УДК: 351+353:061.25:005.2:711

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-4\(10\)-88-105](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-4(10)-88-105)

Лесик Олена Василівна кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, вул. Генуезька, 22, м. Одеса, 65009, тел.: (066) 448-47-77, e-mail: lesik.elena2014@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1542-284X>

Тодорова Ольга Леонтіївна кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, вул. Генуезька, 22, м. Одеса, 65009, тел.: (097) 755-57-32, e-mail: kovinchuk1987@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8065-9080>

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Анотація. Обґрунтовано, що наразі в Україні існує гостра потреба здійснення просторового планування, що обумовлено вимогою забезпечення стійкого розвитку територій, інженерної, транспортної, соціальної інфраструктури в інтересах мешканців територіальної громади, регіону, громадян країни.

Окреслено, що проблемам просторового розвитку та просторового планування було приділено значну увагу як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями різних сфер наукового знання.

Зосереджено увагу, що на національному та регіональному рівнях планування територій є функцією держави, на цих рівнях формуються державні завдання і вимоги щодо конкретного використання територій, яке, зрозуміло, відбувається на місцевому рівні. Виходячи з цього, регулювання використання території на місцевому рівні становить найбільший інтерес і йому має приділятися найпильніша увага.

Визначено, що нинішня система територіального планування України має достатньо розроблене правове та інституційне підґрунтя, ґрунтується на значному досвіді планувальних робіт, але потребує вдосконалення та науково-консультативної підтримки для переходу відповідно до світових тенденцій від територіального до просторового планування.

Підкреслено, що актуальними для наукового осмислення та практичного опанування для територіальних громад є зміни, що внесені Законом України

№2280, відповідно до якого передбачено розробку нового виду містобудівної документації – комплексного плану просторового планування території територіальної громади, яка буде визначати вимоги щодо використання території як в межах, так і за межами населених пунктів. Зазначений документ, за логікою повинен замінити Схему планування території ОТГ, а також забезпечити інтеграцію планування розвитку територіальної громади з урахуванням просторового виміру, тобто сприяти створенню системи просторового планування та розвитку територіальної громади.

Акцентовано увагу на тому, що варто розрізняти комплексний план та концепцію інтегрованого розвитку територіальної громади, оскільки концепція – це документ стратегічного планування, що не є містобудівною документацією.

Охарактеризовано сучасний стан просторового планування в Україні на всіх рівнях багаторівневого врядування та зроблено висновок, що найкраща ситуація зі схемами планування територій областей, щодо субрегіонального рівня, то до утворення нового районного поділу ситуація з ним була майже критичною, однак, після формування нового районного поділу, питання затвердження документації з просторового планування набуло нового витка; на місцевому рівні ситуація ще більш неоднозначна.

Зроблено акцент на тому, що при здійсненні практичної діяльності та реформування все більшого значення у сфері просторового планування набуває питання впровадження зарубіжного досвіду.

Зроблено висновок, що попри прогресивність комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад все ще потребує вирішення проблема з кадровим та матеріально-технічним забезпеченням їх практичного функціонування. Зазначено, що обґрунтування шляхів вирішення визначених проблем є вектором подальших наукових розвідок.

Ключові слова: просторове планування, територіальна громада, земельні відносини, просторовий розвиток, містобудівна документація, Схема планування території об'єднаної територіальної громади, Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади.

Lesyk Olena Vasylivna PhD in Public Administration, Assistant Professor of the Department of Public Administration and Regional Studies, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 22, Henuezka St., Odesa, 65009, (066) 448-47-77, e-mail: lesik.elena2014@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1542-284X>

Todorova Olha Leontiivna PhD in Public Administration, Assistant Professor of

the Department of Public Administration and Regional Studies, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 22, Henuiezka St., Odesa, 65009, (097) 755-57-32, e-mail: kovinchuk1987@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8065-9080>

SPATIAL PLANNING OF TERRITORIES IN UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

Abstract. It is substantiated that at present, there is an urgent need for spatial planning in Ukraine, which is due to the need to ensure sustainable development of territories, engineering, transport, social infrastructure in the interests of residents of the territorial community, region, citizens of the country.

It is emphasized that the problems of spatial development and spatial planning were given considerable attention by both domestic and foreign scientists in various fields of scientific knowledge.

It is focused that at the national and regional levels of territorial planning is a function of the state, at these levels are formed state tasks and requirements for the specific use of territories, which, of course, occurs at the local level. Based on this, the regulation of land use at the local level is of the greatest interest and should be given the most careful attention.

