

УДК 35.332.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.28>**А. В. Мерзляк**доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет**В. А. Боклаг**доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

ПЕРСПЕКТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Визначено сутність та місце планувальної та проектної документації в перспективному плануванні розвитку територій із метою повноцінної реалізації повноважень органів самоврядування щодо використання та охорони земель. Зважаючи, що наразі проходить активний процес децентралізації влади, виникає необхідність перспективного планування подальшого використання територій новостворених територіальних громад. Відмічено, що саме наявність актуальної містобудівної та землепорядної документації дасть можливість визначити заходи для повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій. Розробка містобудівної та землепорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою, що дозволить вирішити ряд проблемних питань, пов'язаних із використанням та охороною земель.

Обґрунтовано поетапне виконання робіт щодо складання містобудівної та землепорядної документації для планування розвитку території, що передбачає послідовну розробку документації та включає техніко-економічне обґрунтування розробки документації та земельний аудит. Проведення земельного аудиту на рівні адміністративно-територіальних одиниць повинно бути врегульовано нормативно-правовими актами і передувати розробці містобудівних та землепорядних проектів, що дасть змогу визначити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів, виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях. Розробка містобудівної та землепорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою.

Ключові слова: планування територій, перспективне планування, управління земельними ресурсами, державне регулювання земельних відносин, ефективне і раціональне використання земельних ресурсів, містобудівна документація, землепорядна документація, територіальні громади.

Постановка проблеми. Планування територій як важливий інструмент забезпечення комплексного збалансованого й цілісного розвитку держави, окремих адміністративно-територіальних одиниць, ефективного використання природних ресурсів, зокрема земельних, з урахуванням територіальних особливостей стає найбільш перспективним напрямом діяльності державної політики. Планування

територій є незамінним для узгодження процесу децентралізації влади та подальшого розвитку територіальних громад.

За часи незалежності та активних соціально-економічних перетворень в Україні механізми планування зазнали численних змін, однак значення планування зростає, незважаючи на те, що воно у свідомості українського суспільства постає перш за все як провідна управлінська методологія радянського часу. Сучасне управління державою потребує планування (поряд

із прогнозуванням і програмуванням) як комплексного засобу ефективного впливу як на розвиток територій регіонів, так і на розвиток територій адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Чинне законодавство України, а саме закони «Про землеустрій» та «Про містобудівну діяльність», для кожної адміністративно-територіальної одиниці встановлює наявність планувальних документів, які передбачають ефективне та раціональне використання територій на перспективу. Проте насправді абсолютна більшість адміністративно-територіальних одиниць не має актуалізованої містобудівної та землепорядної документації. Значна кількість генеральних планів населених пунктів розроблялась в 70-ті – 80-ті роки минулого сторіччя і тому сьогодні є не придатними для застосування, а інші види містобудівної документації взагалі не розроблялись, оскільки на той час не були передбачені законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку питань планування у сфері державного управління, виокремлення цієї функції серед функцій державного управління, дослідження проблем державного стратегічного планування зробили такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, О. Гапоненко, С. Ківалов, Б. Козбаненко, В. Малиновський, В. Марущак та ін.. Теоретичним, інституційним та методичним основам планування територій присвячені праці О.Г. Топчієва, Д.С. Мальчикова; визначають сутність та основні поняття територіального планування в умовах ринкових відносин в Україні О. Дорош, А. Третяк. На особливостях планування міст акцентують увагу В. Дідик й А. Павлів, а на просторовій організації містобудування зосереджується М. Габрель. У сучасних наукових доктринах досліджувались правові аспекти планування земель і територій на місцевому, регіональному і національному рівнях, а відтак значні напрацювання в цьому напрямку становлять праці таких учених, як В. Андрейцев, Г. Балюк, А. Гетьман, Н. Гальчинська, С. Єлькін, І. Ігнатенко, Н. Ільїна, Т. Ковальчук, Т. Коваленко, М. Ковальчук, О. Ковтун, П. Кулинич, А. Мірошниченко, В. Мунтян,

В. Носік, В. Семчик, М. Шульга та інших. Водночас в українській науці не достатньо уваги приділено комплексному висвітленні питань щодо планування територій адміністративно-територіальних утворень в умовах реформування системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. Витоки сучасних планувальних стратегій організації території в розрізі адміністративних одиниць України звичайно мають свої коріння в радянській системі територіального планування. На початку 70-х розпочалося регулярне складання річних територіальних планів, але нерідко такі плани не враховували можливості та потреби території на рівні низових адміністративних районів, що призвело до низьких темпів росту та розвитку сільських поселень.

