

## 2.6. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**ІГНАТЕНКО Ірина Володимирівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків  
ORCID ID: 0000-0003-0398-989X

На сьогодні розвиток соціально-економічної системи проходить на тлі інтеграції України в європейську та світову економічну спільноту, поряд з чим особливої актуальності набувають питання формування нової системи управління територіями на основі таких ідеологічних засад, як економічна стабільність, соціальне благополуччя, екологічна рівновага. Саме ці базові поняття символізують загальноприйнятну концепцію сталого розвитку, яка вважається основною у XXI столітті.

З огляду на децентралізацію все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємним складником чого виступає просторовий розвиток<sup>1</sup>. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність дослідження просторового планування, адже саме раціональна організація системи просторового планування формує сприятливе підґрунтя для його соціально-економічного розвитку. Низка країн світу досягли значних успіхів у сфері впровадження інноваційних систем просторового планування. Зазначені трансформації є особливо актуальними і для України.

Поняття «просторове планування» виникло в ЄС у ході трансформації уявлень стосовно планування території та розробки стратегій територіального розвитку. Сталося це наприкінці минулого століття у зв'язку з обговоренням у ЄС проєкту ухвалення спіль-

---

<sup>1</sup> 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/n2/16smvmnp.pdf>.

них рішень щодо забезпечення раціонального землекористування<sup>1</sup>. Європейська комісія у 1980-х роках вперше звернула увагу на необхідність регулювання розвитку міст та розпочала розробку документів «Європа – 2000» та «Європа – 2000+», які започаткували дослідницькі ініціативи з проблем урбанізації<sup>2</sup>. Тоді ж було констатовано, що оскільки міська проблематика має три виміри, то замість терміну «планування території» слід прийняти термін «просторове планування».

Визначення терміна «просторове планування» як особливого напрямку соціально-економічної політики держави вперше з'явилося в Європейській хартії регіонального/просторового планування (Торремоліноська хартія) 1983 р. Цей документ було прийнято на Європейській конференції міністрів з питань регіонального розвитку. Хартія визначає просторове (регіональне) планування як інструмент управління, який дає географічну «інтерпретацію» основних напрямів та результатів економічної, соціальної, культурної та екологічної політики. Хартія трактує просторове планування як вид управлінської діяльності, спрямованої на досягнення збалансованого регіонального розвитку та раціональної організації економічного простору відповідно до загальної стратегії того чи іншого макрорегіону та (або) держави загалом<sup>3</sup>. При цьому, згідно з цим документом, сучасна ситуація, пов'язана зі скороченням у більшості країн світу частки неосвоєних територій та наростанням загальних ресурсних обмежень, ще більше акцентує увагу на ролі просторового планування у прийнятті найбільш значущих економічних рішень.

---

<sup>1</sup> Salez P. How Europe comes to spatial planning: from the birth of regional policy to the Green Paper on territorial cohesion. The emergence of the Community as a player over more than 20 years. *Cooperation for territorial cohesion of Europe*. URL: [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre\\_%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre_%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf). (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>2</sup> Kunzmann K. R. Urbanization in China: learning from Europe? A European perspective. *International Journal of Urban Sciences*. 2015. Vol. 19. № 2. P. 119-135.

<sup>3</sup> Європейська хартія регіонального/просторового планування (Торремоліноська Хартія). *Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи»* / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. Київ: Видавництво «Крамар», 2009. С. 20-25.

Проте в кожній країні конкретне втілення концепції просторового планування відрізняється, і тому жодна національна система просторового планування не має свого «брата-близнюка». У ЄС політика територіального планування розглядається як важливий складник політики усієї спільноти і окремих країн.

Роль просторового планування посилюється також у зв'язку із посиленням децентралізації управління в країнах Європи<sup>1</sup>, а також на основі активізації інтеграційних процесів, висування територіальної ланки національних економік як найбільш значущого «чинника» міжнародної інтеграції (концепція так званої Європи регіонів).

У 1999 році з ініціативи Німеччини, Нідерландів та Франції почалося обговорення документа під назвою «Європейська перспектива просторового розвитку»<sup>2</sup>, який визначав рамки для розроблення і впровадження цієї політики. Згодом він був перекладений всіма мовами країн – членів ЄС і став до певної міри підручником з просторового планування. Відповідно до цього документа, просторове планування включає планування використання землі, урбаністичне планування, регіональне планування, транспортне планування, екологічне планування, як його елементи, певні складові, а не окремі відомчі інструменти.