It is determined that the current system of territorial planning of Ukraine has a well-developed legal and institutional basis, based on extensive experience in planning, but needs improvement and scientific advice to move in line with global trends from territorial to spatial planning.

It is emphasized that the changes introduced by the Law of Ukraine №2280, according to which the development of a new type of urban planning documentation - a comprehensive plan of spatial planning of the territorial community, which will determine the requirements for the use of the territory as in within and outside the settlements. This document, logically, should replace the OTG Territorial Planning Scheme, as well as ensure the integration of territorial community development planning taking into account the spatial dimension, ie to promote the creation of a spatial planning system and territorial community development.

Emphasis is placed on the fact that it is necessary to distinguish between a comprehensive plan and the concept of integrated development of the territorial community, as the concept is a document of strategic planning, which is not urban planning documentation.

It is emphasized that the changes introduced by the Law of Ukraine №2280 are relevant for scientific comprehension and practical mastering for territorial communities. With the schemes of planning of regional territories, relative to the

subregional level, before the formation of the new district division the situation with it was almost critical, however, after the formation of the new district division, the issue of approval of spatial planning documentation gained a new round.

Emphasis is placed on the fact that the implementation of foreign experience is becoming increasingly important in the implementation of practical activities and reforms in the field of spatial planning.

It is concluded that despite the progressiveness of comprehensive plans for spatial development of territorial communities still needs to address the problem of staffing and logistics of their practical functioning. It is noted that the substantiation of ways to solve certain problems is a vector of further scientific research.

Keywords: spatial planning, territorial community, land relations, spatial development, town-planning documentation, Scheme of planning of the territory of the united territorial community, Comprehensive plan of spatial development of the territory of the territorial community.

Постановка проблеми. У світлі змін, обумовлених активними трансформаціями в системі публічного управління (у територіальній організації влади, сфері земельних відносин, системі місцевого самоврядування тощо), змінюються і підходи до просторового планування територій в Україні. Разом з тим, з огляду на децентралізацію, все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємною, а, можливо, і базовою складовою чого є просторовий розвиток. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність дослідження просторового планування, бо раціональна організація системи просторового планування формує сприятливе підґрунтя для соціально-економічного розвитку. Відтак, на сучасному етапі розвитку, вагомого значення набуває забезпечення комплексного та системного планування розвитку територій та просторової інтеграції, що можливо лише за існування цілісної системи просторового планування.

Децентралізація сприяла певній кількості перетворень щодо розбудови системи просторового планування, особливо на місцевому рівні, однак, ці перетворення все ще не набули системного та повного характеру, що актуалізує потребу наукового осмислення шляхів підвищення ефективності системи просторового планування в Україні.

Низка країн світу досягли значних успіхів у сфері впровадження інноваційних систем просторового планування або ж модернізації наявних. Зазначені трансформації є особливо актуальними і для України, особливо в контексті євроінтеграції.

Необхідність територіального планування обумовлена стратегічною ефективністю використання земель, тому воно проводиться з урахуванням

соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших аспектів. Тільки так можна забезпечити стійкий розвиток територій й інженерної, транспортної, соціальної інфраструктур в інтересах громадян країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам просторового розвитку та просторового планування було приділено значну увагу як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями різних сфер наукового знання. Так, актуальними є праці з теоретичних основ сталого розвитку суспільних процесів таких науковців як: О. Веклич, В. Волошин, З. Герасимчук, М. Голубець, К. Гофман, Б. Данилишин, М. Долішній, А. Мінц, Л. Мельник, Л. Руденко, В. Трегобчук, В. Шевчук; у частині стратегічного планування, прогнозування та оптимізації складних систем варто звернути увагу на праці В. Агафонова, А. Альохіна, І. Ансоффа, Е. Голубкова, І. Пригожого, М. Прокопенко, В. Ройзенберга. М. Чумаченко. Проблеми методології вивчення просторових систем досліджували Ю. Білоконь, М. Дьомін, М. Габрель, С. Ниммік, В. Нудельман, Є. Перчик, Т. Ратвійер. У частині вирішення регіональних проблем використання ресурсного потенціалу – праці Є. Бойко, Л. Гринів, Ф. Заставного, М. Козоріза, В. Павлова, М. Паламарчука, Л. Шевчука та ін.

