

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО**ІГНАТЕНКО І. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного
права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.19>**ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Сьогодні у контексті децентралізації все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємним складником чого виступає просторовий розвиток. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність дослідження просторового планування, адже саме раціональна організація системи просторового планування формує сприятливе підґрунтя для його соціально-економічного розвитку.

Проаналізовано концептуальні положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Розглянуто оновлену систему просторового планування, яка повинна забезпечити реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з містобудівною документацією. З'ясовано, що комплексний план просторового розвитку території має враховувати не тільки інтереси органів місцевого самоврядування чи якогось окремого підприємства, а абсолютно всіх жителів громади. Цей документ у майбутньому стане дозвільним для здійснення забудови.

Проаналізовано комплексний план просторового розвитку території з точки зору захисту прав інвесторів, основи land development. Потрібно щоб на практиці розробка комплексного плану просторового розвитку території була інструментом розвитку, який би точно визначав права та можливості інвестора, а не перетворився на інструмент, який тільки фіксує існуючу ситуацію. Зроблено висновок, що комплексний план просторового розвитку території має гарантувати: (а) формування та правове закріплення точної інформації про права власників та інвесторів щодо використання земельних ділянок та іншої нерухомості. Тільки таким чином можна знизити транзакційні витрати та створити конкурентне середовище у сфері інвестування; (б) надання інвестору надійних прав на підготовлену та сформовану земельну ділянку до того, як інвестор почне вкладати гроші у придбання, облаштування та будівництво.

Ключові слова: містобудівна документація, територіальна громада, просторове планування, комплексний план просторового розвитку, місцеве самоврядування, містобудування, забудова, використання земель, планування.

Ignatenko I. V. Spatial planning as a tool for managing the territorial development of the community: legal aspects

Today in the context of decentralization, the issue of ensuring the capacity of local communities is becoming increasingly acute. The spatial development is an integral part it. This, in turn, highlights the need for the study of spatial planning, because



the rational organization of the spatial planning system forms a favorable basis for its socio-economic development.

The conceptual provisions of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning» are analyzed. An updated system of spatial planning is considered, which should ensure a real connection between socio-economic development programs and urban planning documentation. It was found that a comprehensive plan for the spatial development of the territory should take into account not only the interests of local governments or individual enterprises, but absolutely all residents of the community. This document will be a permission for providing building activities in the future.

The complex plan of spatial development of the territory from the point of view of protection of the rights of investors, bases of land development is analyzed. It is necessary that in practice the development of a comprehensive plan of spatial development of the territory was a tool of development that would accurately determine the rights and opportunities of the investor, and not become a tool that only captures the existing situation. It is concluded that a comprehensive spatial development plan should ensure: (a) the formation and legal consolidation of accurate information about the rights of owners and investors to use land and other real estate. This is the only way to reduce transaction costs and create a competitive environment for investment; (b) granting the investor sound rights to the prepared and formed land plot before the investor begins to invest in the acquisition, arrangement and construction.

***Key words:** town-planning documentation, territorial community, spatial planning, complex plan of spatial development, local self-government, town-planning, building, land use, planning.*

Вступ. Цей етап розвитку соціально-економічної системи проходить на тлі інтеграції України в європейську та світову економічну спільноту, поряд з чим особливої актуальності набувають питання формування нової системи управління територіями на основі таких ідеологічних засад як економічна стабільність, соціальне благополуччя, екологічна рівновага. Саме ці базові поняття символізують загальноприйнятту концепцію сталого розвитку, яка вважається основною у ХХІ столітті.

З огляду на децентралізацію все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємним складником чого виступає просторовий розвиток. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність дослідження просторового планування, адже саме раціональна організація системи просторового планування формує сприятливе підґрунтя для його соціально-економічного розвитку. Низка країн світу досягли значних успіхів у сфері впровадження інноваційних систем просторового планування. Зазначені трансформації є особливо актуальними і для України.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в аналізі теоретичних та практичних проблем просторового планування, з'ясуванні концептуальних засад регламентації цих відносин в українському суспільстві, визначення перспектив розвитку правового регулювання відносин з розробки містобудівних документів, комплексного плану просторового розвитку території як основи land development та формулювання відповідних пропозицій.

Результати дослідження. З липня 2021 року запроваджена оновлена система просторового планування, яка забезпечує реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з містобудівною документацією. Стратегія просторового розвитку базується на результатах дослідження існуючого стану територій, враховує зовнішні чинники, що впливають на територію, оцінки її внутрішнього потенціалу і проблем, а також розглядає стратегічні альтернативи.

