

УДК 352.07:[005.51

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb272022276820>**Сергій Хрустовський**

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0002-3367-885X>
e-mail: serhii.khrustovskyi@gmail.com*

Юлія Слободянюк

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0002-4604-4688>
e-mail: avangard.project.manager@gmail.com*

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД ПІД ЧАС ТА ПІСЛЯ ВІЙНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена з'ясуванню концептуальних засад регламентації процесу просторового планування в українському законодавстві. В результаті аналізу законодавчої бази, встановлено, що наразі просторове планування в Україні, як галузь, перебуває у перехідній фазі від централізованої політики та підходів у плануванні до сучасних інтегрованих та стратегічних підходів.

Встановлено, що можливості в оновленні містобудівної документації та наближення її до європейських вимог відкрилися з набранням чинності з 24 липня 2021 року Законом № 711 «Про внесенням змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», однак на заваді поступовому впровадженню реформ стали нові виклики, пов'язані з введенням в Україні правового режиму воєнного стану, масштабними руйнуваннями інфраструктури громад, спричиненими діями країни-агресора.

Визначено шляхи розвитку громад у напрямку просторового планування, як для громад, територія яких зазнала руйнувань, так і для тих, які отримали нові виклики, пов'язані з розміщенням внутрішньо переміщених осіб, релокованого бізнесу тощо.

Запропоновано перегляд та доопрацювання визначеного механізму розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад.

Запропоновано внести зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590, у частині використання громадами коштів місцевих бюджетів для проведення будівництва, реконструкції та капітального ремонту важливих об'єктів соціальної інфраструктури.

Таким чином, аби громади мали раціональне просторове планування, забезпечували баланс розселення та розміщення робочих місць, сталість системи міської мобільності, були інклюзивними, енергоефективними та екологічними, необхідно внесення змін до низки нормативних актів та практичне відпрацювання шляхом впровадження пілотних проєктів дієвості регламентованих механізмів.

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

Serhii Khrustovskyi

*PhD-student of the Department of
Public Administration and Regionalism
ESI of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0002-3367-885X>
e-mail: serhii.khrustovskyi@gmail.com*

Yuliia Slobodianiuk

*PhD-student of the Department of
Public Administration and Regionalism
ESI of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0002-4604-4688>
e-mail: avangard.project.manager@gmail.com*

SPATIAL PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY TERRITORIES DURING AND AFTER THE WAR: LEGAL ASPECTS

The article is devoted to elucidating the conceptual foundations of the regulation of the spatial planning process in Ukrainian legislation. As a result of the analysis of the legislative framework, it was established that currently spatial planning in Ukraine, as an industry, is in a transitional phase from centralized policy and planning approaches to modern integrated and strategic approaches.

It has been established that opportunities for updating urban planning documentation and bringing it closer to European requirements have opened with the entry into force of Law No. 711 "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Land Use Planning", which came into effect on July 24, 2021, but new challenges have become an obstacle to the gradual implementation of reforms, related to the introduction of a legal regime of martial law in Ukraine, large-scale destruction of community infrastructure caused by the actions of the aggressor country.

Ways of development of communities in the direction of spatial planning have been determined, both for communities whose territory has been destroyed, and for those that have received new challenges related to the accommodation of internally displaced persons, relocated businesses, etc.

It is proposed to review and finalize the specified mechanism for distributing subventions from the state budget to local budgets for the development of comprehensive plans for the spatial development of the territories of territorial communities.

It is proposed to make changes to the Procedure for the exercise of powers by the State Treasury Service in a special regime under martial law conditions, approved by Resolution No. 590 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 9, 2021, regarding the use by communities of funds from local budgets for the construction, reconstruction, and capital repair of important buildings, objects of social infrastructure.

Thus, in order for communities to have rational spatial planning, ensure the balance of settlement and placement of jobs, the sustainability of the urban mobility system, be inclusive, energy-efficient and ecological, it is necessary to make changes to the bottom of the regulatory acts and practice through the implementation of pilot projects of the effectiveness of regulated mechanisms.