Попри ґрунтовне теоретичне та практичне осмислення просторового планування, динаміка розвитку та трансформації правового поля, специфіки функціонування територій, зазначена тема є актуальною, а наявність недоліків у практиці підкреслює нагальність дослідження просторового планування в Україні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку просторового планування в Україні, з урахуванням децентралізаційних змін та необхідності забезпечення інтегрованого комплексного розвитку території країни та забезпечення спроможності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень). На кожному рівні вирішуються специфічні завдання, притаманні саме цьому рівню. Так, при плануванні території України (Генеральна схема планування) здійснюється всебічний аналіз і формуються пропозиції щодо вдосконалення системи розселення, усунення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, формування виробничого комплексу, трасування загальнодержавних комунікацій, поліпшення економічного районування, адміністративно-територіального устрою, екологічного режиму територій, вирішуються інші масштабні завдання. На регіональному рівні (схеми планування територій АР Крим, областей, районів, їх груп, значних курортних або інших специфічних зон) ці завдання деталізуються з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей конкретних регіонів, їх етнічних і культурних

традицій.

На національному та регіональному рівнях планування територій є функцією держави, на цих рівнях формуються державні завдання і вимоги щодо конкретного використання територій, яке, зрозуміло, відбувається на місцевому рівні. Виходячи з цього, регулювання використання території на місцевому рівні становить найбільший інтерес і йому має приділятися найпильніша увага.

Планування територій на місцевому рівні, згідно з чинним законодавством, належить до компетенції місцевого самоврядування. Місцеві ради, керуючись інтересами відповідних територіальних громад (але з обов'язковим додержанням державних вимог, що забезпечується певними процедурами).

Просторове планування співвідноситься не тільки з територією, але і з акваторією (морське планування), можливостями використання підземних ресурсів (підземне планування), а в майбутньому стане, можливо, співвідноситися і з аероторією (повітряним простором). Саме поняття «простір» не обмежується тільки містобудівним простором, а включає в себе і географічний, і політичний, і ресурсний, і економічний, і соціальний, і правовий простір. Головна мета просторового планування полягає у забезпеченні раціональнішої організації діяльності та в узгодженні суперечливих політичних завдань.

Просторове планування є вкрай важливим для забезпечення економічних, соціальних та екологічних вигод шляхом створення більш стабільних і передбачуваних умов для інвестицій та розвитку, гарантування вигод від розвитку місцевих громад та сприяння раціональному використанню землі і природних ресурсів для цілей розвитку. Таким чином, просторове планування є головним важелем забезпечення сталого розвитку та покращення якості життя. Потреба в просторовому плануванні є особливо нагальною в країнах з перехідною економікою.

Просторове планування розвивається на тлі безлічі різноманітних тенденцій – світові, геодемографічні, нормативно-правові, інноваційні, інфраструктурні, функціонально-структурні. Глобалізація, вдосконалення нормативно-правової бази, зміни в системі розселення, нові підходи до організації міст, розвиток інфраструктури, прихильність до сталого розвитку та впровадження нових технологій призводять до кардинальної трансформації території. Відповіддю на глобальні виклики є розвиток концепції компактних, «розумних», кліматично нейтральних міст; швидкий розвиток використання нових технологій для аналізу, моніторингу та управління міським життям та ресурсами.

Нинішня система територіального планування України має достатньо розроблене правове та інституційне підґрунтя, базується на значному досвіді планувальних робіт, але потребує вдосконалення та науково-консультативної підтримки для переходу відповідно до світових тенденцій від територіального до

просторового планування. Такі кроки дозволять зробити інтеграцію європейських підходів не формальною, а дієвою, крім того, збагатять її національною специфікою.

Сучасні проблеми в цій галузі з'явилися з моменту переходу до ринкових відносин, коли перестали працювати налагоджені механізми та нормативи планової економіки, була практично припинена наукова діяльність в сфері містобудування. Наслідком такої ситуації стало виникнення цілого ряду проблем.

Просторове планування – сукупність дій органів публічної 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.

Просторовий розвиток територій – це структурно-параметричне та просторово-часове впорядкування та узгодження елементів і зв'язків простору, що забезпечує ефективність використання його потенціалу та розвитку містобудівних систем. Звідси, просторова організація регіону виступає функцією від використання регіональних можливостей та інтересів, що значною мірою визначається особливостями території, від дії зовнішніх та внутрішньо регіональних чинників.

Під час розробки проектів з просторового планування повинна розроблятися система заходів щодо комплексного, екологічно безпечного розвитку середовища проживання людини на рівні міста, району, країни в цілому, що враховує як справжні потреби, так і досить тривалу перспективу.

