

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2025.14>*Д. В. Шаповал**orcid.org/0009-0004-4772-4513**аспірант кафедри земельного та аграрного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Процес європейської інтеграції України, зокрема адаптація національного законодавства до норм Європейського Союзу, вимагає проведення ґрунтовних правових реформ у різних сферах суспільного життя. Однією з таких сфер є містобудівна діяльність, де наразі відбуваються активні трансформаційні процеси в кількох ключових напрямках: децентралізація, що передбачає передачу значної частини повноважень від центрального органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування; спрощення процедур отримання дозволів і реєстрації, скорочення часу їх проходження та зменшення кількості необхідних документів; запровадження ефективного державного архітектурно-будівельного нагляду; підвищення персональної відповідальності учасників містобудівної діяльності.

Однак, незважаючи на прогрес у реформуванні містобудівної сфери, залишаються актуальними низка проблемних питань. Серед них можна виділити: неузгодженість нормативно-правових актів у сфері містобудування; відсутність уніфікованих термінів у чинному законодавстві; недостатню участь громадськості в процесі ухвалення рішень; обмежений доступ до публічної інформації щодо містобудівної діяльності. Це призводить до порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час прогнозування розвитку населених пунктів, планування та забудови територій, проектування, будівництва об'єктів, реконструкції історичних населених пунктів, реставрації та реабілітації об'єктів культурної спадщини, а також створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Крім того, в умовах сучасного розвитку української держави особливо важливим є питання залучення іноземних інвестицій для відбудови країни. Це неможливо без ефективного регулювання містобудівної діяльності. Для формування сприятливого інвестиційного клімату необхідно, по-перше, активізувати процес систематизації містобудівного законодавства України з метою підвищення його якості та усунення правових

колізій; по-друге, забезпечити надійні гарантії прав та інтересів учасників ринку містобудівних послуг. Іноземний інвестор, який дійсно зацікавлений у роботі із таким активом, як українська земля, може реалізувати такі проекти, ефективно використовуючи чинне правове поле України. Для цього потрібне продумане та виважене планування та корпоративне структурування бізнесу, яке враховуватиме українські реалії [1, с. 327].

Мета статті полягає у аналізі нових приписів законодавства України щодо просторового планування використання земель у межах територіальних громад на шляху до євроінтеграції і внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Сучасна нормативна база щодо організації, ведення будівельної діяльності фактично не встигає за розвитком світової будівельної індустрії, і наслідком такої ситуації є неможливість конкурувати національним суб'єктам господарювання на міжнародних ринках. Ми маємо неуніфіковану, зарегульовану сферу, з неефективним механізмом відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, де «заручниками» стають всі учасники містобудівної діяльності від громад до інвесторів, що вимагає фахової дискусії та переосмислення, з урахуванням галузевих і міжгалузевих досліджень правового регулювання комплексу питань у містобудівній сфері [2, с. 62].

У умовах тривалих суспільних змін просторове планування тривалий час не розглядалося як стратегічний пріоритет. Воно базувалося на застарілому регіонально-економічному підході, орієнтованому переважно на досягнення утилітарних економічних цілей. Такий підхід призвів до прискореної урбанізації, скорочення соціально-економічного простору, деградації сільських територій та неконтрольованого використання природних ресурсів.

Запозичення європейської концепції просторового планування стало результатом прагнення перейти від пострадянської централізованої

моделі, яка служила основою для екстенсивного промислового й міського розвитку, до інклюзивної децентралізованої системи планування. Ця система охоплює місцевий, регіональний, національний і міжнародний рівні, базуючись на принципах просторової організації.

Просторове планування земель у межах територіальних громад спрямоване на забезпечення раціональної організації території, визначення її функціонального призначення, стратегічних напрямів зонування, розвитку транспортної інфраструктури, охорони земель і навколишнього природного середовища. Воно також охоплює формування екологічної мережі, збереження культурної спадщини та встановлення послідовності реалізації управлінських рішень.

