

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.56>

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ У ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ

Ігнатенко І.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-0398-989X*

Лейба Л.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-1669-3409*

Ігнатенко І.В., Лейба Л.В. Правові питання екологізації у просторовому плануванні.

Екологізація в просторовому плануванні сьогодні набуває особливої актуальності через поглиблення екологічної кризи, швидку урбанізацію та зростаючий вплив кліматичних змін. Нераціональне використання природних ресурсів, забруднення довкілля та скорочення зелених зон у містах створюють серйозні ризики для здоров'я населення і сталого розвитку територій.

Законодавство в сфері просторового планування є фрагментарним, відсутня єдина законодавча база, яка б об'єднувала питання містобудування, охорони навколишнього природного середовища та сталого розвитку. Все це ускладнює інтеграцію екологічних принципів у планування територій.

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» екологічній складовій у просторовій організації територій приділено мало уваги. І зв'язку з цим існують проблеми пов'язані з обмеженим урахуванням екологічних факторів під час затвердження містобудівної документації і відсутністю спрямування на вирішення екологічних проблем територіальних громад. Один із аспектів цієї проблеми полягає у тому, що при плануванні розвитку територій частіше за все враховуються тільки економічні фактори, такі як інвестиційна привабливість. Важливо внести до Закону положення про екологічне планування, визначивши найбільш значущі й узгоджені форми його адаптації до різних сфер системи «природа-суспільство». Це має включати просторове планування, ландшафтне планування, планування використання природних ресурсів, а також управління діяльністю суб'єктів господарювання, які впливають на стан довкілля.

У цьому контексті особливу значущість набуває розвиток концепції просторового планування, яке має стати ключовим інструментом для забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Важливою основою такого підходу має бути екологічна складова, що враховує природний потенціал території. Екологічно орієнтоване просторове планування повинно стати не лише способом досягнення екологічної безпеки, але й засобом підвищення якості життя в територіальній громаді.

Ключові слова: використання земель; забудова земель; охорона земель; екологізація; просторове планування; містобудівна діяльність; планування територій; землі територіальних громад; земельні правовідносини.

Ignatenko I.V., Leiba L.V. Legal issues of ecologization in spatial planning.

Ecologization in spatial planning is becoming more and more relevant today due to the deepening environmental crisis, rapid urbanisation and the growing impact of climate change. Irrational use of natural resources, environmental pollution and reduction of green areas in cities pose serious risks to public health and sustainable development of territories.

Spatial planning legislation is fragmented, and there is no unified legal framework that would integrate urban planning, environmental protection and sustainable development. All of this makes it difficult to integrate environmental principles into spatial planning.

The Law of Ukraine 'On the Regulation of Urban Development' pays little attention to the environmental component in the spatial organisation of territories. In this regard, there are problems related to the limited consideration of environmental factors in the approval of urban planning documentation and the lack of focus on solving environmental problems of territorial communities. One of the aspects of this problem is that when planning the development of territories, only economic factors, such as investment attractiveness, are often taken into account. It is important to introduce provisions on environmental planning into the Law, defining the most significant and coordinated

forms of its adaptation to different areas of the nature-society system. This should include spatial planning, landscape planning, natural resource planning, and management of business entities that have an impact on the environment.

In this context, the development of the concept of spatial planning, which should become a key tool for ensuring sustainable urban development, is of particular importance. An important basis for this approach should be the environmental component, which takes into account the natural potential of the territory. Environmentally oriented spatial planning should become not only a way to achieve environmental safety, but also a means of improving the quality of life in cities.

Key words: land use; land development; land protection; ecologization; spatial planning; urban planning; territory planning; territorial communities' lands; land relations.

Постановка проблеми. Планування завжди охоплювало практично всі сфери людської діяльності. Однак розуміння правового значення та сутності запланованих заходів змінювалося залежно від сфери правового регулювання, а також цілей і завдань, які ставили перед собою учасники правовідносин. Екологічне планування відіграє важливу роль у досягненні цілей охорони навколишнього природного середовища. Воно є самостійним правовим інститутом, окремою функцією екологічного управління та ефективною правовою мірою захисту довкілля і раціонального використання природних ресурсів.

Екологізація в просторовому плануванні сьогодні набуває особливої актуальності через поглиблення екологічної кризи, швидку урбанізацію та зростаючий вплив кліматичних змін. Нераціональне використання природних ресурсів, забруднення довкілля та скорочення зелених зон у містах створюють серйозні ризики для здоров'я населення і сталого розвитку територій.

