

**Є. Матвійшин,
В. Матвійшин**

**ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО РОЗРОБЛЕННЯ
МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЧНОГО
ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Запропоновано алгоритм для раціонального прийняття рішень з розробки документації, яка визначає просторове планування території об'єднаної територіальної громади. Подано алгоритм, що враховує вид містобудівної документації і розташування ділянок території. Запропоновано внести зміни до законодавства, що регулює містобудівну діяльність, для спрощення проектних робіт із просторового планування територій, уникнення колізій і подвійної відповідальності.

Ключові слова: містобудівна діяльність, генплан, детальний план території, зонінг, місцеве самоврядування, просторове планування.

Процеси децентралізації, що відбуваються в Україні, супроводжуються розширенням прав та відповідальності органів місцевого самоврядування. Зокрема, у контексті утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) відповідні сільські та селищні ради повинні розробити стратегічні плани їх розвитку. Широке обговорення і схвалення стратегічного плану розвитку конкретної ОТГ сприятиме розробці та реалізації заходів, які скеровані на створення комфортних умов для проживання, праці та відвідування. Безпосередньо зі змістом стратегічного плану пов'язана розробка документів, які окреслюють перспективи раціонального використання територій громад. Насамперед йдеться про так звану містобудівну документацію – затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій.

Питання формування і проблеми планування їх розвитку обговорюються науковцями і практиками впродовж останніх років. Вони стосуються як розробки й удосконалення вітчизняного законодавства з питань утворення та діяльності ОТГ, так і вужчих питань, які стосуються фінансового забезпечення їх діяльності та планування соціально-економічного розвитку. Серед публікацій, присвячених цим питанням, є підготовлена Асоціацією міст України “Книга секторальних стратегій”, розміщена в кінці 2016 р. на веб-сайті <https://www.auc.org.ua>. Вона складається з розділів, які містять опис типових проблем українських громад і завдань, скерованих на їх вирішення, у декількох сферах, серед яких такі: земля і майно, місцеві фінанси, житлово-комунальне господарство. Стосовно міських поселень автори згаданої публікації пропонують чітко визначити межі центрів ділової активності (в межах певних вулиць або їх частин, площ та прилеглих вулиць) та відобразити їх на планах міста (генеральному плані, зонінгу). Окрім того, вони вважають, що розроблена містобудівна документація (детальні плани територій), проведена інвентаризація земельних ділянок має бути достатньою умовою для оформлення прав громадянами та юридичними особами на земельні ділянки без виготовлення землевпорядної документації та додаткових погоджень. На їх думку, спрощення процедур набуття прав на земельні ділянки покращить умови ведення

підприємницької діяльності в Україні [1]. Проте для реального впровадження таких заходів необхідна кропітка робота над змінами законодавства. Загалом, зважаючи на досить широке охоплення проблем, притаманних територіальним громадам в Україні, у тій публікації неможливо було запропонувати універсальних рецептів-заходів щодо їх вирішення.

Аналіз стану формування ОТГ в Україні та окреслення його перспектив виконали А. Мельничук і П. Остапенко. Зокрема, вони передбачили, що розвиток формування ОТГ може відбуватися за такими сценаріями: для міських та селищних ОТГ – до них будуть приєднані нові сільські території; сільські ОТГ, які утворені поблизу малих та середніх міст, у більшості будуть приєднані до цих міст, а до ОТГ, утворених поза зоною впливу міст та селищ, будуть додані інші сільські населені пункти, які також не потрапляють у зону такого впливу [2]. Отже, в утворених певним способом ОТГ виникне потреба в розробці документації, яка визначає просторове планування їхніх територій.