За часів незалежності, починаючи з 1993 року, в Україні запроваджене індикативне планування, яке полягало в розробці щорічної Державної програми економічного та соціального розвитку, що розробляється відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України». Ця програма конкретизує те, чого може досягнути територія, виходячи з наявних ресурсів та виробничих можливостей.

Планування територій включає певні складові елементи, перелік яких залежить від специфіки галузі, для якої вони розроблені, що викликало відсутність єдиного поняття в теоретичній базі й породило термінологічний різнобій. У різних наукових та навчальних джерелах планування територій визначається як діяльність, що випереджає або супроводжує освоєння територій, із метою максимізації благ, одержуваних від використання ресурсу, і мінімізації негативних впливів на ресурс. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає поняття «планування і забудова територій» як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає широкий спектр видів діяльності з планування територій і містобудування [3].

Науковець Дудкіна О. розглядає правовий аспект системи планування зазнача-

ючи, що «...нормативно-правовими актами чітко не визначено поняття "планування територій" і в різних джерелах розглядається як функція управління соціально-економічним розвитком та здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях» [1]. Учені Топчієв О. і Мальчикова Д. розглядають «планування територій» як діяльність щодо принципових рішень розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин [5]. А. Третяк визначає «планування територій» як: 1) процес прийняття рішень із метою визначення сталого, соціально й екологічно орієнтованого, суспільно бажаної та економічно доцільної форми використання земель; 2) планування використання землі впродовж довгих періодів таким чином, щоб воно якнайкраще відповідало меті проектів і побажанням місцевого населення та зберігало природні ресурси; 3) оцінювання стану використання земель альтернативних моделей землекористування та інших природних, соціальних і економічних умов із метою вибору та освоєння видів та типів землекористування, напрямів та діяльності, які є найкращими для досягнення поставлених завдань [6]

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» розділяє окремо пла-

нування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до цього закону на різних рівнях державного та самоврядного управління територіями має бути створено систему планувальних документів, а саме: Генеральну схему планування території України, схеми планування території на регіональному рівні, Схеми планування території районів та сільрад, план зонування території сільських рад, Генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій [3].

Крім переліку зазначених містобудівних документів, відображення планувальних рішень щодо використання територій згідно із ЗУ «Про землеустрій» передбачає розробку Проекту землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, який є похідним від Генерального плану населеного пункту, Проекту землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, які складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятися окремою їх частиною. Отже, законодавством визначена певна ієрархія планувальної та проектної документації, що визначає перспективне використання земельних ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).



Рис. 1. Схема ієрархічної структури планувальної та проектної документації щодо використання земель на різних адміністративно-територіальних рівнях [складено авторами на основі 2; 3]

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 01.01.2019 р. Схемами планування території забезпечені всі області країни. Таким чином, наразі застарілою залишається лише схема планування території Київської області, розроблена ще у 1988 році. Стосовно схем планування територій районів, то переважну більшість схем планування території районів (близько 80%) розроблено ще за радянських часів, а тому вони не містять актуальних проектних рішень і є не ефективними для практичного застосування в сучасних соціально-економічних реаліях.

Застарілість проектних рішень наявних генеральних планів, що не відповідають сучасним реаліям розвитку України, є ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани:

- міст обласного значення – 23 (17,6% від загальної кількості);
- міст районного значення – 91 (37,1% від загальної кількості);
- селищ міського типу – 373 (54,9% від загальної кількості);
- сільських населених пунктів – 22801 (85,0% від загальної кількості).

За період до 1990 року в цілому по регіонах України затверджено 62,0% генеральних планів, а після 2011 року – лише 7,7%, і такий стан відображає рівень необхідності активізації розроблення містобудівної документації для вказаної категорії населених пунктів – сіл та селищ.

Моніторинг стану забезпечення територій та населених пунктів України містобудівною документацією засвідчує невисокий рівень її розроблення. Наявність затвердженої містобудівної документації свідчить, що ступінь забезпеченості знижується по мірі зниження значення одиниць планування в ієрархії адміністративно-територіального устрою України. Якщо області та районні центри мають високі показники забезпеченості містобудівною документацією, то сільські населені пункти мають вкрай низький ступінь забезпеченості. При цьому слід враховувати, що розроблення та затвердження відповідної

містобудівної документації (від 18 до 77%) відбувалось ще за радянських часів, тоді як успішний розвиток населених пунктів і територій вимагає урахування сучасних динамічних змін політичних, соціальних, економічних та технологічних умов їх розвитку. Окрім того, сучасним законодавством України досі не передбачено розроблення окремого виду містобудівної документації для рівня об'єднаних територіальних громад, який би враховував потреби і задачі їх розвитку. Відсутність відповідного виду документації та державних будівельних норм знижує ефективність реформи децентралізації та призводить до втрати громадами одного з найбільш ефективних механізмів стратегічного планування свого розвитку.