На часі можемо говорити, що законодавче закріплення поняття "просторове планування" здобуло лише у 2020 році, однак, у своїй еволюції, враховуючи наявний радянський спадок розвиток територіального та просторового планування налічує понад 60 років.

Можна виділити кілька періодів розвитку територіального планування: довоєнний період (1920-ті – 1941 роки); післявоєнний період (1945 рік – кінець 1960-х років); 1970-ті роки; 1980-і та 1990-і роки. Після розпаду Радянського Союзу в грудні 1991 року єдина система територіальної організації та планування перестала існувати. В Україні приймається ряд нормативно-законодавчих актів щодо територіального планування. Основними з них є закон України «Про планування і забудову територій» (2000 р), а також державні будівельні норми України «Планування і забудова міських і сільських поселень».

Сучасна система територіального планування в Україні склалася під впливом ряду факторів і на сьогодні об'єднує досвід радянського, пострадянського планування і деякі елементи європейських практик. Зокрема, були спроби інтеграції Керівних принципів та окремих рішень СЕМАТ.

Основним документом, що регулює відносини у сфері містобудування та територіального планування, є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) [1]. Закон визначає три рівні планування: національний, регіональний і локальний. Національному рівню відповідає Генеральна схема територіального планування в Україні, а також схеми планування окремих частин держави. Планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування території АР Крим, областей і районів, на місцевому рівні – шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. Зміст планувальних документів визначено законодавчо, Державними будівельними нормами України і представлено кресленнями та пояснювальними записками.

Планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування території, областей і районів, на місцевому рівні – шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. Зміст планувальних документів визначено законодавчо, Державними будівельними нормами України і представлено картами і пояснювальними текстами [2 – 5].

Особливу увагу варто звернути на ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» [6], який від 1 вересня 2019 року офіційно став основним документом у сфері містобудування в Україні, оскільки в ньому закладено базові положення щодо здійснення забудови територій населених пунктів та інших територій на державному, регіональному та місцевому рівнях.

У зазначеному ДБН використовується таке поняття, як «місто-центр-міський населений пункт з найбільшою чисельністю населення і найвищим адміністративним статусом, соціально-економічним та культурним потенціалом, який домінує у відповідній системі розселення». Вказаний термін використовується в світовій термінології для визначення центру міської агломерації, але як зазначено вище в дослідженні Закон України «Про міські агломерації» на сьогодні не прийнято. Так, в ДБН відсутній термін і самої агломерації, у зв'язку з чим можливо зробити висновок, що ці норми потребують фахового, експертного та наукового доопрацювання [7]. Попри тривале обговорення, на часі все ще не врегульованими залишаються питання життєдіяльності агломерацій.

До системи нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення планування просторового розвитку території (містобудівної діяльності) органами публічної влади України, поряд із Конституцією України, законами України та підзаконними актами, входять акти, що приймаються органами місцевого самоврядування: рішення рад та їх виконавчих комітетів, а також нормативно-

правові документи затверджені цими актами: порядки, положення, інструкції, правила тощо.

На місцевому рівні планування існує ще один планувальний документ – Схема планування території ОТГ, що слабо узгоджується із іншими нормативно-правовими актами містобудування та землеустрою, а отже є потреба уніфікації та остаточного затвердження нового переліку містобудівних документів або ж документів просторового планування місцевого рівня, 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.

01 липня 2018 року набрав чинності ДБН Б.1.1-21:2017 Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад [8], який було затверджено Наказом Мінрегіону №343 від 27.12.2017 року.

Схема планування території визначає основні принципи і напрямки планувальної організації та функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування населення, організації інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони навколишнього природного середовища, охорони та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини та пам'яток археології, традиційного характеру середовища історичних населених пунктів.

По суті зазначеними ДБН було впроваджено новий різновид містобудівної документації, що повинен був би закладати основи просторового розвитку новостворених ОТГ. Разом з тим, на початкових етапах потенціалом цього різновиду планової документації досить рідко користувалися самі громади.

На часі, актуальними для наукового осмислення та практичного опанування для територіальних громад є зміни, що внесені Законом України №2280 [9], відповідно до якого передбачено розробку нового виду містобудівної документації – комплексного плану просторового планування території територіальної громади, яка буде визначати вимоги щодо використання території як в межах, так і за межами населених пунктів. Затвердження вказаної документації буде здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами. Зазначений документ, за логікою повинен замінити Схему планування території ОТГ, а також забезпечити інтеграцію планування розвитку територіальної громади з урахуванням просторового виміру, тобто сприяти створенню системи просторового планування та розвитку територіальної громади.