Згодом було розроблено інший документ – «Основні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту» (2000), в якому обґрунтовувалися заходи щодо забезпечення збалансованого соціального та економічного розвитку території за умови раціонального використання природних ресурсів та ефективної природоохоронної діяльності<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Awortwi N., Gómez G. M., Knorrninga P. (eds.). Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals. *Local Governance, Economic Development and Institutions*. London. 2016. P. 39-63.

Ruano J. M., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 477-495.

<sup>2</sup> Європейська перспектива просторового розвитку (ESDP - European spatial development perspective). 1999. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf). (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>3</sup> Основні засади сталого просторового розвитку Європейського континенту. 2000. URL: <https://rm.coe.int/1680700173>. (дата звернення: 10.08.2022).

Однак у ході робіт з просторового планування дедалі чіткіше став виявлятися дефіцит необхідної інформації. Вихід було знайдено шляхом створення у 2002 році «Європейської мережі зі спостережень за просторовим плануванням». Цільова функція цієї мережі полягала у формуванні комплексної порівняльної бази даних за певними параметрами для країн, що входять до ЄС, яка сприяє розробці нових науково обґрунтованих та кількісно вимірних рішень для оцінки впливу політики, що проводиться. Необхідна для систематичного аналізу розвитку територій інформація розподілялася за трьома рівнями: європейським, національним та регіональним. Передбачався також збір інформації з низки актуальних питань, таких як формування поліцентричної міської структури, зміцнення відносин міста та села, забезпечення територіальної доступності, впровадження інновацій, вирішення демографічних та екологічних проблем<sup>1</sup>.

Наступна ініціатива в галузі просторового планування – «Територіальний порядок денний Європейського союзу до 2020 року» – була розроблена на основі стратегії «Європа – 2020», головною метою якої є розумне, стійке та інклюзивне зростання. Ця ініціатива спрямована на забезпечення територіальної згуртованості, яка виступає набором принципів гармонійного, збалансованого, ефективного та сталого територіального розвитку. Вона також надає рівні можливості громадянам і підприємствам, де б вони не знаходилися, максимально використовувати свій територіальний потенціал. Територіальна згуртованість зміцнює принцип солідарності з метою сприяння конвергенції між економіками більш забезпечених та відстаючих територій, яка потребує продовження співпраці та інтеграції між різними регіонами ЄС на всіх територіальних рівнях.

Термін «територіальна згуртованість» був спочатку використаний, поряд з поняттями економічної та соціальної згуртованості, в Лісабонському договорі (2009) як основна мета сприяння європейській інтеграції, яка призвела до створення спільної компетенції в галузі просторового планування між ЄС та його державами-членами.

---

<sup>1</sup> Böhme K. Territorial evidence supporting policy-making in Europe: How ES-PON came, saw and conquered. *The Planning Review*. 2016. Vol. 52. № 2. P. 62-67.

У ході реалізації представлених вище ініціатив просторове планування в ЄС виступило своєрідним географічним вираженням економічної, екологічної, соціальної та культурної політики суспільства, адміністративним механізмом та інструментарієм проведення регіональної політики. Просторове планування виступає як своєрідний міждисциплінарний підхід, який забезпечує баланс розвитку регіонів країни та організації простору. У Компендіумі з європейського просторового планування зазначається, що держави використовують цей метод для впливу на розподіл діяльності у просторі в майбутньому<sup>1</sup>.

У прийнятому в 2008 р. під егідою ООН звіті наголошувалося, що територіально-просторове планування покликане забезпечити раціональну територіальну організацію суспільства, а також збалансувати потреби, задоволення яких необхідне для розвитку суспільства та досягнення соціальних та економічних цілей із завданнями охорони навколишнього середовища<sup>2</sup>. У процесі цього виду діяльності на міжрегіональному та міжмуніципальному рівнях управління визначаються цілі розвитку території, здійснюється розробка стратегій та планів, реалізується взаємозв'язок управління у містобудуванні, промисловій та аграрній політиці, на транспорті та у сфері охорони природи.

