

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**LEGISLATIVE SUPPORT OF THE URBAN PLANNING SYSTEM IN
UKRAINE**

**Вишневський Д.С. магістр, Харківський національний
університет міського господарства імені О.М. Бекетова**

Стаття присвячена актуальним питанням розвитку містобудівних систем. Територіальне планування є основою розвитку містобудівних систем, адже визначає перспективи соціально-економічного, культурно-побутового, екологічного та інших процесів життєдіяльності населення території.

The article is devoted to topical issues of urban development systems. Spatial planning is the basis for the development of urban systems, because it determines the prospects of socio-economic, cultural, environmental and other life processes of the population of the territories. Urban systems are a complex multifactorial concept that requires systemic regulation. Regulatory activity, first of all, belongs to the priorities of authorities at different levels, so the basics of regulating activities in the system of spatial planning are reduced to national legislation. One of the tasks identified in the study was to analyze the organizational component of the urban planning regulation system. in accordance with the analysis, the central executive bodies that directly have the authority to regulate spatial planning under current legislation of Ukraine have been identified. Territorial planning regulatory processes belong to the competence of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine. This ministry is carrying out transformation processes regarding the transition from centralized territorial development to decentralization. Decentralization reform, which has been implemented in Ukraine since 2014, has broad prospects, as evidenced by the experience of leading European countries. The article presents an analysis of the regulatory framework for the decentralization of power in terms of territorial development. The transformations in the systems of urban planning and territorial planning related to the reform of decentralization of power are analyzed separately. The article systematizes the national regulatory framework for spatial planning. The expediency of introducing at the constitutional level the concept of "territorial community" as a new form of administrative system with the corresponding transformation of urban systems of newly formed communities is determined. The influence of the norms introduced into the State Standards of Ukraine on urban planning and territorial planning in the framework of socio-economic transformations aimed at ensuring the further development of territories and the urban planning system in Ukraine is determined.

Ключові слова: територіальне планування, кадастр, містобудівні системи, законодавче забезпечення містобудування.

Key words: spatial planning, cadastre, urban planning systems, legislative support of urban planning

В умовах трансформаційних процесів національної системи регулювання територіального розвитку важливим аспектом є аналіз та впровадження кращого світового досвіду територіального планування з урахуванням національних особливостей територіального устрою. Планування територій є складним багатофакторним процесом, що включає ряд елементів, пов'язаних із регулюванням використання територій. Основи регуляторної діяльності закладені у нормативно-правових базах країн, що будують систему територіального планування. Отже, питання законодавчого забезпечення процесів територіального планування є актуальним та базовим для проведення аналізу процесів планування та подальшого забезпечення розвитку територій.

Враховуючи актуальність питання нормативно-правового забезпечення процесів територіального планування, його розробкою займалися багато вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, А. І. Ріпенко, О. Ю. Бобровська, В. В. Лисенко, С. Щеглюк присвятили свої наукові дослідження питанням законодавчого забезпечення містобудівної діяльності. Проте, в умовах процесів децентралізації та трансформацій національної системи регулювання відповідно до європейських стандартів, процесів цифровізації управління територіями доцільно розглянути інноваційні підходи до побудови системи територіального планування з метою забезпечення сталого розвитку регіонів.

Отже, метою дослідження є акумулювання нормативно-правового базису регулювання системи територіального планування з метою визначення перспектив її доопрацювання та розвитку.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні вирішуються наступні завдання:

- провести аналіз організаційної складової системи регулювання містобудівної діяльності,
- систематизувати національний нормативно-правовий базис територіального планування,
- проаналізувати систему нормативно-правового забезпечення територіального планування з урахуванням реформи децентралізації в Україні.

Процеси планування територій є одним із ключових завдань органів влади різних рівнів. Регіональний розвиток є основою розвитку держави. Як свідчить практика провідних європейських країн, розширення повноважень місцевих територіальних органів влади має ряд переваг [1-4]:

- проблеми місцевого розвитку краще зрозуміти, проживаючи на певній території, а не зводити їх до центру, щоб потім розподіляти фінансування для вирішення цих проблем,

- звуження меж територій для управління підвищує його якість, адже забезпечує більшу увагу до кожної адміністративно-територіальної одиниці, незважаючи на її віддаленість від центру,

- локальне управління є більш прозорим та менше схильне до корупції, адже громадськість може наглядно перевірити та проконтролювати хід реалізації управлінських завдань та якість їх виконання на кожній окремій території.

В Україні в умовах децентралізаційних процесів основна роль центрального органу влади щодо регулювання територіального розвитку належить Міністерству розвитку громад та територій України. Міністерство було перейменоване із Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Зміна назви чітко вказує на зміну вектору регіональної політики – від регулювання галузей будівництва та забезпечення населення житлово-комунальними послугами у ієрархії «згори до територій» - до передачі повноважень щодо забезпечення розвитку територій безпосередньо самим громадам [5].