Окрім зазначених змін, Законом передбачено ще низку положень, що

сприятимуть забезпеченню комплексності та системності у просторовому плануванні, так передбачається надати комплексному плану, генеральному плану населеного пункту, детальному плану території статусу не тільки містобудівної документації, а й документації із землеустрою [10]. Розроблення такої документації буде допускатися виключно за участю сертифікованого інженера-землевпорядника, що, зрештою, сприятиме інтеграції двох споріднених (але до цього існуючих у паралельних площинах) сфер. Також Законом передбачено надання можливості за допомогою комплексного плану, генерального плану населеного пункту, плану детального планування: формувати земельні ділянки комунальної власності; вносити до Державного земельного кадастру відомості про земельні ділянки, сформовані до 2004 року; вносити до кадастру відомості про обмеження у використанні земель, що по суті відображає ще один важливий системний зв'язок, який планується забезпечити: зв'язок між містобудівною документацією, містобудівним та земельним кадастром, що, можливо, також буде забезпечено і за рахунок функціонування Національної інфраструктури геопросторових даних. Ще одним зв'язним ланцюгом є внесення планувальних обмежень, які встановлюються містобудівною документацією («червоні», «жовті», «зелені» лінії і т.п.) до Державного земельного кадастру, що має важливе значення для того аби такі обмеження могли бути реально впроваджені та діяли на практиці.

Законопроектом №2280, що невдовзі набере чинності також фактично скасовано необхідність розробки кількох наближених за змістом, але до цього існуючих паралельно видів документації: містобудівної та з землеустрою. Значною перевагою також є наявність електронної картографічної основи, що передбачена законопроектом [9]. Також варто підкреслити той факт, що зрештою зі вступом у силу окреслених змін можна буде вести мову про реальну систему просторового планування, адже буде забезпечено реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку із містобудівною документацією (раніше такий зв'язок було задекларовано, але фактично він був відсутнім). Також процедура затвердження комплексного плану передбачає наявність прозорого механізму врахування та координування груп інтересів через наявні механізми громадських консультацій.

Зупинимось дещо детальніше на тому, що ж таке комплексний план та які обов'язкові компоненти він міститиме. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація 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, у тому числі етапність освоєння території [11].

Щодо складу структури та особливостей, то [11]:

- Комплексний план міститиме просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проектні рішення, і розробляється у формі електронного документа.
- Строк дії комплексного плану не обмежується.
- Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.
- Комплексний план підлягає експертизі містобудівної документації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.
- Комплексний план підлягає стратегічній екологічній оцінці.
- Комплексний план розглядається і затверджується сільською, селищною, міською радою протягом трьох місяців з дня його подання

Також разом із встановленням нового виду містобудівної документації з'являється нове трактування поняття "функціональна зона території" [11] (за аналогією функціональних зон, що встановлювалися зонінгами). Функціональна зона території – визначена комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території частина 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.

Важливе значення у зазначеному ключі має проект постанови Кабінету Міністрів України "Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території" [12]. Як зазначалося вище, комплексні плани мають розроблятися у електронному форматі та бути загальнодоступними, зазначена Постанова встановлює, що комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, детальний план території розробляється у формі електронного документа, що створюється у вигляді пакета файлів у форматах [12]: File Geodatabase (GDB), у яких міститься повний набір просторових даних та метаданих документації згідно структури, що наведена у додатку; eXtensible Markup Language (XML), у яких міститься набір відомостей, які відповідно до

законодавства підлягають внесенню до Державного земельного кадастру, вимоги до змісту, структури і технічних характеристик якого встановлені Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1051; Adobe Portable Document Format (PDF), у яких містяться текстові, табличні та графічні матеріали документації.

Пакети файлів створюються у форматі Lempel Ziv Welch (ZIP).

Створення електронного документа у вигляді пакета файлів завершується накладенням кваліфікованих електронних підписів та печаток (за наявності) архітектора, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат, та сертифікованого інженера-землевпорядника.

Разом з тим, попри активну підготовку до переходу на положення Законопроекту № 2280 все ще залишається низка проблем, серед яких ключовими є кадрова та ресурсна неготовність територіальних громад, що актуалізує необхідність вишукування додаткових джерел фінансування (з-поміж яких і міжнародна технічна допомога та позики) та систематичної підготовки фахівців, що має опиратися на повсюдну підтримку держави.

Окрім того варто розрізняти комплексний план та концепцію інтегрованого розвитку територіальної громади, оскільки концепція – це документ стратегічного планування, що не є містобудівною документацією.

