

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2021-2/11>

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Сидор Вікторія Дмитрівна,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-1794-2577
<http://researchid.co/viktoriiasydor>

Публікація присвячена комплексному аналізу новітніх нормативних підходів до стратегічного планування розвитку території територіальної громади. Досліджено поняття, юридичну природу та зміст такої документації, як концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, план зонування території та детальний план території. Доведено, що стратегічне планування розвитку території територіальної громади спрямоване на забезпечення соціально, економічно й екологічно збалансованого розвитку території територіальної громади. Установлено, що документація із землеустрою та містобудівна документація повинні відповідати вимогам забезпечення сталого розвитку території територіальної громади з дотриманням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів. Обстоюється доцільність ухвалення рішень щодо землекористування на підставі оцінки соціальних, екологічних та економічних умов конкретної території як основи стратегічного планування використання територій. Це пояснюється індивідуальними особливостями інженерно-транспортної інфраструктури та благоустрою кожного населеного пункту, необхідністю охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів. Обґрунтовано думку, що сталий розвиток, закладений в основу стратегічного планування, дозволить створити повноцінне життєве середовище для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання земельних та природних, удосконалити екологічну інфраструктуру, покращити умови проживання, відпочинку й оздоровлення громадян, зберегти та збагатити біологічне розмаїття та культурну спадщину.

Ключові слова: стратегічне планування, територія, містобудування, просторовий розвиток, територіальна громада, зонування.

Sydor Viktoriia. Implementation of strategic planning of territorial community territory development

The publication is devoted to a comprehensive analysis of the latest regulatory approaches to strategic planning for the development of the territorial community. The concept, legal nature and content of such documentation as the concept of integrated development of the territorial community, a comprehensive plan of spatial development of the territorial community, the general plan of the settlement, the zoning plan and a detailed plan of the territory are studied. It is proved that strategic planning of the development of the territory of the territorial community is aimed at ensuring socially, economically and ecologically balanced development of the territory of the territorial community. It is established that land management documentation and urban planning documentation must meet the requirements of sustainable development of the territorial community in compliance with the principle of balance of state, public and private interests. The expediency of making decisions on land use on the basis of assessment of social, environmental and economic conditions of a particular area as a basis for strategic planning of land use is defended. This is due to the individual features of engineering and transport infrastructure and improvement of each settlement, the need to protect land and other components of the environment, the formation of ecological networks, protection and preservation of cultural heritage and the traditional nature of the environment of settlements. The opinion is substantiated that sustainable

development, which is the basis of strategic planning, will create a full living environment for present and future generations through the rational use of land and natural, improve environmental infrastructure, improve living conditions, recreation and health, preserve and enrich biodiversity and cultural heritage.

Key words: *strategic planning, territory, urban planning, spatial development, territorial community, zoning.*

Постановка наукової проблеми та її значення. Актуальність обраної теми дослідження зумовлена тим, що проведення реформи децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних породжує нові земельно-правові питання, які потребують поглибленого вивчення. Землі є основою життєзабезпечення села, селища, міста, матеріальною базою задоволення потреб територіальної громади та розташування соціально-економічної інфраструктури відповідних територіальних одиниць.

Стратегічне планування використання територій ефективно використовується у країнах Європейського Союзу, де поширеною практикою є процес ухвалення рішень щодо землекористування на підставі оцінки соціальних, екологічних і економічних умов конкретної території. Ця процедура має інструментальний і регулятивний характер. Вона покликана сприяти економічному розвитку суспільства, забезпеченню екологічної рівноваги, охороні здоров'я населення; зменшенню диспропорцій у регіональному економічному розвитку, розвитку і стабільності використання ресурсів [1, с. 6].

Зважаючи на євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави, логічним стало ухвалення 17 червня 2020 р. Закону України № 711-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [2]. Цим Законом було внесено низку змін та доповнень до деяких нормативно-правових актів.

Метою статті є проведення комплексного аналізу новітніх нормативних підходів до стратегічного планування розвитку території територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Розпочати дослідження потрібно з аналізу Закону України «Про землеустрій», який було доповнено ст. 45-1, що регламентує таку документацію із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні, як комплексний план просторо-

вого розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту та детальний план території [3].