Верховною Радою України прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон № 711-IX) [1]. Основними концептуальними положеннями якого є: (а) зонування земель у межах терито-



рій територіальних громад; (б) удосконалення управління у сфері містобудівної діяльності й землеустрою; (в) спрощення виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт для потреб просторового планування; (г) сприяння розвитку автоматизованих систем управління ресурсами, комплексному збереженню повноцінного життєвого середовища, довкілля й культурної спадщини; (д) забезпечення ефективного використання й охорони всіх земель у межах території об'єднаних територіальних громад.

Закон № 711-IX містить певну новелу для українського законодавства, яка пов'язана зі стрімкими змінами й поліпшеннями для розвитку територій об'єднаних територіальних громад, а саме запровадження комплексного планування останнього. Так, комплексний план просторового розвитку території такої об'єднаної громади – це одночасно містобудівна документація на місцевому рівні й документація із землеустрою, що визначає: (а) організацію планування, (б) функціональне призначення території, (в) основні принципи й напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, (г) дорожню мережу, інженерно-транспортну інфраструктуру, інженерну підготовку і благоустрій, цивільний захист території й населення від небезпечних природних і техногенних процесів, (д) охорону земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, (е) формування екомережі, (ж) охорону і збереження культурної спадщини, традиційного характеру середовища населених пунктів, а також (з) послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння даної території.

Комплексний план просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади можна розглядати як одну з форм регулювання земельних відносин спрямованих на недопущення неналежного використання земельних ділянок, в тому числі їх забудови, порушення встановлених містобудівних норм і правил, здатних здійснити негативний вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я людей. Законодавче закріплення необхідності розробки такого плану спрямовано на визначення призначення території із сукупності соціальних, економічних, екологічних та інших факторів з метою забезпечення сталого розвитку територій, розвитку інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури, забезпечення інтересів громади. Саме громада визначатиме функціональне планування всіх своїх територій, установлювати режим їх забудови. Відповідно до Закон № 711-IX до 1 січня 2025 року сільські, селищні та міські ради мають забезпечити внесення до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони територій, визначені в містобудівній документації на місцевому рівні; межі територій пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів і зон охорони пам'яток культурної спадщини; обмеження у використанні земель у сфері забудови тощо.

Вже дві громади Харківщини – Пісочинська та Роганська – стали учасницями пілотного проекту з розробки комплексних планів просторового розвитку своїх територій. Очікується, що протягом 2022–2024 рр. у 600 територіальних громадах мають з'явитися відповідні документи, покликані зупинити хаотичну забудову і встановити чітке призначення кожної земельної ділянки громади. Як слушно зазначає Федчишин Д. В., саме територіальна громада зацікавлена в тому, щоб використання земель під забудову було раціональним та ефективним і здійснювалося відповідно до містобудівної та землепорядної документації. Вона не байдужа до забезпечення належної охорони цих земель, наприклад, від самовільного захоплення чи використання відповідних земельних ділянок, самочинного будівництва, тощо [2, с. 50].

Комплексний план просторового розвитку території має враховувати не тільки інтереси органів місцевого самоврядування чи якогось окремого підприємства, а абсолютно всіх жителів громади. Цей документ у майбутньому стане дозвоільним для здійснення забудови. Отже місцеві інвестори, які мають земельні ділянки, повинні надавати свої подальші плани під час розроблення цього документу. Його реалізація надає змогу громаді планувати залучення інвестицій, що сприятиме підвищенню якості і комфорту життя в громаді.

За Законом № 711-IX саме громада визначатиме функціональне планування всіх своїх територій, установлювати режим їх забудови. Зонування земель здійснюватиметься в межах територій об'єднаних територіальних громад, не в межах населених пунктів, як передбачено чинною редакцією ч. 1 ст. 180 Земельного кодексу України [3]. Зонування земель дозволяє



забезпечити сприятливі умови проживання населення, в тому числі обмежити шкідливий вплив господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, забезпечити раціональне використання території територіальних громад в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь [4, с. 37].

Зі встановленням нового виду містобудівної документації з'являється й нове трактування правової конструкції «функціональна зона території». Функціональна зона території становить собою частину території об'єднаної громади встановлену комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території. Щодо неї визначено певний набір дозволених переважних (основних і супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та окреслено обмеження у використанні земель у сфері забудови відповідно до законодавства. До Державного земельного кадастру вноситимуться відомості про такі функціональні зони, а також про цільове призначення конкретної земельної ділянки.