Key words: urban planning documentation, territorial community, spatial planning, comprehensive spatial development plan, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Просторове планування є одним із найважливіших видів діяльності у розвитку сучасного суспільства. Воно йде пліч-о-пліч із стратегічним плануванням громад та країн і за своєю суттю є спробою суспільства впливати на просторовий розподіл людей, їх діяльність та ресурси.

В умовах ведення воєнних дій на території України, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, житлових будинків набуває актуальності пошук механізмів відновлення. Сьогодні є дуже важливим питання відновлення громад. Реконструкція та розвиток мають враховувати питання сталого розвитку, екології, цифровізації, економічного зростання, розвитку законодавчого поля та участі зацікавлених сторін. Це дуже складний, але необхідний процес. Наявність просторового плану допоможе громадам в отриманні подальшої допомоги від національних і міжнародних установ. Відновлення економіки потребує значних інвестицій приватного сектору, і саме просторовий план може слугувати основою для забезпечення інвестиційної довіри. Він також допоможе забезпечити прозорість процесу впровадження, обґрунтованість бачення та результатів, а також реалістичності бюджету. Усе це, сприятиме належному врядуванню на рівні громади, також демократичному та європейському майбутньому України.

Ефективне використання територій може бути забезпечено лише шляхом запровадження чітких процедур на основі відкритості та прозорості проектних рішень.

Наразі, в першу чергу, потрібно зосередитися саме на розробці і прийнятті підзаконних нормативних правових актів на виконання Закону «Про планування та використання земель» та забезпечити належне фінансування, інакше замість повноцінного розвитку територіальних громад існують ризики отримати нові корупційні схеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Зараз просторове планування в Україні, як галузь, перебуває у перехідній фазі від централізованої політики та підходів у плануванні до сучасних інтегрованих та стратегічних підходів. Підхід централізованого планування в Україні застосовувався відповідно до вимог та політики економічної та державної моделі в Радянському Союзі, внаслідок чого, в основному, відбувався промисловий та міський розвиток більших населених пунктів.

Після набуття незалежності та різкого входу у світову ринкову економіку, Україна поринула у низку різноманітних криз. Розвиток просторового планування, як галузі, випав з пріоритетів держави на тривалий час, а практичні та академічні підходи залишалися дуже близькими до централізованих, впливаючи, у свою чергу, на законодавство та державні норми. Ситуація змінилася лише з прийняттям нових законів, зокрема, закону № 2280, реформуванням та відкриттям Держгеокадастру та оновленням державних будівельних норм.

Відтак, проблемам просторового планування територій громад, підходам до формування планів стратегічного розвитку і генеральних планів населених пунктів, поєднанню їх положень з метою створення дієвого інструменту управління територіями присвячено праці багатьох дослідників. Окремі питання, пов'язані з цією проблематикою, розглядалися у роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Д. М. Белов, В. С. Куйбіда, Я. В. Лазур, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх та інших дослідників. На сьогодні Програма USAID АГРО та USAID HOVERLA підтримують громади в створенні просторових планів. Наразі вони впроваджують новий пілот із розробки комплексного плану з відновлення Кіптівської громади. До цього Програма USAID АГРО реалізовувала пілотні проекти в Роганській і Пісочинській громадах. Але динамічна зміна умов функціонування територій, економічна криза, війна з кримінальними терористами і російськими регулярними військами потребують подальшого удосконалення теорії і практики просторового розвитку громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз теоретичних та практичних проблем просторового планування, з'ясування концептуальних засад регламентації цих відносин в українському законодавстві, визначення перспектив

розвитку правового регулювання відносин з розробки містобудівних документів, комплексного плану просторового розвитку території під час та після війни, проблеми фінансування та формулювання відповідних пропозицій.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Нові можливості в оновленні містобудівної документації та наближення її до європейських вимог відкрилися з набранням чинності з 24 липня 2021 року Законом № 711 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель».