Координація просторового планування також відбувається як по вертикалі, так і горизонталі з метою забезпечення узгодженості дій на різних рівнях управління та взаємодії між урядовими та неурядовими організаціями та громадянами<sup>3</sup>.

Таку мету переслідує транскордонне просторове планування, яке здійснюється за допомогою наднаціональних органів управління через директиви ЄС. Країни, які входять до ЄС, маютьapro-

---

<sup>1</sup> Компендіум з Європейського просторового планування. 1997. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7342edc-968b-43d3-bf51-d0cc42bc7642>. (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>2</sup> Територіально-просторове планування / ООН. Нью Йорк; Женева, 2008. URL: [http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning\\_r.pdf](http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning_r.pdf). (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>3</sup> Janin Rivolin U. Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison. *Planning Practice and Research*. 2012. № 27 (1). P. 63-85.

вадити у своє законодавство ухвалені Європарламентом рішення та використовувати вироблені спільними зусиллями концепції та ідеї на своєму просторі. Це непросте завдання зараз постає перед Україною.

На відміну від європейської системи просторового планування, в Україні переважає регіонально-економічний підхід, за якого, починаючи з верхнього рівня управління, орієнтація спрямована на досягнення насамперед економічних цілей. Звідси – зменшення соціально-економічного простору, нестримне зростання великих міст, економічне спустошення та знелюднення сільських територій. Що стосується міського дизайну, орієнтованого на комфортність проживання людини, він тільки починає набирати популярність. Координація регіональних політик, які мають територіальний ефект, досі не налагоджена.

На сьогодні земельне законодавство України використовує поняття «планування використання земель», зокрема таку назву має гл. 30 ЗК України. В свою чергу, в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» надається визначення поняття «планування і забудова територій», яке за своїм змістом можна ідентифікувати як комплексне просторове планування.

За визначенням М. Федорченка, українське просторове планування – це регламентоване законодавством України планування територій, здійснюване в контексті масштабної містобудівної діяльності із дотриманням правового режиму земель, атмосферного повітря, вод, надр, флори і фауни, визначеного відповідними актами законодавства України<sup>1</sup>. Якщо виходити з широкого просторового розуміння території, то можна у певній мірі ототожнювати ці підходи. При цьому відносно містобудування, на думку А. Ріпенко, більш вдалим є застосування терміну «просторове планування», оскільки воно окрім іншого відображає перспективне запровадження методології «стратифікації простору» у населених пунктах<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Федорченко М. Законодавство України про просторове планування та його практична реалізація: доповідь для семінару з питань регіонального планування територій та їхнього використання в Німеччині і в Україні (17 вересня 2008 р.). Київ: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2008. 21 с.

<sup>2</sup> Ripenko A. Urban and land planning legislative reform. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 3. С. 88-91.

А. Кулинич вважає просторове планування функцією самоврядування міської об'єднаної територіальної громади та пропонує під нею розуміти сукупність заснованих на нормах права дій органів самоврядування громади, а в деяких випадках і самої громади щодо організації всього підпорядкованого їй простору та його окремих частин з метою забезпечення збалансованого розвитку земельних та інших природних ресурсів і визначення на цій основі територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів життєдіяльності населення громади шляхом розроблення, затвердження та реалізації документації з просторового планування міської об'єднаної територіальної громади<sup>1</sup>.

Просторове планування нині охоплює як територію, так й акваторію (морське планування) і підземні територіальні ресурси (підземне планування), а в майбутньому, можливо, з'явиться ще одне його вид – те, що пов'язано з використанням аероторії. Очевидно, що поняття «простір» не обмежується містобудівним простором, включаючи і географічний, і ресурсний, і соціально-економічний, і етноконфесійний, і геополітичний, і правовий.

3 липня 2021 р. в Україні запроваджена оновлена система просторового планування, яка забезпечує реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з містобудівною документацією. Стратегія просторового розвитку базується на результатах дослідження існуючого стану територій, враховує зовнішні чинники, що впливають на територію, оцінки її внутрішнього потенціалу і проблем, а також розглядає стратегічні альтернативи.