Особливості формування ОТГ у Львівській області висвітлив Т. Баранецький у відповідній аналітичній записці, розміщеній на веб-сайті громадської організації “Європейський діалог” у жовтні 2016 р. Зокрема, він проаналізував дотримання при формуванні територій потенційних громад нормативів щодо зон доступності та мінімізації віддалених від адміністративних центрів спроможних територій. Аналіз засвідчив, що 15 потенційних громад Львівської області мають понад 10% населення, для якого перевищено максимальну зону віддаленості до потенційного адміністративного центру ОТГ (20 км). Окрім того, в тій аналітичній записці показано, що деякі органи місцевого самоврядування можуть бути віднесені до інших районів Львівської області. Наприклад, Соколівська сільська рада Жидачівського району може бути включена в Бібрську міську ОТГ Перемишлянського району [3]. Наведені особливості підтверджують не лише доцільність, але й необхідність розробки документації з просторового планування новоутворених ОТГ.

В окремих ОТГ вже тривають процеси стратегічного планування їхнього розвитку. На жаль, в Україні ще не розроблено такої нормативної бази щодо розробки стратегій для рівня громад, як це є для регіонального рівня. Наприклад, всі області України мають стратегії розвитку до 2020 р. або до 2025 р., розроблені відповідно до Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, який затверджено у листопаді 2015 р., і відповідної методики, затвердженої в березні 2016 р. [4, 5]. Науковці і практики підготували вказівки щодо розробки стратегій на рівні громад, зокрема ґрунтуючись на зарубіжному досвіді такої роботи. Наприклад, А. Ткачук, В. Кашевський і П. Мавко видали посібник “Стратегічне планування у громаді”, враховуючи досвід європейських країн, уряди яких реалізують свою регіональну політику так, щоб перетворити проблему відмінності регіонів у нові можливості для їх розвитку. У посібнику запропоновано діяти за певним алгоритмом розробки стратегій ОТГ, який застосовувався до стратегії регіонального розвитку області. Ці автори звертають увагу на те, що на сьогодні ОТГ мають значно більше власних ресурсів та можуть долучитись до отримання коштів із державного фонду регіонального розвитку [6]. Відповідно до ст. 24¹ Бюджетного кодексу України, Державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України. Програми і проекти, що

реалізуються за кошти Державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10% [7]. Зміцнена фінансова забезпеченість органів місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, дає їм змогу приділити увагу розробці стратегічних документів, зокрема просторовому плануванню їхніх територій. Проте наявність фінансових ресурсів – не достатня умова для просторового планування територій ОТГ. Важливою умовою є відповідність такої роботи чинним нормативно-правовим актам, які, до речі, можуть потребувати перегляду й удосконалення.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення для виконання робіт із просторового планування територій ОТГ та розробка пропозицій із удосконалення законодавства у цій сфері.

Основними нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність із розробки стратегічних документів ОТГ, зокрема просторового планування, є: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., Закони України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17.02.2011 р., “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р., “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р., “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів” від 14.03.2017 р., Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів від 11.11.2015 р., Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації від 31.03.2016 р. тощо. Окрім того, просторове планування територій повинно враховувати положення низки державних будівельних норм і стандартів, серед яких такі: ДБН 360-92** “Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень”, ДБН Б.1.1-14:2012 “Склад та зміст детального плану території”, ДБН В.2.3-5:2001 “Вулиці та дороги населених пунктів”, ДБН Б.1.1-15:2012 “Склад та зміст генерального плану населеного пункту”, ДСТУ-НБ Б.1-1-12:2011 “Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)”, ДСП 173-96 “Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів” тощо. Ця нормативно-правова база зазнає змін, зокрема зумовлених необхідністю раціонального проходження процесів децентралізації та утворення ОТГ. Наприклад, у 2017 р. у Земельному кодексі України ст. 17 “Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин” доповнено пунктом, відповідно до якого до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст. Це дає змогу вирішувати проблеми, пов’язані з утворенням ОТГ на територіях суміжних районів. Зокрема, якщо до складу об’єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об’єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації. Утворення об’єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста обласного значення і територіальна громада села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує [8]. Отже, процес

утворення ОТГ повинен супроводжуватися розробкою та оновленням містобудівної документації різного виду.

Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” описує такі основні види містобудівної документації: генеральний план населеного пункту – визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту; план зонування території (зонінг) – визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон; детальний план території (ДПТ) – визначає планувальну організацію та розвиток території (частини населеного пункту або ділянки поза ним). Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, у якому зазначається інформація про об’єкти культурної спадщини. Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, за межами населених пунктів встановлюється відповідними районними державними адміністраціями, а в межах населених пунктів – встановлюється у генеральних планах населених пунктів, планах зонування та детальних планах територій [9]. Утворення ОТГ зумовлює як зміни територій та утворення нових адміністративних одиниць, так і зміни в соціально-економічному розвитку громад. Тому важливо, щоб у містобудівній документації було передбачено можливості для розширення діяльності суб’єктів господарювання, для відпочинку і дозвілля жителів громади, для збереження пам’яток історії та культури, для охорони довкілля і природних ресурсів тощо.

Органи місцевого самоврядування та районні державні адміністрації (для територій за межами населених пунктів) надають особам, що заявили про намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у її власності або користуванні, так звані “містобудівні умови та обмеження для проектування об’єкта будівництва”. Вони містять, серед іншого, таку інформацію: відповідність цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, охоронні зони пам’яток культурної спадщини, охоронні зони об’єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги тощо. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України визначено перелік об’єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються. До нього включено, зокрема, такі об’єкти: встановлення малих архітектурних форм, реконструкція елементів благоустрою без знесення інших споруд чи комунікацій; дитячі та спортивні майданчики, передбачені містобудівною документацією, всі типи озеленення, благоустрій прибудинкових територій; будівництво об’єктів стільникового зв’язку та їх зовнішніх інженерних мереж (за умови їх відповідності санітарним та будівельним нормам і правилам); будівництво садибних (котеджних) житлових будинків, дачних та садових будинків загальною площею до 300 кв. м та інші об’єкти [10]. Такий перелік надає змогу потенційним інвесторам швидше реалізовувати проекти з будівництва та реконструкції об’єктів різного призначення на території населених пунктів або поза ними.

На час підготовки цієї статті був чинним документ під назвою “Порядок надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст”, затверджений у 2011 р. Він містить переважно ті ж положення, що наведені у ст. 29 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Проте існує певна

колізії між цими документами, яка, зокрема, пов'язана з термінами надання містобудівних умов та обмежень. Так, у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачено, що надання містобудівних умов та обмежень або прийняття рішення про відмову в їх наданні здійснюється відповідним уповноваженим органом містобудування та архітектури протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви, а в згаданому "Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст" передбачено, що містобудівні умови та обмеження надаються протягом 7 робочих днів з дня реєстрації відповідної заяви. Окрім того, у згаданому документі передбачено, що до заяви на отримання містобудівних умов та обмежень замовником додається ситуаційний план (схема) щодо місцезнаходження земельної ділянки (у довільній формі) та фотофіксація земельної ділянки (з оточенням) [11]. Таких вимог немає у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності". Це може бути перешкодою для отримання містобудівних умов та обмежень та приводом до непорозумінь між замовниками (особами, які мають намір щодо забудови території) і відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури. Вважаємо, що потрібно оновити "Порядок надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст", привівши його у відповідність до положень Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", які було оновлено у 2017 р.

Загалом послідовність замовлення та виготовлення містобудівної документації щодо території ОТГ залежить від виду документації та від розташування конкретних земельних ділянок (у межах населених пунктів або поза ними). Зокрема, Детальний план території (далі – ДПТ) за межами населених пунктів розробляється відповідно до схеми планування території району або області. Затверджений ДПТ є основою для визначення початкових даних для проектування мереж і споруд інженерного забезпечення території.