У 2014 році в Україні розпочалася реформа децентралізації влади, яка згодом була визнана Європейським Союзом як найбільш ефективна реформа у період трансформаційних перетворень національного законодавства до стандартів ЄС. У квітні 2014 року було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка визначила базові принципи децентралізації – передачу ряду управлінських повноважень від центральних органів влади до громад шляхом проведення добровільного об'єднання територій, що межують одна з одною та мають соціально-економічні зв'язки. Метою децентралізації стала активізація громадянського активізму населення громад для забезпечення розвитку територій, який до цього гальмувався низьким рівнем матеріально-технічної бази, фінансового забезпечення та занадто подрібненого адміністративного поділу [5].

Крім зростаючої ролі громади, реформа децентралізації передбачала суттєві зміни у системі містобудівного планування. Суттєвою проблемою розвитку територій до 2014 року був дисбаланс соціально-економічного забезпечення сільського та міського населення. Цей дисбаланс створював проблеми територіального розвитку та соціально-економічної нерівності у суспільстві. Передача повноважень та фінансування від центральних до місцевих органів влади передбачала розвиток основних містобудівних процесів:

- забезпечення економічного підґрунтя розвитку територій;
- підвищення соціальних гарантій проживання населення;
- реалізація культурно-побутових потреб населення;
- оцінка потенціалу земель та природних ресурсів з метою визначення вектору розвитку територій.

Отже, формування децентралізаційних процесів має на меті забезпечення ефективної реалізації наступного кола функцій містобудівних систем – рис. 1.



Рис. 1. Функції містобудівних систем [6]

Розвиток процесів децентралізації був закріплений на законодавчому рівні шляхом ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7]. Для забезпечення повноцінної реалізації функцій містобудування у системі децентралізації необхідно було внести зміни до Конституції України, що було відображено у Проекті змін до Конституції України, зокрема:

- зміни питань утворення виконавчих органів обласних та районних рад;
- реорганізації системи місцевої влади шляхом ліквідації державних адміністрацій;
- введення поняття територіальної громади на Конституційному рівні.

Дані зміни були підтримані Венеційською комісією, проте не пройшли процедуру голосування у Верховній Раді. Відповідно питання управління територіями на сьогодні підпорядковуються лише Законам України та Кодексам, а Конституція України не відображає практичні трансформації територіального розвитку.

У 2015 році були внесені зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та затверджено Положення «Про містобудівний кадастр». Ці нормативні документи визначили зміни у системі територіального планування щодо раціоналізації містобудівної документації, в першу чергу схем планування територій [8]. Було розроблено та затверджено на законодавчому рівні «перелік класів об'єктів містобудівного кадастру» [8].

Зміни, внесені у 2015 році у нормативно-правове забезпечення територіального планування, визначили наступні переваги:

- цілісність системи містобудівного кадастру;
- спрощення процесів створення баз геопросторових даних;
- спрощення системи розробки містобудівної документації;
- цифровізація містобудівного документообігу;
- формування єдиної системи кодування баз даних містобудівного кадастру;
- спрощення (дерегуляція) процедур надання дозволів у сфері містобудівної діяльності (дозволи на будівництво, введення в експлуатацію тощо);
- удосконалення системи організації земельних відносин;
- спрощення процедур, що пов'язані із володінням та користуванням нерухомим майном та земельними ділянками як для фізичних осіб, так і для юридичних.

Відповідно до Наказу Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіонбуду у 2015 році) України «Про склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівні» було удосконалено систему планування територій району, що передбачає виконання робіт у одну стадію на всій межі району [9]. Така зміна забезпечує комплексний підхід до планування територій. Важливим аспектом управління територіями є визначення адміністративних меж та розробка плану розвитку територій відповідно до визначення функціонального призначення земель, оцінки наявних ресурсів. У результаті розробки даних напрямів формуються генеральний план території, план розвитку території та стратегія розвитку території, які є дорожньою картою для подальших дій щодо соціально-економічного забезпечення населення.

У результаті трансформації національного законодавства відповідно до національного стандарту України ДСТУ-Н Б В.3.2-4:2016 «Настанова щодо виконання ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках архітектури та містобудування» [10] було внесено зміни та доповнення до Державних стандартів України щодо удосконалення системи територіального планування. Аналіз змін до ДСТУ зведений до табл. 1.