Верховною Радою України прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон № 711-IX)<sup>2</sup>. Основними концептуальними положеннями якого є: (а) зонування земель у межах територій територіальних громад; (б) удосконалення управління у сфері містобудівної діяльності й землеустрою; (в) спрощення ви-

---

<sup>1</sup> Кулинич А. П. Правовий режим міських територіальних громад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.06. Київ, 2019. 249 с.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>. (дата звернення: 10.08.2022).

конання топографо-геодезичних і картографічних робіт для потреб просторового планування; (г) сприяння розвитку автоматизованих систем управління ресурсами, комплексному збереженню повноцінного життєвого середовища, довкілля й культурної спадщини; (д) забезпечення ефективного використання й охорони всіх земель у межах території об'єднаних територіальних громад.

Отже, усі ці нововведення, які відбуваються на законодавчому рівні, вимагають вивчення та аналізу з метою забезпечення правильної реалізації відповідних положень у практичній діяльності, особливо зважаючи на неоднозначність правозастосовчої практики, яка складається у сфері земельного законодавства<sup>1</sup>.

Зокрема, 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.

Комплексний план просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади можна розглядати як одну з форм регулювання земельних відносин спрямованих на недопущення неналежного використання земельних ділянок, в тому числі їх забудови,

---

<sup>1</sup> Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. *Теорія та практика правознавства*. 2016. № 2 (10). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/83986/82252>. (дата звернення: 10.08.2022).



порушення встановлених містобудівних норм і правил, здатних здійснити негативний вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я людей. Законодавче закріплення необхідності розробки такого плану спрямовано на визначення призначення території із сукупності соціальних, економічних, екологічних та інших факторів з метою забезпечення сталого розвитку територій, розвитку інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури, забезпечення інтересів громади. Саме громада визначатиме функціональне планування всіх своїх територій, матиме можливість установлювати режим їх забудови. Відповідно до Закону № 711-IX до 1 січня 2025 р. сільські, селищні та міські ради мають забезпечити внесення до Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) відомостей про функціональні зони територій, визначені в містобудівній документації на місцевому рівні; межі територій пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів і зон охорони пам'яток культурної спадщини; обмеження у використанні земель у сфері забудови тощо.

Вже дві громади Харківщини – Пісочинська та Роганська – стали учасницями пілотного проєкту з розробки комплексних планів просторового розвитку своїх територій. Очікується, що протягом 2022-2024 рр. у 600 територіальних громадах мають з'явитися відповідні документи, покликані зупинити хаотичну забудову і встановити чітке призначення кожної земельної ділянки громади. Як слушно зазначає Д. Федчишин, 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<sup>1</sup>.

Комплексний план просторового розвитку території має враховувати не тільки інтереси органів місцевого самоврядування чи якогось окремого підприємства, а абсолютно всіх жителів громади. Цей документ у майбутньому стане дозвільним для здійснення забудови. Отже, місцеві інвестори, які мають земельні ділянки,

---

<sup>1</sup> Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: моногр. Харків: Вид-во «Фінарт», 2015. С. 50.

повинні надавати свої подальші плани під час розроблення цього документу. Його реалізація надає змогу громаді планувати залучення інвестицій, що сприятиме підвищенню якості і комфорту життя в громаді.

Зонування земель здійснюватиметься в межах територій об'єднаних територіальних громад, не в межах населених пунктів, як передбачено чинною редакцією ч. 1 ст. 180 Земельного кодексу України<sup>1</sup>. План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів та підлягає стратегічній екологічній оцінці (далі – СЕО). Крім того, план зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Отже, саме зонування земель дозволяє забезпечити сприятливі умови проживання населення, в тому числі обмежити шкідливий вплив господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, забезпечити раціональне використання території територіальних громад в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь<sup>2</sup>.

Зі встановленням нового виду містобудівної документації з'являється й нове трактування правової конструкції «функціональна зона території». Функціональна зона території становить собою частину території об'єднаної громади встановлену комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування територій. Щодо неї визначено певний набір дозволених переважних (основних і супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та окреслено обмеження у використанні земель у сфері

---

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>2</sup> Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: моногр. Харків: Вид-во «Фінарт», 2014. С. 37.

забудови відповідно до законодавства. До ДЗК вноситимуться відомості про такі функціональні зони, а також про цільове призначення конкретної земельної ділянки.