Щодо схеми планування ОТГ, то законодавством не передбачено такого виду містобудівної документації. Але її можна підготувати як схему планування частини території району (яку власне займає ОТГ). Щоправда в цьому випадку замовником виступає районна рада, а не ОТГ.

Загалом чітке просторове планування території повинно бути одним із початкових процесів для стратегічного планування розвитку ОТГ. Адже від якісно запланованого розподілу території за її поточним і майбутнім призначенням залежить привабливість ОТГ для проживання, праці, відвідування й інвестування. Для полегшення прийняття рішень і планування відповідних робіт нами запропоновано алгоритм прийняття рішень щодо розробки містобудівної документації, який ґрунтується на положеннях Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", державних будівельних норм і стандартів (рис. 1).

Визначення розробника містобудівної документації для ОТГ (тендер) відбувається через систему державних закупівель Prozorro. Основним джерелом коштів на оплату виконаних проектних робіт є місцевий бюджет. Додатковими джерелами коштів на розробку містобудівної документації для ОТГ можуть бути субвенція на розвиток інфраструктури або інші джерела, не заборонені законом. Важливо заздалегідь у конкретному місцевому бюджеті передбачити кошти на виготовлення містобудівної документації. Повідомлення про початок розроблення генерального плану населеного пункту розміщується у місцевих засобах масової інформації для надання можливості внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами.