Сьогодні ситуація стосовно розробки проектної документації, що передбачає перспективне використання земель сільських населених пунктів, поступово змінюється. Зважаючи, що розпоряджатися, а відповідно, контролювати подальше використання земель на локальному рівні можуть органи самоврядування, враховуючи при цьому суспільні інтереси громади, розробка містобудівної документації є необхідністю. Перспективне використання територій пов'язане не лише з перерозподілом земель для подальшого користування членами громади. Існує потреба в залученні зовнішніх інвесторів. Перспективне планування території дасть змогу в майбутньому уникнути проблем стосовно використання земель територіальних громад такими інвесторами під час реалізації своїх проектів, а саме використовуючи земельні ресурси як операційний базис і як засіб виробництва продукту, що обґрунтовує розробку планувальної документації.

Органи місцевого самоврядування розуміють, що безсистемне і безгосподарне використання земельних ділянок не формує збільшення надходжень до бюджетів місцевих громад, і сподіватись на серйозні зовнішні інвестиції без наявності планувальної документації стає марною справою. Отже, сьогодні складається певний суспільний запит на пріоритетність розробки та затвердження на місцевому рівні планувальних, містобудівних документів.

Аби позбавити громади перспектив розвитку, органи місцевого самоврядування повинні приділити увагу розробленню містобудівної документації (в першу чергу схем планування територій районів, зонінгу територій сільських рад та генеральних планів населених пунктів) як інструмента стратегічного планування та оперативного управління територіями, їх резервування для майбутніх містобудівних потреб з урахуванням вимог містобудівного, земельного, санітарного, екологічного, природоохоронного, протипожежного законодавства. При цьому обов'язковим є врахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій, а також активне залучення громадськості в процес розроблення, погодження, затвердження та реалізації проектних рішень [7].

Крім розробки проектної та планувальної документації, що передбачає перспективне використання земель, не останнє місце в подальшому плануванні використання території сільського населеного пункту займає наявність технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка повинна передувати складанню всіх видів містобудівної та землепорядної документації, а також є необхідною для встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням. А також для кожної новоствореної територіальної громади актуальною є наявність проекту встановлення (відновлення) меж території, який складається для створення сприятливих умов територіального розвитку та забезпечення ефективного використання потенціалу територій.

Враховуючи досить значну кількість передбачених законодавством планових та проектних документів стосовно подальшого використання земель, виникає питання необхідності і доцільності розробки всіх зазначених документів для кожної адміністративно-територіальної одиниці, крім того, деякі питання стосовно подальшого перерозподілу земель немож-

ливо вирішити без певних містобудівних і землепорядних документів, серед яких: підготовка програм соціально-економічного розвитку; заходи щодо охорони земель, довкілля та здоров'я населення; питання розвитку соціальної, інженерно-транспортної та туристичної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини. Ця документація є основою для складання програм проведення земельних аукціонів. Проекти із залученням інвесторів на територію відповідних територіальних громад також мають базуватися на рішеннях містобудівної та землепорядної документації. Зважаючи, що фінансування робіт, пов'язаних зі складанням містобудівної та землепорядної документації, згідно із законодавством покладено на бюджет місцевих рад і це є досить затратним видом робіт, виникає питання доцільності їх розробки.

На нашу думку, розробка всіх видів містобудівної та землепорядної документації повинна проходити на основі техніко-економічного обґрунтування доцільності розробки проектних документів, а також невід'ємною частиною такого обґрунтування повинен бути земельний аудит. На сьогодні земельний аудит не є досить розповсюдженим видом робіт і проводиться як окремий вид послуги для окремих землевласників та землекористувачів із метою перевірки цільового призначення земельної ділянки; перевірки достовірності документів на право володіння чи користування землею; перевірки історії походження земельної ділянки; перевірки земельної ділянки на наявність проблемних питань, які можуть у подальшому виникнути в процесі її використання; перевірки юридичних і інших обмежень, які існують на земельній ділянці; оцінки ризиків подальшого використання землі тощо.

Вважаємо, що проведення земельного аудиту на рівні адміністративно-територіальних одиниць повинно бути врегульовано нормативно-правовими актами і передувати розробці містобудівних та землепорядних проектів, що дасть змогу визначити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів,

виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях.

Отже, враховуючи сучасні вимоги законодавства України та визначення доцільності розробки містобудівної та землепорядної документації, з метою ефективного та раціонального перспективного розвитку територій, на нашу думку, планування виконання робіт щодо використання земельних ресурсів територій населених пунктів повинно бути проведено поетапно (табл. 1).