План зонування території перестав бути самостійним видом містобудівної документації і стає лише складником комплексного або генерального плану території. Інакше кажучи, значимість цього важливого документа суттєво звужується, а рекомендований перелік гранично допустимих параметрів використання й забудови територій (ст. 111 ЗК України) є надто обмеженим і таким, що стосується лише території житлових. Крім того, за браком чіткого нормування використання й забудови земель Законом № 711-IX значно розширюються права їх власників і користувачів, що може призвести до втрати контролю за цим процесом, насамперед у міських населених пунктах. Більш правильно, як вбачається, було б залишити план зонування території як самостійний документ, особливо за умов необов'язкового розроблення генерального плану населеного пункту.

Зонування земель слід розглядати як базовий юридичний інструмент регулювання відносин з приводу використання та будівельного облаштування земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості в умовах ринку. Його економічне значення полягає у підтриманні та постійному зростанні вартості землі, заохоченні інвестицій в реалізацію програм соціально-економічної розбудови населених пунктів, стимулюванні їх більш раціонального використання.

Крім того, у Законі № 711-IX поєднуються землевпорядна й містобудівна документація. Так, комплексний план просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади, генеральний план населеного пункту й детальний план території визнаються одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні й документацією із землеустрою. Ці зміни слід назвати позитивними, оскільки в такий спосіб законодавець скасовує необхідність розроблення декількох видів документації, які є спорідненими за змістом.

До внесення цих змін у законодавство, у зв'язку з відсутністю необхідної інформації, при містобудівному плануванні не враховувався, наприклад, якісний стан земель, наявність особливо цін-

них земель, ґрунтів. Оскільки в Україні земельна власність дотепер була юридично відокремлена від забудови та неземельної нерухомості. Сподіваємося зміни у законодавстві усунуть ці недоліки.

До того ж, заходи спрямовані на усунення використання принципу подвійного планування (містобудівного та землевпорядного) мають поєднуватись із об'єднанням в майбутньому відповідних кадастрів та органів управління земельними ресурсами та містобудівним розвитком.

Наступні законодавчі зміни стосуються доступності матеріалів комплексного плану, які повинні забезпечуватися відповідно до вимог Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»<sup>1</sup>. Органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати інформацію на своїх офіційних вебсайтах та геопорталах геопросторові дані та метадані.

Важливою складовою комплексного плану просторового розвитку території громади є наповнення ДЗК відомостями щодо обмежень використання земель. На сьогодні ще остаточно не сформовано нормативно-правове поле щодо внесення відомостей комплексних планів просторового розвитку територій громад до ДЗК та містобудівного кадастру, оскільки немає затвердженої структури бази даних комплексних планів.

Держгеокадастр повинен постійно перебувати у взаємодії з територіальними громадами. Необхідно якнайшвидше впровадити функціонал відображення на картографічній основі ДЗК орієнтовного місця розташування земельної ділянки, на яку надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою, а вже потім – функціонал внесення відомостей до ДЗК про функціональні зони. Дуже важливим є відображення в базі ДЗК планувальних обмежень, які вносяться в комплексний план, для подальшого їх використання.

А. Мартин слушно звертає увагу на важливі моменти, які необхідно враховувати при розробці комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. Зокрема: (а) потрібно враховувати реальні ресурси і можливості громади в частині проектних рішень щодо забудови. Дуже потужний інструмент,

---

<sup>1</sup> Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 р. № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>. (дата звернення: 10.08.2022).

який сьогодні отримують місцеві громади відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» – це резервування земельних ділянок для суспільних потреб громади; (б) не варто розраховувати на органи влади під час зібрання вихідних даних. На практиці розробникам доводиться працювати в умовах інформаційного вакууму, тому що інформація в якісному вигляді відсутня. Розробники повинні бути готові до того, що основний набір геоінформаційної інформації доведеться збирати самостійно; (в) встановлення меж територіальних громад хоч і не пов'язане прямо з розробкою комплексних планів просторового розвитку територій громад, але і землевпорядник, і забудовник повинен розуміти де його об'єкт проєктування почався і де закінчується. З 27 листопада 2021 року набула чинності норма Закону № 1423-IX, завдяки якій об'єднані територіальні громади можуть встановлювати межі територій власних громад. Відповідно, з'явився новий вид землевпорядної документації – проєкт землеустрою щодо встановлення меж територіальної громади, який також варто почати розробляти. Наразі всі межі громад дуже приблизні<sup>1</sup>.