Просторове планування є важливою складовою стратегії розвитку будь-якої території, оскільки воно передбачає узгоджене прийняття рішень щодо комплексного і цілісного просторового розвитку населених пунктів. Просторове планування забезпечує сталий розвиток територіальної громади, дотримуючись принципу збалансованості державних, громадських і приватних інтересів, що є основою для забезпечення соціальної справедливості та економічної ефективності. Водночас воно враховує концепцію інтегрованого розвитку земель територіальної громади, що включає ефективне використання всіх природних і людських ресурсів, а також формування гармонійного середовища для життя.

Навантаження, що збільшується на земельні ресурси в мегаполісах, особливо в ділових центрах, і вдосконалення технологій будівництва призводить до появи багатофункціональних об'єктів нерухомості із складною архітектурою і освоєння підземних просторів. Таким чином, на одній поверхні можуть розташовуватися різні споруди, що знаходяться на поверхні землі або під нею. Нерідкими є ситуації, коли конструкції споруд перетинаються або вклинюються одна в іншу, окремі частини споруд виходять за кордони земельної ділянки або відносяться до різних форм власності, а розташування одного об'єкту нерухомості над іншим є найпоширенішою формою розвитку в мегаполісах. Підземні об'єкти розміщуються під поверхнею землею різних категорій і функціональним використанням, різних форм власності і під найрізноманітнішими будівлями і спорудами. Можливе одночасне використання наземних та підземних просторів «землі» різними суб'єктами для неоднакових потреб [3].

Саме просторове планування територій виступає важливим регуляторним механізмом на місцевому рівні, оскільки воно визначає умови для здійснення різних видів діяльності на землі. Визначення чітких правил і норм для кож-

ної конкретної території є необхідною умовою для сталого розвитку і мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище. Це дозволяє створити ефективний механізм розвитку, в рамках якого забезпечується планування землекористування, визначаються основні напрямки розвитку інфраструктури, а також визначаються конкретні заходи щодо збереження природних ресурсів.

Завдяки продуманому та ефективному просторовому плануванню також можна зберігати природні ресурси, в тому числі землю, водні ресурси, лісові масиви, а також культурну спадщину. Важливим аспектом є врахування екологічних факторів і мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище, що дозволяє створити баланс між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища. Тому просторове планування є не лише інструментом регулювання земельних відносин, а й важливим елементом забезпечення довгострокової екологічної та соціальної стійкості територіальних громад.

Зараз просторове планування в Україні перебуває у перехідній фазі від централізованої політики до сучасних інтегрованих та стратегічних підходів. У зв'язку з новим територіальним поділом країни галузь просторового планування входить до пріоритетів Парламенту та Уряду. Потрібно зазначити, що відбулося прийняття низки нових законів, а саме Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», реформування Держгеокадастру та оновлення державних будівельних норм (ДБН).

Крім того, урядом України прийнято окремі рішення у сфері просторового планування. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки виокремлено оперативну ціль «забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням інтересів майбутніх поколінь», досягнення якої пов'язується з перспективою життя таких заходів: створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу; створення ефективних інструментів реалізації державної політики з підтримки розвитку сільських територій з урахуванням критеріїв членства у ЄС та міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції; стимулювання розвитку економічного середовища навколо природоохоронних територій та лісів, зокрема визначення економічного механізму їх сталого використання, а також сфери зайнятості населення на цих територіях [4]. Увага Кабінету Міністрів України також була сфокусована на визначенні формату електронних докумен-

тів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території [5], встановленні порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад [6].

Ідеї, які обговорюються під час таких міжнародних форумів, як «Креативна Україна», повинні стати основою для поглибленого співробітництва між Україною та ЄС у сфері містобудування. Повноцінна інтеграція до європейської містобудівної стратегії передбачає не лише перенесення національних стандартів у відповідність до європейських, але й розвиток інституційної спроможності на місцевому рівні, що дозволяє ефективно реалізовувати проекти в сфері будівництва та містобудування, орієнтуючись на потреби громади та сучасні виклики урбанізації.

Основним аспектом є принципи сучасного урбанізму, що визначаються європейською концепцією BAUKULTUR. Центральним елементом цієї концепції є людина як основний суб'єкт містобудівного процесу, що ставить на перше місце її потреби та інтереси. Згідно з цією концепцією, розвиток міст повинен бути зосереджений на забезпеченні комфортних умов для життя, створенні доступних житлових і громадських просторів, розвитку інфраструктури, а також на збереженні культурної спадщини. Крім того, одним із важливих аспектів у цій стратегії є збереження природних і культурних ресурсів, що вимагає застосування сталих методів будівництва, ефективного використання природних ресурсів, а також екологічно чистих технологій. Це включає не лише використання відновлювальних ресурсів та зменшення впливу на навколишнє природне середовище, а й розвиток «зелених» технологій, енергоефективних будівель та інфраструктурних рішень.