Проте перш ніж охарактеризувати законодавчі новації у змісті вищезазначених документів, уважаємо за доцільне навести їх дефініції.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», комплексний план просторового розвитку території територіальної громади визначено як водночас містобудівну документацію на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, зокрема й етапність освоєння території [4].

Під концепцією інтегрованого розвитку території територіальної громади законодавець розуміє документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя,

доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування.

План зонування території (зонінг) являє собою документацію, що є складовою частиною комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови й обмеження використання території в межах визначених функціональних зон.

Під функціональною зоною території варто розуміти визначену комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території частину території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених (переважних (основних) та супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови.

Відповідно до змін, унесених Законом України № 711-IX від 17 червня 2020 р., комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, окрім відомостей, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», включає: а) матеріали топографо-геодезичних вишукувань; б) матеріали погодження; в) експлікацію земельних угідь за власниками та користувачами земельних ділянок; г) переліки обмежень у використанні земель та переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель; г) збірний план земельних ділянок, наданих у власність чи користування, та земельних ділянок, не наданих у власність чи користування; д) план розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень).

Детальний план території, окрім відомостей, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», також повинен містити переліки обмежень

у використанні земель та переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель [4].

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, детальний план території може також передбачати: а) формування земельних ділянок комунальної власності територіальної громади, щодо території якої розроблена відповідна документація; б) внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки всіх форм власності, сформованих до 2004 р., відомості про які відсутні в Державному земельному кадастрі.

Варто відзначити, що в разі формування земельної ділянки або внесення відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, детальний план території також включає: а) відомості про обчислення площі земельної ділянки; б) кадастровий план земельної ділянки; в) матеріали перенесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість); г) перелік обмежень у використанні земельних ділянок; г) акт приймання-передачі межових знаків на зберігання; д) акт перенесення в натуру (на місцевість) меж охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель (за наявності) [2].

Межі територій природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмеження у використанні земель встановлюються по суходолу і по водному простору.

Під час кадастрових зйомок у разі розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території, які проводяться з метою внесення до Державного земельного кадастру відомостей про землі, що передані до 1 січня 2004 р. в постійне користування державним та комунальним підприємствам, установам, організаціям або державним та комунальним

підприємствам, установам, організаціям, правонаступниками яких вони є, із площ, переданих у постійне користування, виключаються землі (частини земельних ділянок), які раніше вибули з постійного користування, зокрема й унаслідок ухвалення рішень органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Згідно з положеннями ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них. Містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з урахуванням відомостей Державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі в цифровій формі в державній системі координат у формі електронних документів, що містять базові і тематичні геопросторові дані.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає: 1) актуалізацію картографо-геодезичної основи; 2) перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму; 3) узгодження містобудівної документації з вимогами законодавства в частині формату зберігання й оброблення даних [4].

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні, що не пов'язано із внесенням змін до неї, не потребує звернення до відповідних органів виконавчої влади для визначення державних інтересів, проведення громадського обговорення. Стратегічна екологічна оцінка такої документації не здійснюється, окрім випадку, якщо замовником відповідно до законодавства ухвалено рішення про здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування.

Законом України № 711-IX від 17 червня 2020 р. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» доповнено ст. 16-1, що регламентує розробку комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. Згідно з поло-

женнями даної статті, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади розробляється на всю територію територіальної громади. Комплексний план не розробляється, якщо територія громади включає лише територію населеного пункту. Комплексний план передбачає узгоджене ухвалення рішень щодо цілісного (комплексного) просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їхніми межами.

Комплексний план розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з додержанням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності).

Комплексний план включає планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади, а також:

- генеральний план населеного пункту – адміністративного центру територіальної громади;

- генеральні плани населених пунктів та детальні плани території в межах території територіальної громади, затверджені до ухвалення комплексного плану, які відповідно до цієї статті визнані такими, що відповідають вимогам законодавства, узгоджуються із планувальними рішеннями комплексного плану і підлягають включенню до нього;

- генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади, необхідність розроблення яких установлена рішенням про затвердження комплексного плану;

- планувальні рішення генеральних планів інших населених пунктів та детальних планів територій у межах території територіальної громади;

- детальні плани території в межах території територіальної громади;

- межі функціональних зон усієї території територіальної громади з вимогами до забудови та ландшафтної організації таких зон;

- історико-архітектурні опорні плани історичних ареалів населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць.