Однозначно можемо стверджувати, що розробка містобудівної та землепорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою. Серед проблем, які виникають нині в діяльності об'єднаних територіальних громад і які потребують врегулювання та практичного вирішення, в тому числі шляхом формування планувальних документів, можна назвати такі: невизначеність меж територіальних гро-

Таблиця 1

Етапи виконання робіт щодо складання землепорядної та містобудівної документації

Етапи виконання робіт	Види робіт	Назва проекту землеустрою
I етап	Проведення інвентаризації земель територіальної громади	Технічна документація з інвентаризації земель території територіальної громади
II етап	Встановлення меж територіальної громади	Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць
III етап	Проведення земельного аудиту та техніко-економічного обґрунтування розробки землепорядної та містобудівної документації	Звіт щодо проведення земельного аудиту. Техніко-економічне обґрунтування розробки містобудівної та землепорядної документації.
IV етап	Складання містобудівної документації; розробка програм використання та охорони земель в межах ОТГ	Генеральні плани населених пунктів. Плани зонування територій. Детальні плани забудови територій. Проекти землеустрою щодо впорядкування для містобудівних потреб. Проекти землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту

Джерело: складено авторами

мад, наявність земель державної власності за межами населених пунктів на території громад, неможливість одержання новоствореними територіальними громадами інформації про земельні та інші природні ресурси на їхній території, що не дозволяє здійснити планування використання та охорони земель, залучати інвестиції в освоєння земельних ділянок, забезпечувати резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробляти планувальну документацію на всю територію об'єднаної громади, вирішувати питання відчуження земельних ділянок державної і комунальної власності у приватну власність, захищати права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Висновки. Отже, об'єктивно можна стверджувати, що управління земельними ресурсами територіальних громад потре-

бує оцінки, аналізу та перспективного планування, що дасть змогу досягати рівноваги територіальної системи, збалансування її соціально-економічного розвитку. Ефективне управління природними і соціально-економічними ресурсами територіальної громади неможливе без створення стратегічних планів територіального розвитку.

Під час підготовки програм соціально-економічного розвитку територій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць важливо обґрунтувати доцільність проектних рішень, що дасть змогу не лише передбачити ефективно використання земельних ресурсів, а раціонально використати кошти місцевих бюджетів. Із цією метою під час розроблення містобудівної та землепорядної документації пропонуємо виконувати техніко-економічне обґрунтування розроблення документації та земельний аудит, що дасть змогу визна-

чити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів, виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях.

Список використаної літератури:

1. Дудкіна О. Планування територій: аспекти забезпечення збалансованого розвитку регіонів. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2014. № 19/1. С. 42–51.
2. Закон України «Про землеустрій». від 22.05.2003р. № 858-IV. Режим доступу. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. №3038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
4. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. № 2196-XII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12>.
5. Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С. Планування територій : навчальний посібник. Херсон : Грінь Д.С., 2017. С. 52–60.
6. Третьяк А.М. Землепорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій. Київ : Вища освіта. 2006. 528 с.
7. Ущаровська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємство, господарство і право*. № 3. 2018. С. 68–74.

Merzlyak A., Boklag V. Prospective planning of territorial development in the conditions of public governance system reform in Ukraine

The essence and place of planning and project documentation in perspective planning of development of territories are defined, for the purpose of full realization of powers of self-government bodies concerning use and protection of lands. Given that the process of decentralization of power is currently underway, there is a need for long-term planning for further use of the territories of the newly created territorial communities. It is noted that the availability of relevant urban planning and land management documentation will allow to identify measures for a full living environment and create favorable conditions for their territorial development, ensuring the effective use of the potential of the territories. Development of town-planning and land management documentation in the conditions of reforming the system of public administration, in order to plan further development of territories is a necessary condition that will solve a number of problems related to land use and protection.

The step-by-step implementation of works on preparation of town-planning and land management documentation for planning of development of the territory is substantiated, which provides consistent development of documentation and includes feasibility study of documentation development and land audit. Land audit at the level of administrative-territorial units should be regulated by regulations and precede the development of urban and land management projects, which will identify prospects for changes in land use, establish areas with special conditions of use, optimize revenues from land payments, identify prospects and risks of attracting investors in certain territories. Development of town-planning and land management documentation in the conditions of reforming the system of public administration, in order to plan further development of territories is a necessary condition.

Key words: *territorial planning, long-term planning, land resources management, state regulation of land relations, efficient and rational use of land resources, urban planning documentation, land management documentation, territorial communities.*