Для України, що прагне інтегруватися в європейські структури, важливим є перехід від традиційної моделі містобудування до більш інноваційної, орієнтованої на людину та її потреби, з врахуванням європейських цінностей, стандартів та технологій. Це дозволить не лише забезпечити високу якість життя громадян, а й підвищити конкурентоспроможність країни на міжнародній арені.

Основними орієнтирами є документи Ради Європи та Європейського Союзу, які формують засади сталого просторового розвитку. Ось деякі ключові стандарти та підходи, які Україна може врахувати: 1) Європейська хартія просторового планування (European Spatial Development Perspective, ESDP), яка спрямована на збалансований розвиток територій, інтеграція еко-

логічних, економічних і соціальних факторів, підтримка поліцентричної урбаністичної структури. У зв'язку з цим для України важливим є впровадження поліцентричної моделі розвитку, зменшення диспропорцій між регіонами, розвиток середніх і малих міст; 2) Лейпцизька хартія сталих європейських міст (Leipzig Charter) спрямовану на розвиток сталих міст через інтегровані підходи до просторового планування, підвищення якості міського середовища, залучення громадськості до процесів планування. Актуальність для України має зосередження на ревіталізації депресивних міських зон, залучення громадян до прийняття рішень щодо розвитку територій; 3) Територіальний порядок денний ЄС 2030 (Territorial Agenda 2030) акцентує увагу на територіальній згуртованості, зміцненні стійкості до змін клімату, підвищення доступності інфраструктури, діджиталізація управління простором. В цьому напрямку Україні важливо інтегрувати цифрові інструменти в управління просторовим розвитком, підтримувати зелений перехід; 4) Директиви ЄС у сфері екології та планування: SEA Directive (2001/42/EC) основний акцент робиться на стратегічній екологічній оцінці для врахування екологічних факторів у просторовому плануванні; INSPIRE Directive (2007/2/EC) – на створенні інфраструктури просторової інформації для полегшення обміну геоданими; 5) Конвенція про європейський ландшафт (European Landscape Convention) пов'язана із захистом і управлінням ландшафтами, включно з природними, сільськогосподарськими та міськими зонами. Для України актуальним є інтеграція принципів ландшафтного планування в містобудівні документи; 6) Інтегроване територіальне планування (Integrated Territorial Development) спрямоване на планування, яке враховує міжсекторальні зв'язки (транспорт, екологія, економіка). Впровадження є необхідне для України у практичну площину інтегрованих планів розвитку територій, особливо для громад у межах реформи децентралізації. Крім того, з огляду на децентралізацію все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємним складником чого виступає просторовий розвиток [7].

Отже, Європейські стандарти у сфері містобудівних відносин повинні братися до уваги при вдосконаленні законодавства в Україні. Деякі спроби в цьому напрямку вже зроблені. Зокрема, оскільки з 2022 року основним завданням стала реформа містобудування, то Верховною Радою України було прийнято Закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 12 травня 2022 року, «Про внесення змін до деяких зако-

нодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» 9 липня 2022 року, Постанову КМУ «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» від 18 липня 2023 року, тощо. У результаті на сьогодні діють різні закони, що суперечать один одному. А загалом, відбувається певний каламбур із системою планувальних документів щодо реалізації Державної регіональної політики.

Ключовим питанням, над яким зараз працює уряд, є комплексне планування, яке інтегрує актуалізовану Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року, План відновлення та розвитку регіонів, Програми комплексного розвитку громад, а також секторальні стратегії. Крім цього, спільно з Єврокомісією розробляється «український план» – дорожня карта зі структурних реформ та інвестиційних проєктів, які Україна планує реалізувати теж до 2027 року. Основне завдання – повна синхронізація інструментів Державної регіональної політики з інструментами, що є в Європейському Союзі.