Ключовими особливостями концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади є те, що вона: визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові, соціально-економічні пріоритети розвитку території; є вихідними даними для розробки містобудівної документації; відповідає державним і регіональним програмам та затверджується відповідними органами місцевого самоврядування; може розроблятися на замовлення ОМС з залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади.

Що ж відбувається із просторовим плануванням на часі в Україні? За дослідженням, проведеним «U-LEAD з Європою» [13] найкраща ситуація зі схемами планування територій областей, так відповідно до даних ресурсу РМАР, усі області, окрім Київської (документація датована 1988 р.), мають досить схеми планування, які було затверджено після 2010 року.

Щодо субрегіонального рівня, то до утворення нового районного поділу ситуація з ним була майже критичною, адже більшість схем планування території району було розроблено та затверджено до 1992 року – 298 схем із 490 районів, що дає 61% неактуальної документації [13]. При цьому досить ймовірно, що відсоток значно більший, оскільки бракувало інформації про ще 130 районів (27%). Однак, після формування нового районного поділу, питання затвердження

документації з просторового планування набуло нового витка: субрегіональний рівень (а тут затверджуються схеми планування територій районів) потребує затвердження нових схем, однак затвердження такої документації викликатиме значні складнощі, особливо з урахуванням наявної (чи то пак відсутньої або застарілої) документації у попередніх районах.

На місцевому рівні ситуація ще більш неоднозначна, адже за даними того ж дослідження, проведеного «U-LEAD з Європою», у 40% населених пунктів не вдалося отримати інформацію щодо наявності розробленої містобудівної документації, що, скоріш за все буде значною проблемою при розробці нових генеральних планів та комплексних планів. Разом з тим, 47% з тих населених пунктів, інформація про які наявна мають містобудівну документацію, розроблену до 1992 року [13]. Щодо територіальних громад, то ситуація тут також досить складна, адже, як нами було визначено вище, відповідно до ДБН 2018 року території ОТГ повинні були розробляти схему планування території ОТГ, відповідно до змін, що наберуть чинності у липні 2021 року ключовим документом у зазначеній сфері уже буде комплексний план. Що ж відбувається на практиці: через заплутаність та процедурну складність територіальні громади на часі або тільки розпочали виготовлення такої документації, або ж тільки здійснюють підготовку та вишукують кошти на це. Значною проблемою для територіальних громад залишається висока вартість виготовлення містобудівної документації, особливо мова про територіальні громади, що об'єднали кілька сільських населених пунктів, на території яких була або відсутня, або досить застаріла містобудівна документація.

Варто також врахувати, що на вирішення проблем ресурсозатрат та підтримку територіальних громад спрямовано кошти міжнародних проектів. Так, Світовий Банк надав Україні позику на підтримку розробки 600 планів просторового розвитку на місцевому рівні. Також активно провадяться навчання для представників територіальних громад задля підвищення рівня їх професійної кваліфікації у сфері просторового планування.

При здійсненні практичної діяльності та реформуванні все більшого значення у сфері просторового планування набуває питання впровадження зарубіжного досвіду. Так, основними напрями впровадження зарубіжного досвіду можуть стати: вдосконалення законодавчої та нормативної бази; одержання консультацій зарубіжних експертів та технічної допомоги з питання просторового планування; проведення та участь у міжнародних наукових чи науково-практичних конференціях та семінарах; впровадження комплексного підходу до організації територій з урахуванням економічних, соціальних і екологічних чинників; реформування організаційної системи в процесі розробок документів територіального планування.

При цьому важливо враховувати, що системи просторового планування у державах Європи не є тотожними, а характеризуються певними особливостями: в одних – регулювання здійснюється кодифікованими правовими актами, в інших – низкою окремих законів. Органи архітектурно-будівельного контролю європейських держав не мають єдиного стандарту в своїй інституційній організації, однак у переважній більшості органи архітектурно-будівельного контролю знаходяться в системі державної виконавчої влади. В окремих державах інститут архітектурно-будівельного контролю стоїть поза державними та муніципальними системами, а здійснюється недержавними самоврядними організаціями. Стійкість системи просторового планування досягається шляхом чіткої визначення правових норм, забезпечення їхньої зрозумілості та мінімізації адміністративного розсуду. Попри наявне різноманіття, спільним є те, що система просторового планування у європейських країнах функціонує на високому якісному рівні.

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

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.