Закон № 711-IX містить певну новелу для українського законодавства, яка пов'язана зі стрімкими змінами й поліпшеннями для розвитку територій об'єднаних територіальних громад, а саме запровадження комплексного планування останнього. Так, комплексний план просторового розвитку території такої об'єднаної громади – це одночасно містобудівна документація на місцевому рівні й документація із землеустрою, що визначає: (а) організацію планування, (б) функціональне призначення території, (в) основні принципи й напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, (г) дорожню мережу, інженерно-транспортну інфраструктуру, інженерну підготовку і благоустрій, цивільний захист території й населення від небезпечних природних і техногенних процесів, (д) охорону земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, (е) формування екомережі, (ж) охорону і збереження культурної спадщини, традиційного характеру середовища населених пунктів, а також (з) послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння даної території [3].

В умовах воєнного стану питання просторового планування потребує змін законодавства для цілей відновлення територій громад. Протягом останніх 10-ти місяців вже ухвалено низку важливих законодавчих ініціатив, які пов'язані зі спрощенням отримання дозвільних документів, зокрема для будівництва тимчасового житла, релокації бізнесу, логістичних та інфраструктурних проєктів.

Разом з тим, прийняття швидких тимчасових рішень з одного боку є доцільним та необхідним, з іншого може приводити до кроків, які пов'язані з корупційними ризиками. Щоб мінімізувати можливі корупційні ризики, пов'язані із прийняттям доцільних, але тимчасових рішень, потрібно якнайшвидше розвивати просторове планування як комплексний інструмент, який може об'єднувати стратегічні та конкретні рішення. Уже зараз потрібно повертатися до того комплексного планування територій, яке було заплановане у довоєнний період. Просторове планування розвитку територій громад має стати тим інструментом, який допоможе підійти до питання відновлення громад системно та сучасно.

12 травня 2022 року було прийнято Закон України № 2254 «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності». Цим законом передбачено необхідність розробки обласних та місцевих програм комплексного відновлення. Саме ці документи повинні бути дороговказом для кожної громади, міжнародних донорів, органів законодавчої та виконавчої влади. Зокрема, статтею 15-2 регламентовано порядок розроблення програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини). Цей документ буде містити в собі всі вихідні дані, які стануть основою для відновлення містобудівної документації на місцевому рівні.

Відповідно до закону, наразі містобудівна документація поєднується з земельною. Це значно підвищує якість даного документу. Коли є чітке розуміння формування містобудівної документації, рівень економічної та інвестиційної привабливості територій значно підвищується [1].

Наразі в Україні підтримку заходів, пов'язаних з просторовим плануванням громад здійснюють Проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи та підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА») та Програма USAID з аграрного і сільського розвитку (АГРО).

29 липня 2022 року Верховною Радою України прийнято законопроект від № 7398 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій», який регулює питання

обов'язковості врахування вимог цивільного захисту при проектуванні об'єктів будівництва. Прийнятий законопроект № 7398 передбачається внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність». Також вносяться зміни в державні будівельні норми. Але такий підхід має бути не окремим напрямом, а частиною концепції подальшого розвитку громад. Це важливо, оскільки навіть після перемоги сусід у нас залишаться. І тепер зовсім по-іншому маємо дивитись на планування та розвиток територій, обов'язково враховуючи безпекові питання. Раніше розроблялися два окремі розділи містобудівної документації: інженерно-технічні заходи цивільного захисту на мирний час і на особливий період. Зараз ми розуміємо, що не можна їх розділяти. Ми одразу повинні передбачати все, що може статися в громаді [2].

Важливим є затвердження наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 22.09.2022 року № 172 Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади, що визначає механізм формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади, що здійснюється з метою реалізації принципів сталого розвитку, підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності [6].

Війна змінила всі плани і реалії. Одні громади зазнали значних руйнувань, різкого відтоку населення, а інші - навпаки зіткнулися з необхідністю приймати в себе переселенців і релоковані бізнеси. Розуміючи ці завдання та потреби необхідністю є впровадження пілотних проєктів з громадами та напрацювання методології розробки комплексних планів просторового планування.

