобудування та землеустрою, що потребує уніфікації та остаточного затвердження нового

переліку містобудівних документів або ж документів просторового планування місцевого рівня (відмова від поділу планування на містобудівне й землевпорядне), модернізації інструментів просторового планування на місцевому рівні, стандартизованих підходів до їх розробки та реалізації з врахуванням стандартів аналогічних документів у практиці просторового планування територій держав ЄС у вітчизняному законодавстві. Сучасне просторове планування повинно базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування. Нагальною потребою є своєчасний перехід на інтегроване просторове планування (комплексне), яке сприятиме реалізації цілей сталого розвитку, усуненню проблем неузгодженості містобудівних, землевпорядних та стратегічних документів, підвищенню якості містобудівних планувальних рішень для забезпечення підвищення комфортності мешканців. Актуальною є розробка Концепції просторового розвитку України з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, забезпечення просторової координації при плануванні проектів співробітництва у транскордонному просторі. Щодо перспектив подальших досліджень, то комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують питання удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ, розробки механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу.

Список використаних джерел

1. Дейнеко Л., Романюк І. Децентралізація як фактор розвитку місцевого самоврядування: понятійний аспект. *Управління інноваційним розвитком територій* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015, С.19-23.
2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. *Планування розвитку територіальних громад*. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

3. Ткачук А. Розвиток громад напряду залежить від планування території. 2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2601100-rozvitok-gromad-napramu-zalezit-vid-planuvanna-teritorii-tkacuk.html>.
4. Ущатовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №3. С.68-73.
5. Сторонянська І. З., Максименко А. О. Об'єднані територіальні громади Карпатського регіону: соціологічна оцінка : науково-аналітичне видання; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2018. 30 с.
6. Якимчук А.Ю. Просторове планування територій у системі державного управління. *Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад*: мат-ли I Міжнар. наук.-метод. конф. Рівне : Волин. Обереги, 2017. С.138-140.
7. Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf.
8. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. Київ, 2018, 45 с. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»: проект Закону України від 21.04.2017 р. №6403. *Законодавство України*: сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
11. Про основи містобудування: Закон України від 16.08.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 52. Ст. 683.
12. ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». *Державні будівельні норми України*. Сайт. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807
13. Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. Європейська конференція міністрів регіонального планування (CEMAT). URL: <https://rm.coe.int/168070018e>.
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: закон України від 17.01.2017 р. № 1817-19. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1817-19/page2>.
17. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 2011 р. №34. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
18. Дорош А.Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С.78-85.
19. Асоціація міст України. Сайт. URL: <https://www.auc.org.ua/>.
20. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1089. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF>
21. Нудельман В. Методи розрахунків, прогнозування, моделювання в містобудуванні.

Варіанти містобудівних прогнозів, збалансованість розвитку населених пунктів і територій.
URL: <http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/326-metodi-rozrakhunkiv-prognozuvannya-modelyuvannya-v-mistobuduvanni-varianti-mistobudivnikh-prognoziv-zbalansovanist-rozvitku-naselenikh-punktiv-i-teritorij/>

22. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». *Державні будівельні норми України*. Сайт. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802.

23. Відсутність генеральних планів та зонінгу населених пунктів порушує їх майбутній розвиток. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vidsutnist-generalnih-planiv-ta-zoningu-naselenih-punktiv-porushuye-yih-maybutniy-rozvitok-partshaladze/>

24. Stefanović N., Danilović Hristić N., Milijić S. The implementation model of planning rules in spatial plans. *Spatium*. 2015. No. 33, pp. 62-68. URL: www.spatium.rs.

25. Основи просторового планування і управління земельними ресурсами в ОТГ на Сумщині 2019. URL: <http://ufuti.pro/dynamics/311-osnovy-prostorovoho-planuvannia-i-upravlinnia-zemelnymy-resursamy-v-oth-na-sumshchyny.html>

26. Чижевський Д. Проект ДБН «Склад та зміст схеми планування території громади». URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/3-11/Chyzhevskiy-Shema_planuvannya.pdf

27. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#n112>.

28. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 р. № 79. *Законодавство України*: сайт. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>.

29. ДБН Б1.1.-13:2012 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях». *Державні будівельні норми України*. Сайт. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1025>.

30. Лев Парцхаладзе: Місцева влада має вводити «зелені лінії» в генплани населених пунктів. URL: <https://www.vectornews.net/news/politics/126150-lev-parchaladze-msceva-vlada-maye-vvoditi-zeleni-lyni-v-genplani-naselenih-punktiv.html>.

31. Криштоп Т., Рись Р., Кошелюк Л. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад. 2018. с.119 URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>.

31.08.2019 р.