Таблиця 1

Зміни у ДСТУ щодо трансформації системи територіального планування

Назва стандарту	Будівельні та містобудівельні роботи	Наукове підгрунтя	Охоронні об'єкти	Інновації
ДСТУ-Н Б В.3.2-4:2016	спрощення системи дозвільної документації для проведення ремонтно-реставраційних робіт	науково-обґрунтовані вимоги до стандартів проведення робіт	охорона об'єктів (пам'яток) архітектури та містобудування	інноваційні технології у будівельних матеріалах та будівельних процесах
ДСТУ Б Б.2.2-10:2016		розробка науково-проектної документації	визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування	
ДСТУ Б Б.2.2-10:2016	розробка генеральних планів		раціоналізація використання історичних територій	інвестиційно-інноваційна діяльність
ДСТУ Б Б.2.2-10:2016		регулювання антропогенних та техногенних навантажень на об'єкти культурної спадщини	збереження архітектурної, містобудівної спадщини	

Отже, проаналізувавши зміни до системи ДСТУ щодо містобудівної діяльності, визначено, що у рамках процесів децентралізації було виконано:

- спрощення системи дозвільної документації для будівництва та містобудування;
- спрощення системи розробки та затвердження генеральних планів;
- розробка наукового обґрунтування питань розвитку містобудівних об'єктів;
- розробка алгоритмів збереження історичних територій та об'єктів архітектурної спадщини;
- впровадження інноваційних містобудівельних технологій.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. Система територіального планування має важливе соціально-економічне значення для розвитку країни. Збалансований сталий розвиток територій є основою комфортного проживання населення. Європейський досвід свідчить про велику роль децентралізаційних процесів, в тому числі у систем містобудівного розвитку. Основою формування містобудівної системи є нормативно-правова база щодо регулювання територіального планування. У статті проведено аналіз нормативно-правового забезпечення містобудівних процесів з урахуванням специфіки децентралізаційних трансформацій.

Refences

1. Ripenko A. I. *Konceptualno-pravovi zasady vikoristannya zemel dlya mistobudivnih potreb* : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.06 / A. I. Ripenko ; National univrsity "Odeska yuridichna akademiya". – Odesa, 2020. – 39 p.
2. *Stalij rozvitok teritorij: problemi ta shlyahi virishennya* : materialy VIII mizhnar. nauk.-prakt. konf., 20.10.2017, Dnipro / edited by O. Yu. Bobrovska. D. : DRIDU NADU, 2017, 272 p.
3. Lisenko V. V. *Osnovni napryamki normativno-pravovogo zabezpechennya mistobudivnoyi diyalnosti*. *Dynamika naukovykh badan* : materialy 205 XIV Miedzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 lipca 2018 r.). *Przemysl : Nauka i studia*, 2018. Vol. 5. P. 33–35.
4. Sheglyuk C. *Prostorove planuvannya obyednanih teritorialnih gromad v umovah drugogo etapu decentralizaciyi* / Institut regionalnih doslidzhen im. M. I. Dolishnogo. 2019. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>
5. *Koncepciya reformuvannya miscevoغو samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizaciyi vladi v Ukraini*. Digital source. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Official website of Ministerstvo rozvitku gromad ta teritorij Ukraini. *Golovna storinka*. Digital source. – URL: <https://www.minregion.gov.ua>
7. Law of Ukraine «Pro dobrovilne ob'yednannya teritorialnih gromad». *Vidomosti Verhovnoyi Radi (VVR)*, 2015, № 13, st. 91. Digital source. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
8. Law of Ukraine «Pro Derzhavnij zemelnij kadastr». *Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukraini (VVR)*, 2012, № 8, st.61 Digital source. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
9. Order of Ministerstvo rozvitku gromad ta teritorij Ukraini from 18.11.2015 № 294 «Pro sklad ta zmist mistobudivnoyi dokumentaciyi na derzhavnomu ta regionalnomu rivni» Digital source. – URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=6298

Список використаних джерел

1. Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / А. І. Ріпенко ; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2020. – 39 с.
2. Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VIII –ої міжнар. наук.-практ. конф., 20.10.2017 р., Дніпро / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017, 272 с
3. Лисенко В. В. Основні напрямки нормативно-правового забезпечення містобудівної діяльності. *Dynamika naukowych badan : materialy 205 XIV Miedzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 lipca 2018 r.). Przemysl: Nauka i studia*, 2018. Vol. 5. P. 33–35.
4. Щеглюк С. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації / Ін-т регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього. 2019. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Електронний ресурс. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Офіційний сайт Міністерству розвитку громад та територій України. Головна сторінка. Електронний ресурс. – URL: <https://www.minregion.gov.ua>
7. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91. Електронний ресурс. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
8. Закон України «Про Державний земельний кадастр». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 8, ст.61 Електронний ресурс. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
9. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 18.11.2015 № 294 «Про склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівні» Електронний ресурс. – URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=6298