Системою, що здатна виконувати функції обґрунтування містобудівних рішень та регулювання земельних питань для забезпечення сталого розвитку територій зі збалансованим врахуванням соціальних, екологічних та економічних факторів, є містобудівний кадастр та моніторинг. Складові процеси, що відбуваються в системах містобудівного кадастру та моніторингу, є різними. В той же час результат діяльності систем є тотожним, кадастр задовольняє інформаційні потреби для планування та забудови території, а моніторинг передбачає сталий розвиток території, тобто планування та забудову території у відповідності до містобудівної документації.

Містобудівний кадастр та моніторинг слід розглядати, як складові єдиної містобудівної інформаційно-аналітичної системи, оскільки вони пов'язані між собою комунікаційними, послідовними та функціональними зв'язками.

Варто також актуалізувати необхідність розробки містобудівного регламенту, особливо, коли мова йде про великі міста. Містобудівний регламент – сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що встановлюються у межах відповідних територіальних зон і визначають дозволені види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і (або)

максимальні) розміри земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості, обмеження використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України. Містобудівний регламент використовується в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів.

Важливу роль грають питання залучення всіх ключових гравців в процес планування: міської влади, бізнесу, наукових співтовариств, громадських рухів, всіх зацікавлених осіб. Зростає значимість діалогу і пошуку консенсусу між учасниками, залучення громадськості сприяє розробці планів більш високої якості та дає нову інформацію, знання і досвід для вирішення питань планування, запобігає можливим конфліктам.

Висновки. Сучасне просторове планування повинно базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН–Хабітат, 2016р.) та Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування. Нагальною потребою є своєчасний перехід на комплексне просторове планування, яке сприятиме реалізації цілей сталого розвитку, усуненню проблем неузгодженості містобудівних, землепорядних 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. Системою, що здатна виконувати функції обґрунтування містобудівних рішень та регулювання земельних питань для забезпечення сталого розвитку територій зі збалансованим врахуванням соціальних, екологічних та економічних факторів, є містобудівний кадастр та моніторинг. Містобудівний кадастр та моніторинг слід розглядати, як складові єдиної містобудівної інформаційно-аналітичної системи, оскільки вони пов'язані між собою комунікаційними, послідовними та функціональними зв'язками.

Схема планування території об'єднаної територіальної громади, яка слабо узгоджується із іншими нормативно-правовими актами містобудування та землеустрою, потребує уніфікації та остаточного затвердження нового переліку містобудівних документів або ж документів просторового планування місцевого рівня, 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. Разом з тим важливим також є встановлення

відповідності та взаємовідносин між наявною містобудівною документацією та комплексними планами просторового планування території територіальної громади, що почнуть розроблятися уже з липня 2021 року. Попри прогресивність комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, все ще потребує вирішення проблема з кадровим та матеріально-технічним забезпеченням їх практичного функціонування. Територіальні громади відчують кадровий голод, нестачу ресурсів для виготовлення містобудівної документації, а в подальшому, скоріш за все, матимуть складнощі з технічним забезпеченням оперування електронними комплексними планами. Відтак обґрунтування шляхів вирішення зазначених проблем є вектором подальших наукових розвідок.

Література:

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року №3038-17 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
2. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: ДБН 360-92**. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_360_92_ua/1-1-0-116.
3. Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільських поселень: ДБН Б.2.4. – 2.94. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5178.
4. Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях: ДБН Б.1.1-13:2012. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1025>.
5. Склад та зміст генерального плану населеного пункту: ДБН Б.1.1-15:2012. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1040>.
6. Планування та забудова територій: ДБН Б.2.2-12:2019. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802.
7. Міські агломерації як території розвитку, – думки експертів. Decentralization.gov.ua: веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5028>.
8. Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад: ДБН Б.1.1-21:2017. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель. Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX (набрання чинності: 24.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>.
10. Ухвалений Закон, який запроваджує комплексне просторове планування територій громад. Мінекономіки: офіційний веб сайт. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=2478b914-1c24-4098-8cb0-aaf889d4b421&title=UkhvaleniiZakon-YakiiZaprovadzhuKompleksneProstorovePlanuvanniaTeritoriiGromad&isSpecial=true>.
11. Брикайло Ю. Комплексний план просторового розвитку території, зміна цільового призначення та інші новели. DREAMDIM : Сайт адвоката Юрія Брикайло. URL: <https://dreamdim.ua/ru/kompleksnyj-plan-prostorovogo-rozvytku-terytoriy/>.
12. Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального

плану території: Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/ projekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-vyznachennya-formatu-elektronnyh-dokumentiv-kompleksnogo-planu-prostorovogo-rozvytku-terytoriyi-terytorialnoyi-gromady-generalnogo-planu-naselenogo/>.