План зонування території перестав бути самостійним видом містобудівної документації і стає лише складником комплексного або генерального плану території. Інакше кажучи, значимість цього важливого документа суттєво звужується, а рекомендований перелік гранично допустимих параметрів використання й забудови територій (ст. 111 ЗК України) є надто обмеженим і таким, що стосується лише територій житлових. Крім того, за браком чіткого нормування використання й забудови земель Законом № 711-IX значно розширюються права їх власників і користувачів, що може призвести до втрати контролю за цим процесом, насамперед у міських населених пунктах. Більш правильно, як вбачається, було б залишити план зонування території як самостійний документ, особливо за умов необов'язкового розроблення генерального плану населеного пункту.

Крім того, у Законі № 711-IX поєднуються землевпорядна й містобудівна документація. Так, комплексний план просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади, генеральний план населеного пункту й детальний план території визнаються одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні й документацією із землеустрою. Ці зміни слід назвати позитивними, оскільки в такий спосіб законодавець скасовує необхідність розроблення декількох видів документації, які є спорідненими за змістом.

Відповідно до Закону № 711-IX, Уряд затвердив і порядок та умови надання і використання субвенції на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад [5]. Загальний обсяг фінансування у 2021 році склав 62,55 млн грн, які надані за рахунок фінансової підтримки Світового банку. Угода, за якою Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) надає Україні фінансову підтримку на Програму «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство України». У межах Угоди до 2024 року за кошти державного бюджету, зокрема, заплановано розробити 600 комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Зауважимо, що прийнятим Законом № 711-IX урегульовано лише деякі питання планування використання земель. Основу для розробки комплексних планів просторового розвитку територій громад становлять також Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» від 1 вересня 2021 р. № 926; «Про затвердження Класифікації обмежень у використанні земель, що можуть встановлюватися комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території» від 2 червня 2021 р. № 654; «Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території» від 9 червня 2021 р. № 632; «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» від вересня 2021 р. № 952; «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад» від 28 липня 2021 р. № 853. Аналізу практичного застосування цих нормативно-правових актів в практичну діяльність територіальних громад, уповноважених органів містобудування



та архітектури всіх рівнів, розробників містобудівної документації на місцевому рівні, заінтересованих сторін та громадськості присвячені Методичні рекомендації щодо розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади та інших видів містобудівної документації на місцевому рівні розроблені Мінрегіоном України.

Ріпенко А. І. наголошує на специфічних проблемах, характерних для містобудівних відносин та їх законодавчого забезпечення. Так, містобудівна сфера є дуже заангажованою з точки зору бізнесу та підкорена відповідному лобіюванню. Тому при вирішенні питань кодифікації містобудівного законодавства треба враховувати політичну складову у вигляді впливу великих забудовників, девелоперів, гравців ринку нерухомості, а також виробників та імпортерів будівельних матеріалів. Сьогодні будівельна галузь переживає період стагнації, тому вплив з боку цих інститутів дещо послабився, проте він все одно відіграє величезне значення [6, с. 116].

Управління земельними відносинами є основним елементом процесу реалізації інвестиційно-будівельних проєктів, визначаючи їхню кінцеву ефективність. У західній класичній концепції під «land development» прийнято розуміти вид інвестиційного бізнесу, суть якого полягає у придбанні земельної ділянки, її освоєнні з метою підвищення ринкової вартості, підготовки проєкту цільового використання земельної ділянки та продажу проєкту інвестору, який готовий розпочати будівництво. Головне завдання land development – правильно сформулювати концепцію майбутньої забудови на конкретній земельній ділянці з урахуванням реального платоспроможного попиту. Помилкові рішення зводять нанівець усі подальші зусилля проєктувальників, будівельників, ріелторів, а головне надовго виводять із господарського обігу земельну ділянку, відведену під будівництво. Саме з цієї причини можна стверджувати, що в умовах економічної кризи та при значному падінні реального платоспроможного попиту актуальність і значущість land development, що виступає як спосіб управління земельними відносинами, які складаються у процесі будівництва, значно зростає.

Процес land development має на увазі не просто купівлю-продаж земельної ділянки, а повний комплекс робіт з придбання найбільш оптимальної та привабливої земельної ділянки в результаті проведеного аналізу, розробки концепції та архітектурного плану, проєктування ділянки, налагодження необхідної інфраструктури, підведення всіх комунікацій та інших робіт з освоєння та розвитку земельної ділянки.

