

**КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПРАВОВІ ПИТАННЯ****COMPREHENSIVE PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT  
OF THE TERRITORIAL COMMUNITY: LEGAL ISSUES****Надьон А.Р., студентка IV курсу  
факультету адвокатури***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого***Скобова О.В., студентка IV курсу  
факультету адвокатури***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті було досліджено актуальні питання, які законодавець запропонував розв'язати новим законом № 711 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Закон набирає чинності влітку 2021 року, що дає досить часу для його дослідження та обговорення в колі науковців. З аналізу нормативного акту зрозуміло, що закон суттєво вплине на питання планування територій, зміну цільового призначення земельних ділянок, відчуження їх із метою суспільної необхідності. У роботі розглянуто зміни, які вплинуть на громади й безпосередньо на громадян, проблеми під час оцифрування всієї документації, узгодження нормативно-правових актів із положеннями нового Закону. Для пересічних громадян важливою буде частина комплексного плану просторового розвитку територіальної громади, яка буде містити відомості про землі (території) для безоплатної передачі у власність земельних ділянок державного й комунального майна, а також межі територій, необхідних для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності (що є складниками комплексного плану). Особлива увага авторами була приділена класифікатору видів призначення земельних ділянок і правилам ведення Державного земельного й містобудівного кадастрів; питанню оновлення всієї документації, яке, очевидно, буде стримуватися високою вартістю картографічних робіт для громади, недосконалістю нормативного узгодження та відсутністю достатнього обсягу інформації щодо містобудівних планів та інших документів із кадастрів, що велися та заповнювалися різними органами в різний спосіб. Також в роботі досліджувалися наукові праці минулих років, в яких автори зазначали проблеми й пропонували їх розв'язання на законодавчому рівні, що в більшості випадках виклав законодавець.

**Ключові слова:** просторовий план розвитку, територіальна громада, Державний земельний кадастр, планування територій, цільове призначення, функціональна зона.

The article examines topical issues proposed by the legislator to define a new law № 711 "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning". The law enters into force in the summer of 2021, which provides enough time for its study and cooperation among the Nazis. From the analysis of the normative act it is clear that the law significantly affects the issues of spatial planning, change of purpose of land plots, their identification with the involvement of public needs. The articles examine the changes that affect communities and cooperation with citizens, the problems of digitization of all documents, the study of regulations with the provisions of the new law. For resettlement of citizens will be part of a comprehensive plan of spatial development of the territorial community, which will contain information about the land (territory) for free transfer of ownership of land plots of state and communal property, as well as the boundaries of territories required for accommodation, according to law forced feeling of land plots on the grounds of public necessity (which are part of a comprehensive plan). The peculiarities of the authors' attention were determined by the classification of the choice of land plots and the rules of maintaining the State Land and City Cadastres. The issue of updating all documentation, which will obviously join the high cartridge mapping work for communities, imperfect regulatory harmonization and lack of sufficient information on city plans and other cadastral documents, which are large and filled by different bodies in different states. The paper also examines the scientific works of previous years, in which the authors identified problems and proposed solutions at the legislative level, which in most cases covered the legislator.

**Key words:** spatial development plan, territorial community, State Land Cadastre, territorial planning, purpose, functional zone.

Президентом України 22 липня 2020 року було підписано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон), який вносить зміни до Земельного кодексу України й інших законодавчих актів стосовно планування використання земель. Він набере чинності з 24 липня 2021 року [1]. Закон містить певну новелу для українського законодавства, яка пов'язана зі стрімкими змінами й поліпшеннями для розвитку територіальних громад, а саме запровадженням комплексного планування розвитку територій об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Так, власники й користувачі земельних ділянок будуть мати можливість самостійно змінювати цільове призначення земельних ділянок, однак дотримуючись вимог щодо функціонального зонування територій. Також заплановано спрощення визначення використання землі через диджиталізацію кадастру шляхом відбиття обмежень: містобудівних обмежень та обмежень використання. Крім того, саме громада буде визначати функціональне планування всіх своїх територій. Вона буде встановлювати режим забудови територій [1].

Питаннями планування територій в Україні займалися такі вчені, як Ю.В. Кондратенко [2], А.І. Ріпенко [7], І.В. Ігнатенко [3], О.І. Ущатовська [5] та інші вчені.

**Метою статті** є дослідження проблемних питань законодавства щодо планування територій, зміни цільового призначення земельних ділянок, внесення інформації до онлайн-ресурсів.