13. Просторове планування у новому адміністративно-територіальному поділі. Decentralization.gov.ua: веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12630>.

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti” [Law of Ukraine “On Regulation of City Planning Activity”]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].
2. DBN 360-92** “Mistobuduvannia. Planuvannia i zabudova miskykh i silskykh poselen” [SBN 360-92 ** “Urban planning. Planning and construction of urban and rural settlements”] (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_360_92_ua/1-1-0-116 [in Ukrainian].
3. DBN B.2.4. – 2.94. “Vydy, sklad, poriadok rozroblennia, pohodzhennia ta zatverdzhennia mistobudivnoi dokumentatsii dlia silskykh poselen” [SBN B.2.4. – 2.94. “Types, composition, procedure for production, consent and approval of urban documentation for rural settlements”]. (n.d.). <http://online.budstandart.com>. Retrieved from http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5178 [in Ukrainian].
4. DBN B.1.1-13:2012 “Sklad ta zmist mistobudivnoi dokumentatsii na derzhavnomu ta rehionalnomu rivniakh” [SBN B.1.1-13:2012 “Composition and content of urban planning documentation at the state and regional levels”]. (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1025> [in Ukrainian].
5. DBN B.1.1-15:2012 “Sklad ta zmist heneralnoho planu naselenoho punktu”. [SBN B.1.1-15:2012 “Composition and content of the general plan of the settlement”]. (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1040> [in Ukrainian].
6. DBN B.2.2-12:2019 “Planuvannia ta zabudova terytorii” [SBN B.2.2-12:2019 “Planning and development of territories”]. (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802 [in Ukrainian].
7. Miski ahlomeratsii yak terytorii rozvytku, – dumky ekspertiv [Urban agglomerations as areas of development, - experts say]. (n.d.). base <https://decentralization.gov.ua>. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/5028> [in Ukrainian].
8. DBN B.1.1-21:2017 “Sklad ta zmist skhemy planuvannia terytorii, na yakii realizuiutsia povnovazhennia silskykh, selyshchnykh, miskykh rad” [SBN B.1.1-21:2017 “The composition and content of the planning scheme of the territory in which the powers of village, settlement, city councils are exercised”]. (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy “ Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo planuvannia vykorystannia zemel” (nabrannia chynnosti: 24.07.2021) [Law of Ukraine “On amendments to certain legislative acts of Ukraine concerning land use planning (Entry into Force: July 24, 2021)]. (n.d.). <https://dbn.co.ua>. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> [in Ukrainian].
10. Ukhvalenyi Zakon, yakyi zaprovadzhuie kompleksne prostорове planuvannia terytorii

hromad [A law has been adopted that introduces comprehensive spatial planning of community territories]. (n.d.). base <https://www.me.gov.ua>. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=2478b914-1c24-4098-8cb0-aaf889d4b421&title=UkhvaleniiZakon-YakiiZaprovadzhuKompleksneProstorovePlanuvanniaTeritoriiGromad&isSpecial=true> [in Ukrainian].

11. Brykailo Yu. (2020) Kompleksnyi plan prostоровoho rozvytku terytorii, zmina tsilovoho pryznachennia ta inshi [Comprehensive plan of spatial development of the territory, change of purpose and other novelties]. base *DREAMDIM*. Retrieved from <https://dreamdim.ua/ru/kompleksnyj-plan-prostorovogo-rozvytku-terytoriy/> [in Ukrainian].

12. Proekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro vyznachennia formatu elektronnykh dokumentiv kompleksnogo planu prostоровoho rozvytku terytorii terytorialnoi hromady, heneralnogo planu naselenoho punktu, detalnoho planu terytorii” [Draft Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On determining the format of electronic documents of the complex plan for spatial development of the territorial community territory, general plan of the settlement, detailed plan of the territory”]. (n.d.). base <https://www.minregion.gov.ua>. Retrieved from <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/ proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-vyznachennya-formatu-elektronnyh-dokumentiv-kompleksnogo-planu-prostorovogo-rozvytku-terytoriyi-terytorialnoyi-gromady-generalnogo-planu-naselenogo/> [in Ukrainian].

13. Prostorove planuvannia u novomu administratyvno-terytorialnomu podili [Spatial planning in the new administrative-territorial division]. (n.d.). base <https://decentralization.gov.ua>. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12630> [in Ukrainian].