

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5 (045)

*О. Г. Курчин**викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету*

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ, ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Актуальність дослідження. Надання муніципальним утворенням максимального обсягу повноважень і реальних можливостей їх реалізації у містобудівній сфері дає можливість найширше врахувати життєво важливі інтереси членів територіальної громади при здійсненні просторового планування подальшого розвитку відповідних територій, що потребує застосування комплексного підходу до формування ефективної землевпорядної, економічної, екологічної, соціальної, архітектурно-будівельної моделі забудови (урбанізації) населених пунктів.

Ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування, в частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, 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 і сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проєктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з цією проблематикою, розглядалися у роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Д. М. Белов, В. С. Куйбіда, Я. В. Лазур, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх та інших дослідників.

Мета статті – дослідити значення просторового планування, як основного напрямку взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації.

Вклад основного матеріалу. 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 проєктів, досягнення стратегічних цілей і покращення рівня якості життя населення.

Розкриваючи окремі аспекти просторового планування, низка експертів і вчених 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 і усунення існуючих правових колізій та інституційних суперечностей.

Іншими словами, 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 (ОТГ), виникла потреба у забезпеченні їх якісного функціонування.

Термін «просторове планування» вперше у вітчизняному законодавстві було вжито у проєкті закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»» № 6403 від 21 квітня 2017 р. [9].

Натомість, в Україні на практиці більш поширене визначення «містобудівне планування», яке здійснюється на кількох адміністративних рівнях: державному, регіональному, місцевому.

У зв'язку з продовженням реформи децентралізації, на базовому рівні компетенцій органів місцевого самоврядування постійно впроваджуються законодавчі інновації. При цьому в науково-практичних джерелах зазначається, що 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 (тобто у сфері містобудівної діяльності в частині взаємодії з її безпосередніми суб'єктами).

Як вбачається, лише за умови вирішення цих завдань місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно сучасним місцевим самоврядуванням.

Питання інституційного забезпечення просторового планування слід розглядати як систему

нормативно-правового супроводу здійснення реформування містобудівної діяльності та її поступового переходу до просторового планування територій на місцевому рівні – ОТГ.

Так, у нормах згаданого законопроекту № 6403 передбачено такі концептуальні принципово нові 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 [8].

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 [11, с. 71].

У спеціальній літературі часто поряд з поняттям «просторове планування» вживають також дефініції «територіальне планування», «планування територій», «просторово-територіальне планування», «регіональне планування», що призводить до термінологічної непорядкованості та підміни понять. Так, окремі фахівці у сфері просторового планування вважають просторове і територіальне планування тотожними поняттями, тоді як інші вважають, що просторове планування більше тяжіє до стратегічного планування [7].

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 № 333-р від 1 квітня 2014 р. було поставлено завдання протягом 2015–2017 рр. 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 при-

веде до підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Однак станом на початок 2020 р. таке завдання виконано не повністю через низку інституційних проблем і тривалість процесу утворення нових ОТГ [7].

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 і сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проєктів.

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 і Детальні плани територій [9].

При цьому необхідно відзначити, що містобудівна документація – це законодавчо затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та використання територій.

Своєю чергою, генеральний план – це містобудівна документація, що визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [9]. 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, за потреби 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.

План зонування території (зонінг) – це містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [9]. Результатом Плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображено межі та кодові позначки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих і супутніх видів дозволе-

ного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції [4, с. 42].

Містобудівна діяльність тісно пов'язана із землевпорядною (а також будівельною), натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід [3, с. 79], передбачена уніфікована за функціями документація, диференційована за різними ієрархічними рівнями.

У процесі реалізації подальших етапів децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудування 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 за наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів [1].

Також передбачено розширення повноважень об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій і створення механізму врахування громадських інтересів при розробці й затвердженні документації просторового планування.

Сьогодні 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.

Ускладнює роботи з розроблення й оновлення містобудівної документації те, що не всі населені пункти забезпечено сучасною цифровою картографічною основою.