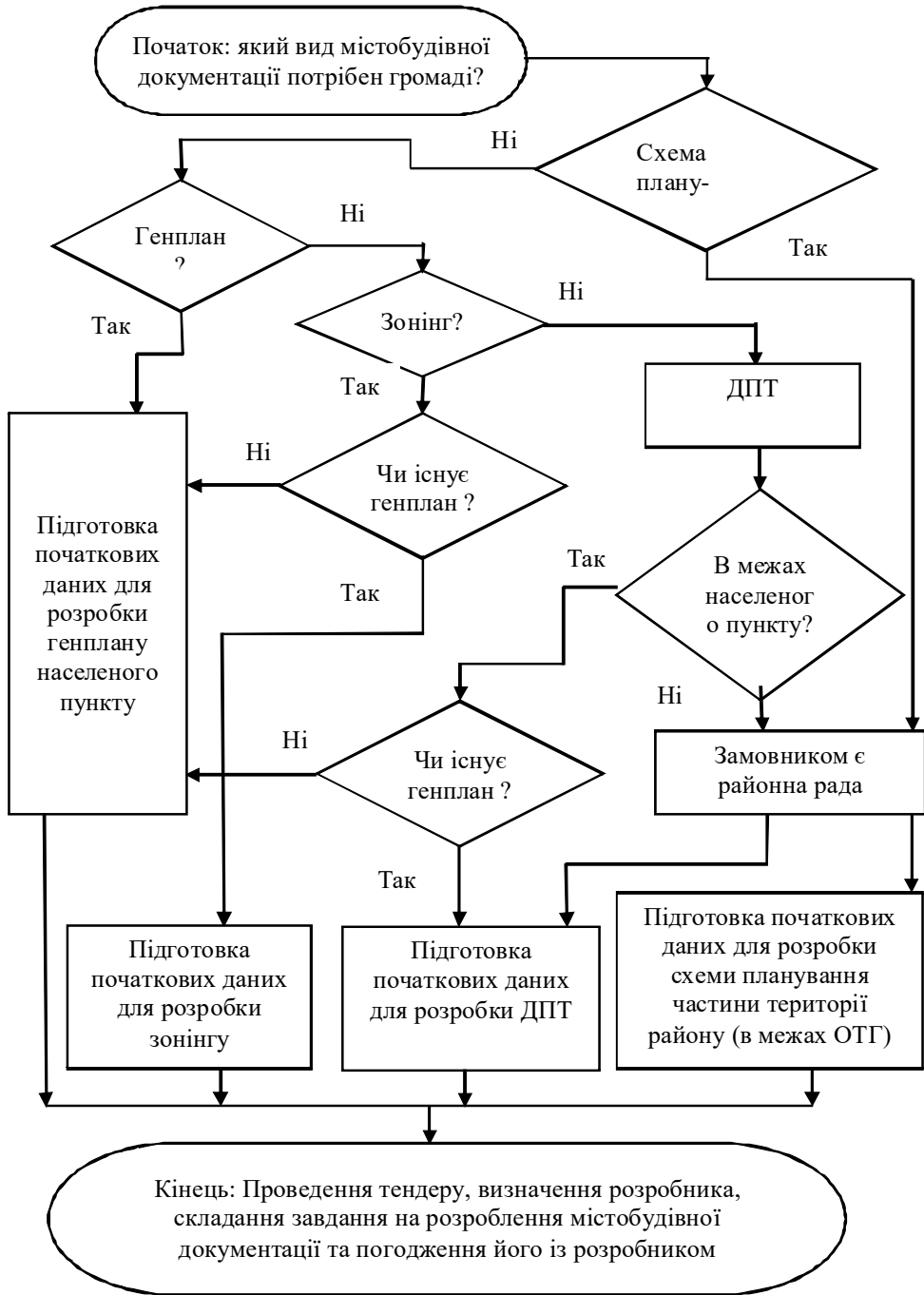


Рис. 1. Алгоритм прийняття рішень щодо розробки містобудівної документації для ОТГ

Висновки

Стратегічне планування розвитку ОТГ повинно ґрунтуватися на чіткому просторовому плануванні її території. Запропонований алгоритм дає змогу наочно відобразити раціональний порядок прийняття рішень щодо розробки містобудівної документації для ОТГ. Він залежить від видів містобудівної документації та розташування земельних ділянок. Доцільно внести зміни у “Порядок надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст” для узгодження його з оновленими положеннями Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”.

Перспективами подальших досліджень є розробка пропозицій з удосконалення співпраці ОТГ та проектних організацій з розробки кожного з чотирьох наведених у статті видів містобудівної документації, зокрема щодо залучення громадськості до обговорення проектних рішень та оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації.

Список використаної літератури

1. Книга секторальних стратегій / Асоціація міст України. URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/knyga-sektoralnyh-strategy>.
2. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 : [аналіт. зап.]. К. : ЦОП “Глобус” ФОП Кравченко Я.О., 2016. 35 с.
3. Баранецький Т. Перспективний план Львівщини 2.0. Аналіз проекту змін до Перспективного плану формування територій спроможних громад Львівської області, поданого до Львівської обласної ради у вересні 2016 року : аналіт. зап. URL : <http://dialog.lviv.ua/perspektivniy-plan-lvivshini-2-0/>.
4. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 932 від 11.11.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.
5. Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : затверджена Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 79 від 31.03.2016 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>.
6. Квачук А. Ф., Кашевський В., Мавко П. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. 96 с.
7. Бюджетний кодекс України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України № 1923-VIII від 14.03.2017 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
10. Перелік об’єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються : затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України № 109 від 07.07.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0913-11>.

11. Порядок надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст : затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 109 від 07.07.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0912-11>.

Стаття надійшла до редакції 30.06.2017

Схвалена до друку редколегією 10.07.2017

Ye. Matviishyn,

V. Matviishyn

MAKING DECISIONS ON ELABORATION OF CITY-BUILDING DOCUMENTATION IN THE CONTEXT OF STRATEGIC PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF UNIFIED TERRITORIAL COMMUNITIES

This article suggests an algorithm for making rational decisions regarding elaboration of documentation which defines spatial planning of the territory of the unified territorial community. This algorithm considers the type of city-building documentation and the location of territorial areas. In order to simplify project work related to spatial territorial planning, and to avoid collisions and double responsibility, the article suggests introduction of changes into city-building legislation.

Key words: city-building activity, general plan, detailed plan of the territory, zoning, local government, spatial planning.