Комплексний план просторового розвитку територіальної громади має розроблятися на всю територію відповідної громади. У собі він міститиме: генеральний план адміністративного центру, генеральні плани й детальні плани території інших населених пунктів, а також межі функціональних зон усієї території територіальної громади з вимогами до забудови й ландшафтної організації таких зон. До комплексного плану можна буде включати раніше затверджені генеральні плани населених пунктів і детальні плани території у випадку, якщо вони узгоджені з планувальними рішеннями комплексного плану (згідно зі ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

Необхідність впровадження єдиної правової форми планування земель ОТГ, на думку О.І. Ущатовської, вбачається під час розробки й закріплення на законодавчому рівні єдиного акту, відповідно до якого має забезпечуватись функціональне використання та охорона земель усіх форм власності на землю на основі просторового плану-

вання територій у межах об'єднаних територіальних громад [5].

Важливою частиною планування виступатимуть функціональні зони території з набором дозволених видів цільового призначення земельних ділянок і встановленими обмеженнями щодо забудови. План зонування території відтепер буде обов'язковою складовою частиною генеральних планів населених пунктів. А за межами населених пунктів відомості про функціональні зони з вимогами до забудови й ландшафтної організації включаються безпосередньо до комплексного плану просторового розвитку територіальної громади (згідно з абз. 4 ч. 2 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

У Законі поєднується землевпорядна й містобудівна документація. Так, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, а також генеральний план населеного пункту й детальний план території визнаються одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні й документацією із землеустрою (згідно зі ст. 25 Закону України «Про землеустрій») [6]. На підставі цього можна буде формувати земельні ділянки комунальної власності територіальної громади (наприклад, для розміщення об'єктів соціальної інфраструктури), а також реєструвати земельні ділянки, які вже були раніше сформовані, проте відомості про які не були внесені до кадастру.

Запропоновані законодавцем зміни нагадують ті пропозиції, які обгрунтував А.І. Ріпенко. Зокрема, він пропонував розв'язати проблему «подвоєння» планувальної документації шляхом перетину містобудівної та землевпорядної документацій і використання різних правових засобів до планування територій у населених пунктах і за їх межами, що призводить до дисбалансу територіального розвитку й негативно відбивається на стані містобудівного освоєння територій шляхом: 1) об'єднання планувальної документації; 2) розвитку правового механізму зонування у функціональному (заміна сучасного принципу поділу земель на категорії) та територіальному напрямках [7].

Очікується, що комплексний план буде розроблятися у формі електронного документа, який буде візуалізувати інформацію для Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, інших геоінформаційних систем із можливим відтворенням на паперових носіях (згідно зі ст. 13 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4].

Усі ці заходи – це перший крок в об'єднанні й впорядкуванні різних видів документації, які наповнювалися в різні періоди різними розробниками й під контролем різних відомств. Це також дозволить актуалізувати їхній зміст і включити нові дані (наприклад, концепції інтегрованого розвитку території). І, звичайно, відповідати на вимогу сучасності – забезпечити їх повноцінне існування в доступному електронному форматі.

О.М. Ковтун вважає, що прийняття Закону є прогресивним кроком на шляху інноваційного аграрного розвитку територіальних громад, які отримали можливість планувати використання земель у межах їхньої території через розробку й затвердження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади [8].

Проте все ще так важко сказати, наскільки швидким буде цей процес (тим більше в масштабі всієї країни, а не окремих об'єднаних територіальних громад), оскільки очевидно, що процес розробки кожного комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади й витратний.

Звичайно, без перешкод і не розв'язаних проблем неможливо. Перша перешкода під час розробки комплексних планів території – невизначеність поняття території, щодо якої має юрисдикцію об'єднана територіальна громада (зокрема за межами адміністративного центру й інших населених пунктів, які входять до її складу). Хоча новий закон містить посилання на поширення комплекс-

них планів просторового розвитку, в тому числі на землі за межами населених пунктів, обсяг цих земель залишається не визначеною.

Водночас проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України й інших законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 2194 не встановлює автоматичної передачі земель за межами населених пунктів до відання громад, але передбачає, що до комунальної власності належать землі й земельні ділянки за межами населених пунктів, які передані або перейшли із земель державної власності відповідно до закону (ст. 83 Земельного кодексу України зі змінами) – імовірно, йдеться про «ручний механізм» передачі земель за матеріалами інвентаризації, що, вочевидь, не є тотожним повноцінному розпорядженню громадами землями за межами населених пунктів [9]. Без розмежування територій громад (у тому числі узгодження із сусідніми громадами спірних меж) буде неможливо переходити до розробки комплексних планів просторового розвитку.

Важливою для громадян є частина комплексного плану просторового розвитку територіальної громади, яка містить відомості про землі (території) для безоплатної передачі у власність земельних ділянок державної та комунальної власності, а також межі територій, необхідних для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності (що є складниками комплексного плану згідно із ч. 10 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [4]. Не виключено, що саме публічний доступ до цієї інформації зменшить корупційні ризики під час розв'язання питань щодо надання чи вилучення земельних ділянок.