На основі Регламенту (ЄС) №305/2011, який діє з 2013 року, в Україні розроблено технічний регламент «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу». Основним завданням технічного регулювання будівельної діяльності є формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір.

Проблемні питання відповідності технічних регламентів у будівництві європейських країн та України стали підставою для внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності. Одна із змін стосується дозвільної системи у будівництві та приведення її у відповідність до європейських стандартів. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення містобудівної діяльності» врегульовано механізм дозвільних документів на будівництво та удосконалено механізм контролю за початком будівництва.

Окрім того, неможливо не погодитися з думкою О. Квасніцької щодо формування абсолютно нових підходів до освіти, управління, методології планування та забудови територій, а також оптимізація містобудівної документації та заміну на більш гнучким містобудівним документом, які можуть піддаватися трансформації в залежності від потреб людей, прийнятих спеціальних містобудівних програм, але залишатися статичними в рамках санітарних, водоохоронних, екологічних обмежень [8, с. 842].

Як вірно зазначає В. Сидор, саме сталий розвиток, закладений в основу стратегічного планування, дозволить створити повноцінне життєве середовище для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання земельних та природних ресурсів, удосконалити екологічну інфраструктуру, покращити умови проживання, відпочинку й оздоровлення громадян, зберегти та збагатити біологічне розмаїття та культурну спадщину [9, с. 83].

Саме територіальна громада зацікавлена в тому, щоб використання земель під забудову було раціональним та ефективним і здійснювалося відповідно до містобудівної та землевпорядної документації. Вона не байдужа до забезпечення належної охорони цих земель, наприклад, від самовільного захоплення чи використання відповідних земельних ділянок, самочинного будівництва, тощо [10, с. 50].

Наразі в Україні є певна правова основа для легалізації інституту просторового планування, проте залишаються невирішеними кілька важливих завдань. Зокрема, необхідно імплементувати європейські стандарти просторового планування, прийняти Містобудівний кодекс України та розробити Концепцію просторового планування або просторового розвитку. Важливим кроком є актуалізація принципів просторового планування та перехід до інтегрованого (комплексного) підходу, що забезпечить більш ефективне використання територій. Не менш важливим є розроблення та оновлення понятійно-категоріального апарату у цій сфері для забезпечення єдиного підходу до термінології та методології. Запровадження методології «стратифікації простору» у населених пунктах допоможе більш точно визначити функціональні зони і структуру території, а також сприятиме ефективному плануванню. Підвищення якості адміністративних послуг у сфері містобудування стане важливим етапом на шляху до діджиталізації та спрощення процедур, що дасть змогу прискорити процеси планування.

Висновки. Просторове планування – це багатоаспектний і багатофакторний процес, що включає в себе цілий спектр різних аспектів, таких як ефективне землекористування, розвиток транспортної, інженерної та соціальної інфраструктури, охорона природних і культурних ресурсів, а також стимулювання економічного зростання і розвитку. Воно передбачає не лише раціональне використання землі, а й оптимізацію ресурсів для забезпечення якості життя, комфортних умов для проживання та роботи громадян.

Просторове планування використання земель у межах територіальних громад України є ключовим чинником для сталого розвитку на шляху до євроінтеграції. Гармонізація законодавства,

впровадження сучасних технологій та підвищення управлінської спроможності сприятимуть ефективному використанню земельних ресурсів відповідно до європейських стандартів.

Однак повноцінна інтеграція до європейської містобудівної стратегії передбачає не лише перенесення національних стандартів у відповідність до європейських, але й розвиток інституційної спроможності на місцевому рівні, що дозволяє ефективно реалізовувати проекти в сфері містобудування, орієнтуючись на потреби територіальної громади та сучасні виклики урбанізації.

Література

1. Fedchyshyn D., Ignatenko I., Bondar O. Protecting the rights of foreigners to investment-attractive land plots in Ukraine. *Juridical Tribune*. 2019. Volum 9. № 2. P. 317–329.
2. Квасніцька О. О. Правове регулювання просторового розвитку та забудови територій в Україні: сучасні виклики в умовах війни та післявоєнної забудови. *Економіка та право*. 2022. № 3. С. 60–71.
3. Ігнатенко І. В. Деякі правові аспекти комплексного освоєння підземного простору мегаполісів. *Теорія та практика правознавства*. 2015. № 8 (2). С. 1–10. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9586/1/IGNATENKO.pdf>
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p#Text>
5. Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території: постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 632. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/632-2021-p#Text>
6. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 853. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2021-p#Text>
7. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Організаційно-правове забезпечення управління землями у межах населених пунктів. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/p2/16smvmnp.pdf>
8. Квасніцька О. О. Відновлення України від наслідків війни в контексті реформування містобудівного законодавства. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 839–844.
9. Сидор В. Д. Запровадження стратегічного планування розвитку території територіальної громади. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2 (17). С. 80–85.

10. Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: моногр. Харків: Вид-во «Фінарт», 2015. 248 с.

Анотація

Шаповал Д. В. Особливості просторового планування використання земель у межах територіальних громад на шляху до євроінтеграції. – Стаття.

У контексті євроінтеграційних процесів Україна активно впроваджує реформи у сфері земельних відносин та просторового планування. Це важливий крок до забезпечення сталого розвитку територіальних громад відповідно до стандартів Європейського Союзу. Однак законодавчий рівень потребує змін, зокрема, необхідно розробити та прийняття комплексний закон щодо просторового планування, що враховуватиме європейські директиви, вдосконалити законодавство щодо управління земельними ресурсами для забезпечення прозорості процедур і зменшення корупційних ризиків, посилити вимоги до інтеграції стратегічної екологічної оцінки у процеси просторового планування на всіх рівнях, а також створити правові механізми для забезпечення відкритості даних про використання земель та планування територій.

Однак повноцінна інтеграція до європейської містобудівної стратегії передбачає не лише перенесення національних стандартів у відповідність до європейських, але й розвиток інституційної спроможності на місцевому рівні, що дозволяє ефективно реалізовувати проекти в сфері містобудування, орієнтуючись на потреби територіальної громади та сучасні виклики урбанізації.

Просторове планування земель у межах територіальних громад спрямоване на забезпечення раціональної організації території, визначення її функціонального призначення, стратегічних напрямів зонування, розвитку транспортної інфраструктури, охорони земель і навколишнього природного середовища. Завдяки продуманому та ефективному просторовому плануванню також можна зберігати природні ресурси, в тому числі землю, водні ресурси, лісові масиви, а також культурну спадщину. Важливим аспектом є врахування екологічних факторів і мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище, що дозволяє створити баланс між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища. Тому просторове планування є не лише інструментом регулювання земельних відносин, а й важливим елементом забезпечення довгострокової екологічної та соціальної стійкості територіальних громад.

Ключові слова: просторове планування, використання земель, земельні відносини, територіальні громади, містобудівна діяльність, забудова територій.

Summary

Shapoval D. V. Peculiarities of spatial planning of land use within territorial communities on the path to European integration. – Article.

In the context of European integration processes, Ukraine is actively implementing reforms in the field of land relations and spatial planning. This is an important step towards ensuring the sustainable development of territorial communities in accordance with European Union standards. However, the legislative level requires changes, in particular, it is necessary to develop and adopt a comprehensive law on spatial planning that will take

into account European directives, improve legislation on land management to ensure transparency of procedures and reduce corruption risks, strengthen requirements for the integration of strategic environmental assessment into spatial planning processes at all levels, and also create legal mechanisms to ensure the openness of data on land use and territorial planning.

However, full integration into the European urban development strategy involves not only the transfer of national standards in accordance with European ones, but also the development of institutional capacity at the local level, which allows for the effective implementation of projects in the field of urban development, focusing on the needs of the territorial community and modern challenges of urbanization.

Spatial planning of land within territorial communities is aimed at ensuring the rational organization of

the territory, determining its functional purpose, strategic directions of zoning, development of transport infrastructure, protection of land and the environment. Thanks to thoughtful and effective spatial planning, it is also possible to preserve natural resources, including land, water resources, forest areas, as well as cultural heritage. An important aspect is the consideration of environmental factors and minimizing the negative impact on the surrounding environment, which allows creating a balance between economic development and environmental protection. Therefore, spatial planning is not only a tool for regulating land relations, but also an important element in ensuring the long-term environmental and social sustainability of territorial communities.

Key words: spatial planning, land use, land relations, territorial communities, urban planning activities, development of territories.