Законодавство в сфері просторового планування є фрагментарним, відсутня єдина законодавча база, яка б об'єднувала питання містобудування, охорони навколишнього природного середовища та сталого розвитку. Все це ускладнює інтеграцію екологічних принципів у планування територій. Виникають протиріччя між законодавством у сфері земельних відносин, містобудівної діяльності та охорони навколишнього природного середовища. Наприклад, окремі забудовники отримують дозволи на будівництво всупереч екологічним нормам через пріоритет економічних інтересів. Крім того, законодавством не передбачено системи економічного стимулювання для забудовників, які використовують екологічно чисті технології, або планують території з урахуванням екологічних стандартів. Ефективне вирішення цих проблем сприятиме створенню правового підґрунтя для екологізації просторового планування та забезпечення сталого розвитку територій.

Містобудівне законодавство наразі орієнтоване переважно на створення об'єктів нерухомості на земельних ділянках, а не на забезпечення збалансованого розвитку міських територій. Юридично і фактично це призводить до заміщення раніше існуючих будівельних норм і правил новими правилами землекористування та забудови, які регулюють лише параметри створення об'єктів капітального будівництва і відповідних земельних ділянок. Такий підхід спричиняє деєкологізацію правового регулювання використання та забудови міських земель. Як наслідок, зростає антропогенне навантаження на навколишнє природне середовище, погіршуються екологічні умови, що призводить до зниження якості життя населення.

Метою статті є визначення ролі та сутності правового забезпечення екологізації у просторовому плануванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження просторового планування перебувають у полі зору вітчизняних науковців, таких як Ю.В. Кондратенко, А.П. Кулинич, О.С. Малохліб, Є.О. Платонова, А.І. Ріпенко, Т.О. Рахнянська, І.І. Сіряченко, О.І. Ущаровська, Д.В. Федчишин, М.В. Шульга та інші вчені.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України життя та здоров'я людини визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Це зобов'язує державу забезпечувати екологічну безпеку для своїх громадян на всіх рівнях суспільного життя. Екологічна безпека передбачає такий стан навколишнього природного середовища, який мінімізує негативний вплив на здоров'я людей і створює умови для безпечного та комфортного проживання. Тому впровадження екологічних стандартів у різні сфери життєдіяльності, зокрема в містобудування, є необхідною умовою для забезпечення якісного життя кожної людини.

Правове регулювання містобудівної сфери в Україні повинно бути сконструйоване таким чином, щоб враховувати питання забезпечення екологічної безпеки. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» розроблення та затвердження містобудівної документації здійснюється з урахуванням вимог раціонального використання земель [1], а проектні рішення документації повинні включати межі та правові режими всіх обмежень у використанні земель: об'єктів природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, істори-

ко-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон тощо (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності») [2].

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженій Законом України від 28 лютого 2019 р., в рамках досягнення цілі 2 «Забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України» закріплено завдання – зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, припинення руйнування навколишнього природного середовища у межах міст, зокрема, недопущення необґрунтованого знищення зелених насаджень у межах міст під час виконання будівельних чи інших робіт, незаконного відведення земельних ділянок, зайнятих зеленими насадженнями, під будівництво [3].

На сьогодні ще воєнні дії завдали масштабної шкоди цивільній інфраструктурі України, що створило безпрецедентні виклики для відновлення країни. Зруйновано або пошкоджено житлові будинки, мости, об'єкти критичної інфраструктури, промислові підприємства та інші важливі споруди. Відбудова та відновлення такої інфраструктури має здійснюватися з обов'язковим урахуванням екологічних норм і стандартів, що є важливим для забезпечення сталого розвитку та здоров'я населення.

Роботи з відбудови та відновлення інфраструктури, які здійснюватимуться за кошти, надані державами Європейського Союзу, повинні відповідати принципам Європейського зеленого курсу (European Green Deal), в тому числі Стратегії ЄС з біорізноманіття до 2030 року [4]. Це стратегія, спрямована на перехід до кліматично нейтральної економіки, збереження природних ресурсів і впровадження сталих рішень у всіх сферах життєдіяльності. При розробці проєктів інфраструктурних та промислових об'єктів слід враховувати Таксономію ЄС, яка передбачає критерії екологічно сталих, «зелених» проєктів та видів діяльності.

Основними принципами стратегічного планування відновлення України повинні стати: 1) наскрізність екологічної політики та інтеграція Європейського зеленого курсу. Тобто усі аспекти повоєнної відбудови мають враховувати екологічні пріоритети, що відповідають принципам сталого розвитку та кліматично нейтральності, визначеним Європейським зеленим курсом; 2) відновлення, спрямоване на потреби українців та сталий розвиток України; 3) екологічні стандарти на всіх рівнях політики у сфері охорони довкілля; 4) дотримання європейських екологічних інструментів планування у розбудові України. Тобто використання практик ЄС у сфері просторового планування, сталого будівництва та екологічного управління. Отже, інтеграція екологічних стандартів у процеси відновлення забезпечить не лише швидке відновлення пошкодженої інфраструктури, а й створення умов для довгострокового сталого розвитку.