Новий Закон містить у собі також і положення про те, що під час кадастрових зйомок у процесі розробки комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території, які проводяться з метою внесення до Державного земельного кадастру відомостей про землі, що передані до 01 січня 2004 року в постійне користування державним і комунальним підприємствам, установам, організаціям або державним і комунальним підприємствам, установам, організаціям, правонаступниками яких вони є, з площ, переданих у постійне користування, виключаються землі (частини земельних ділянок), які раніше вибули з постійного користування, в тому числі внаслідок прийняття рішень органами державної влади й органами місцевого самоврядування (згідно зі ст. 45-1 Закону України «Про землеустрій») [6].

Згідно із ч. 4 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4] рішення про затвердження комплексного плану повинно містити, зокрема, відомості про генеральні плани населених пунктів і детальні плани території в межах території територіальної громади, які відповідно до цієї статті визнані такими, що не відповідають вимогам законодавства й / або не узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану й втрачають чинність одночасно з набранням чинності комплексним планом [4].

Проаналізувавши це положення, стає зрозумілим, що воно може стати каталізатором проблеми під час реалізації проектів будівництва чи реконструкції, які на основі чинного законодавства й за великі фінансові витрати були розроблені й затверджені у вигляді детальних планів території. Проблема в тому, що ці детальні плани можуть опинитися під ризиком скасування. Наприклад, якщо вони не узгоджуються з рішеннями комплексного плану розвитку території громади.

Потрібно відзначити нововведене право самостійно визначати цільове призначення земельної ділянки – в межах допустимих призначень для відповідної функціональної

зони. Як відомо, в Земельному кодексі України наразі перелічено різні категорії земель (ст. 19) і встановлено, що види використання земельної ділянки в межах певної категорії (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно за вимогами, встановленими законом до використання земель цієї категорії з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою (ч. 5 ст. 20) [10]. Це положення, так само як і ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр», передбачає внесення до відомостей кадастру цільового призначення земельних ділянок, а саме категорію земель і вид використання земельної ділянки [11]. Новий Закон визначає, що саме комплексний план просторового розвитку земель визначає категорію земель і вид цільового призначення. А отже, й новий класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними має бути затверджено урядом до початку дії нового закону.

Також встановлюється можливість власників земельних ділянок самостійно змінювати категорію та цільове призначення без розробки землепорядної документації та отримання погодження чи рішення органу влади й за умови дотримання таких вимог:

1) цільове призначення можна змінити тільки в межах допустимих видів для відповідної функціональної зони (тобто передумовою реалізації права самостійно змінити цільове призначення є затвердження територіальною громадою відповідних планів зонування та їх реєстрація в кадастрі);

2) зміна цільового призначення не впливає на дію встановлених обмежень у використанні земель; якщо земельна ділянка перебуває в користуванні (наприклад, оренда, емфітевзис, суперфіцій) або в заставі, то потрібне погодження землекористувача / заставотримача на зміну цільового призначення (підпис якого на погодженні посвідчується нотаріально).

У деяких випадках змінити цільове призначення самостійно (без ухвалення рішення органу влади) зможе навіть користувач (орендар) земельних ділянок державної та комунальної власності. Зокрема, йдеться про землі в межах категорій житлової та громадської забудови, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення, а також про земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, що є в приватній власності землекористувача.

Водночас зміна землекористувачем цільового призначення земельної ділянки державної, комунальної власності, наданої йому в користування без проведення земельних торгів для провадження певної діяльності, не має призводити до провадження ним на такій земельній ділянці іншої діяльності (крім випадків розташування на земельній ділянці будівель, споруд, що перебувають у власності землекористувача).

Новий закон не містить положень, які б визначали додаткові обмеження стосовно внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки, які вже було сформовано. Проте, зважаючи на тенденцію до уніфікації відомостей кадастру й обмеження зміни цільового призначення земельних ділянок вимогами функціональних зон, є дуже вірогідний ризик виникнення ускладнень під час внесення відомостей про земельні ділянки, які не було раніше внесено до кадастру. Стосовно так званого «перехідного періоду» зміна цільового призначення земельних ділянок продовжуватиме здійснюватися за проектами землеустрою щодо їх відведення (згідно з п. 23 Перехідних положень Земельного кодексу України) за рішенням органу державної влади або місцевого самоврядування [9].

На жаль, зараз не визначено долю та розміри оплати землі під час самостійної зміни цільового призначення. Ста-

ном на кінець 2020 – початок 2021 року коефіцієнт функціонального призначення в розрахунку нормативної грошової оцінки землі прив'язаний до кодів цільового призначення за Класифікацією видів цільового призначення земель-2010. До того ж органи місцевого самоврядування затверджують і застосовують різні ставки орендної плати залежно від виду використання землі. Новий Закон не передбачає змін до законодавства із цих питань. У зв'язку із цим необхідно законодавчо врегулювати ці питання.