Водночас поки що 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 [6].

Також наразі залишається відкритим питання комплексної планомірної організації простору ОТГ із поєднанням розміщення нових об'єктів комерційної, промислової та житлової забудови на їх територіях [12, с. 138], адже після завершення у 2018 р. передачі в комунальну власність ОТГ земель поза населеними пунктами, важливим по-

дальшим кроком є передача й набуття ними повноцінних повноважень у сфері просторового планування територій.

Тільки за умови вирішення цього завдання місце самоврядування в контексті децентралізації набуде ваги [10, с. 31].

Крім того, виникає питання щодо подальшої передачі земель у власність новостворених громад (переукладання договорів оренди земельних ділянок, укладених раніше з Держгеокадастром), формування належного державного й громадського контролю за використанням земель, встановлення земельного податку (плата за оренду землі тощо), із врахуванням особливостей кожної ОТГ для забезпечення благоустрою територій і виконання ними соціальних функцій. При цьому містобудівна документація є основою для формування та реалізації стратегічного планування [2, с. 110] розвитку громади, яка містить низку обмежень і можливостей щодо перспективної забудови території, залучення інвестора й активації комерційних суб'єктів містобудівної діяльності.

Зарубіжний досвід просторового планування свідчить, що засоби для реалізації планувальної діяльності повинні бути доступними й призводити до непрямого зв'язку з визначенням необхідних стратегій і політик [13, 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 [3, с. 79].

Слід також додати, що планування в умовах невизначеності містить певний ступінь ризику і при невірних розрахунках може призвести до втрати сприятливої можливості розвитку. Зниження ступеню невизначеності є можливим за умов постійного містобудівного моніторингу та партисипативності, тобто активної участі громадян у прийнятті містобудівних рішень та підвищення рівня фаховості місцевих архітекторів і планувальників.

Отже, на цьому перехідному етапі – від містобудівної діяльності до просторового планування, поки що законодавчо не затверджено для ОТГ формування єдиних просторових планів їх 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» визначено можливість розроблення схеми планування території окремої частини району.

Як вбачається, слід законодавчо уточнити, які саме містобудівні документи вищого рівня слугуватимуть основою для узгодження розробки й удосконалення існуючої документації ОТГ (насампе-

ред для Схеми планування території ОТГ), а також уточнити й уніфікувати механізм узгодження таких документів на різних рівнях.

Сьогодні на місцевому рівні планування існує ще один планувальний документ (схема планування території ОТГ), який не зовсім узгоджується з 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 землеустроєве), модернізації інструментів просторового планування на місцевому рівні, стандартизованих підходів до їх розробки та реалізації з урахуванням стандартів аналогічних документів у практиці просторового планування територій держав ЄС у вітчизняному законодавстві.

Сучасне просторове планування має базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та в Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування.

Водночас актуальною є розробка Концепції просторового розвитку України з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, забезпечення просторової координації при плануванні проєктів співробітництва у транскордонному просторі.

На наш погляд, лише системне дослідження транскордонного регіону дозволить визначити основні пріоритети розвитку транскордонного співробітництва, реалізація яких сприятиме, серед вирішення інших поточних завдань, підвищенню якості містобудівної діяльності в межах відповідних територіальних громад.

У цьому контексті слід зазначити, що специфічні особливості транскордонного регіону зумовлюються: наявністю кордону і усім, що з ним пов'язане; транзитністю території, що впливає на особливості просторового розвитку території (економічної, культурної, політичної підсистем); наявністю спільних природних ресурсів (простору) [5, с. 99].

Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва можна представити у двох групах: об'єктивні та суб'єктивні.

До об'єктивних чинників належать:

- необхідність користування спільними природними ресурсами;
- наявність спільних проблем, для вирішення яких доцільно об'єднувати зусилля (передусім, екологічні проблеми);
- реалізація єдиної політики просторового облаштування європейського континенту.