Пілотний проєкт з просторового планування території буде реалізовано у Кіптівській громаді Чернігівської області за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» та у співпраці з Програмою USAID АГРО.

За результатами реалізації пілотного проєкту у Кіптівській громаді, Проєкт USAID «ГОВЕРЛА» та Програма USAID АГРО напрацюють методологію просторового планування територій громад в нових умовах з наголосом на відновлення територій. Також, за результатами пілоту будуть запропоновані законодавчі зміни у сфері просторового планування з урахуванням викликів, які стоять перед громадами в умовах відновлення економіки та реконструкції інфраструктури. Вважаємо такий підхід доцільним та ефективним.

Важливою стороною в просторовому плануванні розвитку територіальних громад є фінансові ресурси для розробки містобудівної документації та власне реалізації інфраструктурних проєктів.

Закон України № 2254 передбачено, що фінансування робіт з розроблення програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) здійснюється за рахунок бюджетних коштів, міжнародної технічної та/або поворотної чи безповоротної фінансової допомоги міжнародних організацій.

Чинною залишається Угода, за якою Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) надає Україні фінансову підтримку на Програму «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство України». У межах Угоди до 2024 року за кошти державного бюджету, зокрема, заплановано розробити 600 комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Для надання місцевим бюджетам субвенцій з державного бюджету Кабінет Міністрів України постановою від 28 липня 2021 року № 853 затвердив «Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад» [5].

Слід звернути увагу, що територіальні громади, які претендують на отримання субвенції, повинні мати актуалізовану картографічну основу на всю територію розроблення Комплексного плану. Граничний розмір субвенції визначається за формулою:

Граничний розмір = 3,19 тис. грн.* площа території ТГ в км².

Однак, дана формула, на нашу думку, потребує перегляду та удосконалення.

Наприклад, відповідно до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППРТТГ, для Авангардівської громади граничний розмір субвенції згідно формули розподілу складе 235,6 тис.грн., а це - 6,7% від прогнозованої вартості розробки КППРТТГ 3,5-3,9 млн.грн.

Разом з тим, маючи невелику площу – 73,87 км², територія громади характеризується високою щільністю забудови та наявністю розгалуженої транспортної інфраструктури, що має безпосередній вплив на вартість містобудівної та землевпорядної документації.

Враховуючи зазначене, внесення змін до формули розрахунку граничного розміру субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППРТТГ забезпечить її справедливий розподіл між громадами, з урахуванням відмінностей територій.

Загальний обсяг фінансування в 2021 році склав 62,55 млн грн, які надані за рахунок фінансової підтримки Світового банку. З огляду на ризик неосвоєння органами місцевого самоврядування в межах поточного бюджетного року коштів субвенції, обумовлений обставинами воєнного стану, було запропоновано збереження залишків субвенцій на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, наданим у 2021 році, для використання у 2023 році (з урахуванням їх цільового призначення).

Відповідно до додатків 3 та 6 до Закону України від 2 грудня 2021 року № 1928-IX «Про Державний бюджет України на 2022 рік», на субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад на 2022 рік виділено 187,650 млн. грн. Однак, зазначені ресурси були перерозподілені на військові потреби. Тому, громадам наразі не варто розраховувати на можливості, передбачені у рамках зазначеної субвенції.

Законом України від 14 липня 2021 року № 1645-IX було ратифіковано Фінансову угоду між Україною та Європейським інвестиційним банком «Програма з відновлення України», яка була підписана 09 грудня 2020 року. Відповідно до цієї угоди передбачається залучення 340 млн. євро на фінансування заходів, спрямованих на реалізацію проєктів з відновлення соціальної інфраструктури, об'єкти житло-комунального господарства тощо у регіонах, що постраждали внаслідок військового конфлікту (підконтрольні Уряду України), а також у тих, що зазнали найбільшого навантаження через значний вплив внутрішньо переміщених осіб. Кредитні кошти будуть спрямовані громадам у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Міністерство розвитку громад та територій України, відповідно до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Програми з відновлення України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 року № 1324 (зі змінами), у 2022 році оголошено відбір проєктів, фінансування яких може здійснюватися за рахунок відповідної субвенції в межах «Програми з відновлення України». Відповідно до вимог Порядку пропозиції щодо проєктів, що фінансуватимуться за рахунок субвенції, подаються органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади/виконавчими органами сільських, селищних, міських рад територіальних громад. Відбір проєктів здійснюється відповідно до Фінансової угоди [4].