Розробка містобудівних документів, комплексного плану просторового розвитку території як основи land development науково обґрунтовується, широко пропагується та практично реалізується у розвинених країнах. При цьому основним принципом land development в розвинених країнах стає гармонійний розвиток усіх, у тому числі слабо освоєних територій, які, як правило, передбачають застосування ресурсоекономних будівельних технологій з метою здешевлення вартості житлової нерухомості. Зазначеної тенденції дотримуються Канада, США, Англія, Фінляндія, Швеція, Данія та інші країни.

Зазначимо також, що land development – категорія, яка динамічно розвивається. На кожному етапі розвитку містобудівних концепцій виникали нові проблеми та вимоги. Так, сьогодні забудовникам доводиться приділяти набагато більше уваги тому впливу, який їх проєкт може здійснити на умови життя громади. Навіть коли проєкти відповідають вимогам зонування, девелоперам все одно необхідно доводити громадськості, що ці проєкти здійснюють позитивний вплив на стан довкілля та об'єкти загального користування. Крім того, наприклад, коли девелопер купує землю під котеджне будівництво, то ніхто не може гарантувати, що через кілька років поряд не виросте якийсь завод, що, звичайно, різко здешевить вартість будинків у такому селищі та погіршить економіку проєкту загалом. Варто відзначити, що закордонні девелопери вже давно мають стратегії розвитку. На Заході, девелопери володіють інформацією про те, де і що з'явиться, коли і яким шляхом буде розвиватися. В Україні ж девелоперам доводиться спочатку знайти потрібну територію для освоєння, а потім придумати план розвитку та розвивати її самостійно, враховуючи, що комплексні плани просторового розвитку території тільки починають розроблятися.

Поняття «land development» може бути визначено в загальному вигляді як капіталізація земельного ресурсу, що здійснюється шляхом розробки концепції майбутньої забудови,



оформлення прав на будівництво та облаштування конкретної земельної ділянки. Отже, органи місцевого самоврядування та девелопери землі мають бути партнерами, оскільки девелопмент землі є основним способом створення можливостей для зростання чисельності населення та робочих місць в громаді.

Потрібно щоб на практиці розробка комплексного плану просторового розвитку території була інструментом розвитку, який би точно визначав права та можливості інвестора, а не перетворився на інструмент, який тільки фіксує існуючу ситуацію. Такий план повинен стати інструментом, що визначає та захищає права інвестора шляхом надання заздалегідь встановленої, відкритої інформації про можливості використання об'єкта інвестування. Наявність інформації з такими властивостями дозволяє інвестору: провести аналітичне дослідження та вибрати місце в територіальній громаді, де можна здійснювати той тип проєкту, який він намітив, з найкращим співвідношенням «ціна-якість»; точно з'ясувати, які види діяльності йому можна буде здійснювати у цьому місці, та у яких габаритах можна вести будівництво чи реконструкцію; підрахувати очікувані доходи, коли об'єкт буде побудований тощо.

Отже, комплексний план просторового розвитку території має гарантувати: (а) формування та правове закріплення точної інформації про права власників та інвесторів щодо використання земельних ділянок та іншої нерухомості. Тільки таким чином можна знизити транзакційні витрати та створити конкурентне середовище у сфері інвестування; (б) надання інвестору надійних прав на підготовлену та сформовану земельну ділянку до того, як інвестор почне вкладати гроші у придбання, облаштування та будівництво.

Висновки. Просторове планування передбачає створення сприятливого довкілля, досягнення балансу економічних, соціальних та екологічних інтересів на основі розробки стратегічних документів, що мають сполученість між собою. Вироблення просторових пріоритетів має двосудину мету: створення сприятливих умов життя населення і залучення інвестицій. Досягнення їх однаково важливе для сталого розвитку всіх сфер життєдіяльності людей, воно можливе як через традиційні просторові ієрархічні структури управління, так і за допомогою нових інституційно-територіальних форм багаторівневого прийняття управлінських рішень. Ці форми переступають адміністративні кордони та створюють спеціальні режими інвестицій та будівництва для окремих територій.

Прийнятим Законом № 711-IX передбачено урегулювання проблемних питань планування використання земель, особливо об'єднаних територіальних громад. Сподіваємося що реалізація комплексного плану просторового розвитку надасть громаді можливість залучення інвестицій, що сприятиме підвищенню якості і комфорту життя в громаді.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>
2. Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови : моногр. Х. : Вид-во «Фінарт», 2015. 248 с.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів : моногр. Х. : Вид-во «Фінарт», 2014. 274 с.
5. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 853. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-nadannya-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-s280721>
6. Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса, 2020. 462 с.