Суб'єктивні чинники включають:

- можливості прискореного соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів і підвищення якості життя мешканців;
- можливості отримання значної фінансової підтримки від ЄС та інших міжнародних структур;
- формування єдиного інтегрованого простору в межах транскордонного регіону [5, с. 99].

Транскордонне співробітництво – це взаємні додаткові можливості підвищення якості життя, які використовуються постійно. Тому узагальнивши минулий досвід, доцільно визначити нові поняття транскордонних ринків, які задовольняють потреби мешканців регіонів з обох сторін кордону.

У містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад: а) обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування; б) спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; в) спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності [5].

Висновки. Одним із головних аспектів децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування. 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.

Комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують такі перспективні напрями: удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробка механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства).

Література

1. Асоціація міст України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua>.
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. 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.

4. Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до додаткової вартості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf.

5. Мікула Н. Організаційні та фінансові чинники формування євро регіонів. Соціально-економічні дослідження в перехідний період / Регіональна політика: досвід ЄС та його адаптація до умов України. Вип. 5. ч. II. Львів. ІРД НАНУ. 2003. С. 92–103.

6. Нудельман В. Методи розрахунків, прогнозування, моделювання в містобудуванні. Варіанти містобудівних прогнозів, збалансованість розвитку населених пунктів і територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/326-metodi-rozrakhunkivprognozuvannya-modelyuvannya-v-mistobuduvanni-varianti-mistobudivnikh-prognozivzbalansovanist-rozvitkunaselenikh-punktiv-i-teritorij>.

7. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної регіональної політики. – Режим доступу: www.rdra.regionet.org.ua/sp.

8. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»: проект Закону України від 21.04.2017 р. № 6403. Законодавство України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676.

9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.

10. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. Київ, 2018, 45 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukraini-2014-2017-rr.pdf>.

11. Ущаровська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 68–73.

12. Якимчук А. Ю. Просторове планування території 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.

13. Stefanović N., Danilović Hristić N., Milijić S. The implementation model of planning rules in spatial plans. Spatium. 2015. №. 33. P. 62–68.

Анотація

Курчин О. Г. Просторове планування, як основний напрям взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації. – Стаття.

Одним із аспектів секторальної децентралізації, котрий визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування».

Просторова децентралізація передбачає суттєві зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, земельно-порядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових і житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створенню регіональних і локальних полюсів розвитку [7].

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.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, містобудування, просторове планування, транскордонне співробітництво.

Аннотация

Курчин А. Г. Пространственное планирование, как основное направление взаимодействия органов местного самоуправления и субъектов градостроительной деятельности в условиях децентрализации. – Статья.

Одним из аспектов секторальной децентрализации, который определяет основные направления взаимодействия органов местного самоуправления и субъектов градостроительной деятельности, является пространственное планирование как понятие, обозначающее расширенные возможности территориальных общин относительно более устойчивого в отечественном законодательстве и правоприменительной практике понятия «градостроительство».

Пространственная децентрализация предполагает существенные изменения в местном планировании с учетом географических, демографических, экономических, архитектурных, землеустроительных показателей и применяется в определениях и формулировках целевых программ реформ, деконцентрации промышленных и жилых комплексов в населенных пунктах, крупных городах путем содействия созданию региональных и локальных полюсов развития.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, градостроительства, пространственное планирование, трансграничное сотрудничество.

Summary

Kurchyn O. G. Spatial planning as the main direction of interaction between local governments and urban planning entities in the context of decentralization. – Article.

One of the aspects of sectoral decentralization, which defines the main directions of interaction between local governments and urban planning entities, is spatial planning as a concept that means expanded opportunities for local communities in relation to the more established in domestic law and law enforcement concept of “urban planning”.

Spatial decentralization involves significant changes in local planning, taking into account geographical, demographic, economic, architectural, land management indicators and is used in the definition and formulation of targeted reform programs, deconcentration of industrial and residential complexes in settlements, large cities by promoting regional and local development.

Key words: decentralization, local self-government, urban planning, spatial planning, cross-border cooperation.