Прагнення України до сталого розвитку та економічної трансформації зумовило необхідність значних змін у підходах до формування міського середовища, організації життєвого простору населення та залучення інвестицій у будівництво. Ключовим кроком у цьому напрямі стало вдосконалення законодавства щодо містобудівної діяльності, яке передбачає впровадження сучасних принципів просторового планування та регулювання забудови.

Просторове планування передбачає створення сприятливого довкілля, досягнення балансу економічних, соціальних та екологічних інтересів на основі розробки стратегічних документів, що мають сполученість між собою. Вироблення просторових пріоритетів має двоєдину мету: створення сприятливих умов життя населення і залучення інвестицій [5, с. 134]. Здійснюючи просторове планування, ми формуємо основу для забезпечення високої якості життя. Важливо, щоб розвиток територій та їх забудова відбувалися на засадах сталого розвитку, з обов'язковим врахуванням екологічної доцільності та довгострокових наслідків для міського середовища.

Сучасне просторове планування в нашій країні – це аналог зарубіжного просторового планування чи актуального сьогодні «інтегрованого екологічного планування», «планування управління зростанням», «інтелектуального планування зростання» [6, с. 13]. У вирішенні екологічних проблем міст зарубіжні країни дійшли до використання нової форми управління, спрямованої на підвищення якості міського довкілля. Раніше застосовуваний підхід, який полягав у фізичному розділенні екологічно шкідливих і чутливих видів діяльності від зон проживання та відпочинку, виявився недостатньо ефективним. Сучасна міська політика вимагає створення районів із високою щільністю забудови, гармонійного поєднання різних видів використання територій, а також одночасного врахування екологічних аспектів і вирішення соціальних проблем. Такий підхід сприяє формуванню комплексного, сталого та збалансованого міського середовища.

Світова спільнота все частіше визнає переваги просторового планування порівняно з фізичним. Просторове планування спрямоване на організацію міської діяльності таким чином, щоб інтегрувати різні функції та сфери, забезпечуючи користь як довкіллю, так і мешканцям міста. Основним його принципом є правило: усе, що несумісне з охороною навколишнього природного середовища, має бути заборонено. Для виявлення негативних «побічних» ефектів і зон з несприятливими

екологічними умовами застосовується комплексне екологічне зонування, яке почало впроваджуватись у зарубіжній практиці ще з початку 1990-х років [6, с. 15–18]. Для вирішення виявлених проблем розробляються програми покращення якості міського середовища та впроваджується політика «компактного міста», що сприяє раціональному використанню ресурсів і зниженню екологічного навантаження.

Декларація Конференції ООН з проблем навколишнього середовища (1972 р.) проголосила основним принципом необхідність планування населених пунктів та урбанізації таким чином, щоб уникати негативних наслідків для довкілля та максимально використовувати соціальний і економічний потенціал розвитку [7]. Нова програма розвитку міст ООН (Хабітат III, 2016 р.) закликає всі країни до комплексного підходу в плануванні, спрямованого на досягнення балансу між короткостроковими потребами та довгостроковими цілями. Ці цілі включають розвиток конкурентоспроможної економіки, підвищення якості життя та забезпечення стійкого навколишнього середовища [8]. Таким чином, у міжнародних документах і політиці світової спільноти простежується чітка орієнтація на впровадження механізмів просторового планування, яке ґрунтується на принципах збалансованого (стійкого) розвитку. Вони передбачають раціональне використання міської території з метою забезпечення її корисності як для довкілля, так і для створення сприятливих умов життя для людей.

В Україні, попри закріплення принципу сталого розвитку в екологічному законодавстві та законодавстві щодо містобудівної діяльності, нові методи організації просторового розвитку міст розвиваються власним шляхом. З одного боку, цей процес спирається на національний досвід у сфері планування та забудови, з іншого – орієнтується на зарубіжну практику просторового планування. Такий підхід відображає спробу поєднати традиційні підходи з інноваційними методами, що використовуються в міжнародній практиці, задля ефективного розвитку міських територій у довгостроковій перспективі.