Наказом Мінрегіону від 09 грудня 2022 року № 253 затверджено переліку проєктів, які фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Програми з відновлення України, загальною вартістю 100 млн грн. На даний час цей фінансовий інструмент є одним із найефективніших для реалізації цілей просторового планування розвитку громад.

Стимулюючим фактором для розвитку громад є обмеження запроваджені Порядком виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590, зокрема щодо здійснення капітальних видатків у громадах, територія яких не зазнала руйнувань. Акумуляуючи власні ресурси, покриваючи поточні видатки, громади мають отримати можливість продовжувати будівництво об'єктів соціальної інфраструктури – лікарень, шкіл, дитсадків, ключових шляхів сполучення, зокрема враховуючи, що підтримка

з боку державних субвенцій, що цілком справедливо, надається громадам, території яких зазнали руйнувань, а інші громади отримали додаткове навантаження на соціальну інфраструктуру, у зв'язку з численною кількістю внутрішньо переміщених осіб.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Просторове планування є комплексним інструментом гарантування законності, цілісності, економності та обґрунтованості рішень (в тому числі, при отриманні державної та міжнародної допомоги на відновлення та розвиток територій громад).

Наразі необхідністю є розробка обласних та місцевих програм комплексного відновлення, передбачених законопроектом № 2254 «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності». Для громад першочерговим завданням тепер є обов'язковість врахування вимог цивільного захисту при плануванні забудови території та проектуванні об'єктів будівництва.

Аби громади мали раціональне просторове планування, забезпечували баланс розселення та розміщення робочих місць, сталість системи міської мобільності, були інклюзивними, енергоефективними та екологічними, необхідне продовження адаптації законодавства та практик просторового планування для цілей відновлення та розвитку громад. Важливою є експертна та фінансова підтримка.

Література

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України від 12.05.2022 № 2254.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 29.07.2022 № 2486-IX.
3. Про внесенням змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 24.07.2021 № 711.
4. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2021 № 1324.
5. Про затвердження Порядку та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 853.
6. Про затвердження Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 22.09.2022 № 172.

References

1. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo pershocherhovykh zakhodiv reformuvannya sfery mistobudivnoyi diyal'nosti: Zakon Ukrayiny vid 12.05.2022 № 2254.
2. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zabezpechennya vymoh tsyvil'noho zakhystu pid chas planuvannya ta zabudovy terytoriy: Zakon Ukrayiny vid 29.07.2022 № 2486-IX.
3. Pro vnesennyam zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo planuvannya vykorystannya zemel': Zakon Ukrayiny vid 24.07.2021 № 711.
4. Pro zatvedzhennya Poryadku ta umov nadannya subventsiyi z derzhavnoho byudzhetu mistsevym byudzhetam na realizatsiyu proektiv u ramkakh Prohramy z vidnovlennya Ukrayiny»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 15.12.2021 № 1324.
5. Pro zatverdzhennya Poryadku ta umovy nadannya subventsiyi z derzhavnoho byudzhetu mistsevym byudzhetam na rozroblennya kompleksnykh planiv prostorovoho rozvytku terytoriy terytorial'nykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 28.07.2021 № 853.
6. Pro zatverdzhennya Poryadku formuvannya Kontseptsiyi intehrovanoho rozvytku terytoriyi terytorial'noyi hromady: Nakaz Ministerstva rozvytku hromad ta terytoriy Ukrayiny vid 22.09.2022 № 172.