Вихідними даними для розроблення комплексного плану є відомості про:

- об'єкти Державного земельного кадастру;
- об'єкти нерухомого майна (окрім земельних ділянок);
- речові права на нерухоме майно (земельні ділянки також);
- обмеження у використанні земель;
- об'єкти лісового фонду;
- території й об'єкти природно-заповідного фонду й інші території екомережі;
- об'єкти Смарагдової мережі;
- об'єкти водного фонду та водноболотні угіддя;
- мінерально-сировинні ресурси;
- об'єкти всесвітньої спадщини, їхні території та буферні зони; пам'ятки культурної спадщини, зокрема й археологічні, їхні території та зони охорони; межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць; історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території та їхні зони охорони; охоронювані археологічні території, музеї;
- населення;
- об'єкти виробничого комплексу;
- об'єкти невиробничого комплексу (науково-дослідні та проєктні організації, заклади освіти);
- об'єкти соціальної сфери;
- об'єкти цивільного захисту;
- об'єкти інженерної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, тепло-, електро-, газопостачання, об'єкти телефонізації, трубопровідного транспорту);
- об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури (залізничні й автомобільні дороги, мостові споруди, підприємства та парк автотранспорту, об'єкти автосервісу, міжселищні транспортні маршрути, авто- та залізничні станції, авто-, залізничні, річкові, морські вокзали, об'єкти повітряного транспорту);
- об'єкти природної і техногенної небезпеки, розташовані на території територіальної громади та суміжних адміністративно-територіальних утворень;
- природно-кліматичні умови;
- стан навколишнього природного середовища (земель, ґрунтів, водного та повітряного простору, інших компонентів довкілля);

- ризик виникнення на території надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

- розміщення на території територіальної громади об'єктів, визначених Генеральною схемою планування території України, Державною стратегією регіонального розвитку, Стратегією сталого розвитку України;

- положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади;

- положення затвердженої містобудівної документації регіонального та місцевого рівнів, що стосуються використання території територіальної громади;

- стратегічні й оперативні цілі, визначені регіональною стратегією розвитку, що поширюються на територію територіальної громади, стратегію розвитку громади;

- прогнози та програми економічного і соціального розвитку, галузей економіки, ухвалені на державному, обласному, районному та місцевому рівнях, що поширюються на територію територіальної громади;

- стратегії, програми та плани у сфері охорони навколишнього природного середовища і сталого використання земель, ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів, формування екомережі;

- плани управління річковими басейнами;

- положення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та проєктів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб, планів земельно-господарського устрою, проєктів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворювальних об'єктів у межах території територіальної громади, затверджені до ухвалення комплексного плану.

Висновки. Отже, стратегічне планування розвитку території територіальної громади спрямоване на забезпечення соціально, економічно й екологічно збалансованого розвитку території територіальної громади. Сталий розвиток, закладений в основу стратегічного планування, дозволить створити повноцінне життєве

середовища для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання земельних та природних ресурсів, удосконалити екологічну інфраструктуру, покращити умови проживання, відпочинку й оздоровлення громадян, зберегти та збагатити біологічне розмаїття та культурну спадщину.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Regional Development Studies: EU compendium on spatial planning system and policies / European Commission. 1997. 94 p.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 р. № 711–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>.
3. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

REFERENCES:

1. European Commission / Regional Development Studies : EU compendium on spatial planning system and policies. 1997. 94 p. [in English]
2. Zakon Ukrainy pro vnesennya zmin do deyakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy schodo planuvannya vykorystannya zemel : pryiniaty 17 cherv. 2020 roku № 711–IX [Law of Ukraine on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Land Use Planning from June 17 2020, № 711–IX]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy pro zemleustriy : pryiniaty 22 maya 2003 roku № 858–IV [Law of Ukraine on land management from May 22 2003, № 858–IV]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy pro regulyuvannya mistobudivnoi diyalnosti : pryiniaty 17 lyut. 2011 roku № 3038–VI [Law of Ukraine on regulation of urban planning activities: of February 17, 2011. № 3038–VI]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [in Ukrainian].