Норми Закону дозволяють самостійну зміну цільового призначення та сільськогосподарських земель на землі інші категорії (на землі промисловості, житлової, комерційної забудови тощо). Відповідно, були внесені зміни під час визначення категорії земель житлової та громадської забудови, зокрема виключається застереження про необхідність розташування таких земель виключно в межах населених пунктів. Можлива така ситуація, що під час формування нових земельних ділянок житлової та громадської забудови за межами населених пунктів вони будуть збільшуватись шляхом сільськогосподарських угідь. Окрім цього, з 01 липня 2021 року згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» скасовується заборона на зміну цільового призначення підмоторних сільськогосподарських земельних ділянок [12]. Ці всі законодавчі зміни будуть спрощувати зміну цільового призначення та забудову сільськогосподарських земель. А документація з планування використання земель, що обмежуватиме відведені для забудови території відповідними функціональними зонами, буде перепону для неконтрольованого зменшення сільськогосподарських угідь.

Крім того, законодавець запроваджує принцип пріоритету відомостей, отриманих із кадастру для визначення дії обмежень у використанні земель. Зокрема, згідно з абз. 3 ч. 4 ст. 111 Земельного кодексу України, обмеження у використанні земель, встановлені містобудівною документацією на місцевому рівні, чинні з моменту внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру. Це правило діє тільки на ті обмеження, що будуть встановлені після набрання чинності нового Закону. Пріоритетність отримання відомостей, які містяться в кадастрі під час встановлення дії обмежень, повинна спрощувати визначення правового режиму ділянки й вибір земельної ділянки забудовниками. Ідея додавання до кадастру інформації про обмеження містобудівної документації буде виявляти поточні порушення та допоможе уникнути майбутніх порушень, а саме під час використання територій природоохоронного й історико-культурного призначення, обмежень використання приаеродромної території, встановлених відповідно до Повітряного кодексу України, прибережних захисних смуг і водоохоронних зон.

Проте Закон не розв'язує проблему щодо встановлення нових обмежень до земельних ділянок приватної власності без згоди їхніх власників. Йдеться про розміщення неподалік від земельної ділянки режимоутворювальних об'єктів як державної чи комунальної, так і приватної власності (лінії зв'язку, дороги, промислові об'єкти тощо), щодо яких законодавчо встановлені охоронні чи санітарно-захисні зони. Водночас можливість безперешкодного внесення обмежень до Державного земельного кадастру за умови появи таких об'єктів буде значно погіршувати можливості для захисту прав власників і користувачів земельних ділянок, які перебуватимуть під цими обмеженнями.

Отже, прийняття Закону – це досить прогресивний і неочікуваний крок щодо розвитку територіальної громади, яка буде мати можливість планувати використання земель у межах своєї території через комплексні плани просторового розвитку. Ці зміни також вплинули на інститут встановлення та зміни цільового призначення, ступені

самостійності цієї зміни власником, узгодженість документації із землеустрою та містобудівною документацією. Закон можна назвати революційним із боку відриву від застарілих радянських категорій принципів поділу земель.

Проте можливість реального впровадження норм у життя українців вимагає узгодження з іншими нормативними актами, а також із прийняттям нових підзаконних нормативно-правових актів, що зазначено в самому законі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
2. Кондратенко Ю.В. Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2013. 219 с.
3. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів : монографія. Харків : Вид-во «Фінарт», 2014. 274 с.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року (в редакції від 01 грудня 2020 року) № 3038-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 06.04.2021).
5. Ущаповська О.І. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 3. 2018. С. 68–73. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2018/3/14.pdf> (дата звернення: 05.04.2021).
6. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 року (в редакції від 26 лютого 2021 року) № 858-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 06.03.2021).
7. Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 462 с.
8. Ковтун О.М. Новели правового регулювання використання земель як індикатор інноваційного аграрного розвитку територіальної громади. *Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку агросфери* : матер. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 листопада 2020 р. Харків, 2020. С. 173–178. URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/20.11.20/ActualLawIssues20\\_40.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/20.11.20/ActualLawIssues20_40.pdf) (дата звернення: 06.04.2021).
9. Проєкт Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 2194 від 01 жовтня 2019 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66970&pf35401=502587> (дата звернення: 06.04.2021).
10. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року (в редакції від 13 лютого 2021 року) № 2768-III / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 06.04.2021).
11. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07 липня 2011 року (в редакції від 26 лютого 2021 року) № 3613-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 06.04.2021).
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 06.04.2021).