Однак у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» екологічній складовій у просторовій організації територій приділено значно менше уваги. І зв'язку з цим існують проблеми пов'язані з обмеженим урахуванням екологічних факторів під час затвердження містобудівної документації і відсутністю спрямування на вирішення екологічних проблем територіальних громад. Один із аспектів цієї проблеми полягає у тому, що при плануванні розвитку територій частіше за все враховуються тільки економічні фактори, такі як інвестиційна привабливість. Це призводить до створення функціональних зон, спрямованих виключно на економічні цілі, без врахування екологічних аспектів. Наприклад, без вирішення екологічних проблем, таких як забруднення повітря, води або зниження рівня біорізноманіття. Крім того, відсутність спрямування на вирішення екологічних проблем ставить під загрозу охорону здоров'я людини та забезпечення якості життя. Отже, для вирішення цих проблем важливо враховувати екологічні фактори під час розробки містобудівної документації. Слід проводити оцінку впливу на довкілля та здоров'я людей для кожного проєкту та включати відповідні заходи з мінімізації негативного впливу на природу та забезпечення безпеки громади [9, с. 15].

Просторове планування дає можливість органам влади розпоряджатися земельними ділянками, приймати рішення про резервування земель, вилучення земельних ділянок, переведення земель з однієї категорії в іншу та ін. Також воно могло б стати ефективним засобом коригування містобудівних рішень в умовах гострих екологічних проблем територіальних громад.

При просторовому плануванні необхідно враховувати показники стану навколишнього природного середовища та його потенціал. Просторове планування має бути націлене на збереження та охорону природних ресурсів, біорізноманіття, а також на забезпечення сталого розвитку. Це дозволить зберегти природну складову середовища, не допустити її деградації, що в умовах територіальної громади особливо важливо, оскільки разом із деградацією природи деградує середовище життя та діяльності людини. Як слушно зазначається в літературі, саме територіальна громада зацікавлена в тому, щоб використання земель під забудову було раціональним та ефективним і здійснювалося відповідно до містобудівної та землепорядної 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].

Просторове планування, на відміну від довільного розташування будівель і інфраструктури, дозволяє систематично враховувати вплив на навколишнє природне середовище та розглядати його як важливий аспект при прийнятті рішень. Шляхом аналізу території, оцінки її потенціалу та проблем, можна розробити стратегічні плани розвитку, які враховуватимуть екологічні чинники. Крім того, просторове планування також може включати заходи щодо вдосконалення інфраструктури, забезпечення доступу до зелених зон, встановлення екологічних стандартів для будівництва та використання земель. Ці заходи сприяють покращенню якості довкілля та сприятимуть створенню комфортного та здорового середовища для мешканців.

Містобудівна політика, заснована на пріоритеті охорони навколишнього природного середовища, сприятиме сталому розвитку громади, забезпечуючи баланс між соціальними, економічними та екологічними аспектами. Врахування показників стану довкілля і потенціалу природних ресурсів при прийнятті рішень, забезпечить більш збалансований та сталий розвиток території.

Висновки. Важливо зосередитися не лише на організації території населеного пункту, а й на формуванні простору як цілісного середовища, яке інтегрує природні та соціально-економічні аспекти. У цьому контексті особливу значущість набуває розвиток концепції просторового планування, яке має стати ключовим інструментом для забезпечення сталого розвитку населених пунктів. Важливою основою такого підходу має бути екологічна складова, що враховує природний потенціал території. Екологічно орієнтоване просторове планування повинно стати не лише способом досягнення екологічної безпеки, але й засобом підвищення якості життя в населеному пункті.

Планування у сфері охорони навколишнього природного середовища не повинно обмежуватися розробкою стратегічних документів у галузі національної безпеки чи соціально-економічного розвитку. Важливо внести до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» положення про екологічне планування, визначивши найбільш значущі й узгоджені форми його адаптації до різних сфер системи «природа-суспільство». Це має включати просторове планування, ландшафтне планування, планування використання природних ресурсів, а також управління діяльністю суб'єктів господарювання, які впливають на стан довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
3. Про Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
4. Biodiversity strategy for 2030. URL: https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en.
5. Ігнатенко І.В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130–135.
6. Urban Environmental Planning. Policies, Instruments and Methods in an International Perspective, Edition 2 / Edited by Donald Miller, Gert de Roo. Published 2016 by Routledge NY, USA. 324 p.
7. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972). URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/ConferencesMeetings/Documents/A%20CONF.48%2014%20Rev.1.pdf>.
8. New Urban Agenda (2016). URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf>.
9. Ігнатенко І.В., Федчишин Д.В. Правове забезпечення реалізації реформи державного регулювання у сфері містобудівної діяльності. *Ампаро*. 2023. № 4. С. 11–18.
10. Федчишин Д.В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: моногр. Харків: Вид-во «Фінарт», 2015. 248 с.