Крім того, потрібно зазначити, що відповідно до Закону № 711-IX, Уряд затвердив і порядок та умови надання і використання субвенції на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад<sup>2</sup>. Загальний обсяг фінансування у 2021 р. склав 62,55 млн грн, які надані за рахунок фінансової підтримки Світового банку. Угода, за якою Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк) надає Україні фінансову підтримку на Програму «Прискорення приватних інвести-

<sup>1</sup> Всеукраїнський науково-практичний семінар «Комплексні плани просторового розвитку територій Роганської та Пісочинської громад: перші результати пілотного проєкту». URL: <https://nubip.edu.ua/node/104975>. (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>2</sup> Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 р. № 853. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-nadannya-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-s280721>. (дата звернення: 10.08.2022).

цій у сільське господарство України». У межах Угоди до 2024 р. за кошти державного бюджету, зокрема, заплановано розробити 600 комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Ще однією важливою складовою залишається визначення відповідності рішень комплексного плану екологічним цілям різного рівня. Це забезпечує належний зв'язок та дотримання міжнародних та національних зобов'язань на рівні територіальних громад. Йдеться, зокрема, про виконання положень Конвенції Ріо, Цілей сталого розвитку 2030, Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», з якими пов'язані заходи щодо розвитку екомережі, зменшення площі орних земель, збільшення відсотку заповідності, адаптації до зміни клімату тощо. Зважаючи на високий рівень деталізації планувальних рішень, при здійсненні оцінки важливим є вибір обґрунтованого підходу до генералізації та специфікації впливів, а також застосування ГІС-технологій.

Принципово розуміти, що в процесі просторового планування слід вирішувати поставлені завдання, забезпечуючи сталий розвиток територіальних громад та баланс інтересів, знаходити можливості для відновлення та підтримки стану довкілля на безпечному рівні, мінімізації наслідків навантаження соціального середовища на навколишнє природне середовище у територіальній громаді. Для цього необхідно орієнтувати просторове планування не лише соціально-економічно, а насамперед екологічно. Це дозволить зберегти природну складову середовища територіальних громад, не допустити його деградації, що в умовах громади особливо важливо, оскільки разом із деградацією природи деградує середовище життя та діяльності людини. Навколишнє природне середовище в територіальних громадах є єдиною природно-соціальною системою, в якій, вирішуючи питання її охорони, держава та суспільство вирішують питання якості життя людини в громаді.

В основу просторового планування методологічно необхідно закласти показники стану навколишнього природного середовища у територіальній громаді та його потенціал, а також розглядати просторове планування як один із засобів досягнення мети охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до цього пріоритету слід здійснювати містобудівну політику, формуючи

комфортне середовище, покращуючи стан довкілля та змінюючи простір, в якому людина живе і, як наслідок, покращувати якість її життя в територіальній громаді.

У зв'язку з підписанням Угоди про Асоціацію з ЄС та у відповідності з Директивою 2001/42/ЄС, Протоколом про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 01.07.2015 р. № 562-VIII, був прийнятий та набув чинності Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 р. № 2354-VIII (далі – Закон № 2354-VIII). У зв'язку з чим внесені зміни були до низки законодавчих актів, зокрема Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII, Закону України «Про курорти» від 05.10.2000 р. № 2026-III, Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Згодом було розроблено Постанову Кабінету Міністрів України «Порядок здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення» від 16.12.2020 р. № 1272, Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методичних рекомендацій із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування» від 10.08.2018 р. № 296, Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Критеріїв визначення наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення» від 28.10.2020 р. № 213).

Крім цього, зважаючи на зростаючу актуальність проблематики, пов'язаної з наслідками зміни клімату, Міністерство екології та природних ресурсів України розробило «Рекомендації щодо включення кліматичних питань до документів державного планування» від 03.03.2020 р. № 26/1.4-3-5650, де представлено Схему висвітлення кліматичних питань в документах державного планування та при виконанні СЕО.

Згідно із Законом № 2354-VIII, стратегічна екологічна оцінка – процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі

для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу СЕО, складання звіту про СЕО, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби – транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування<sup>1</sup>. Її метою є недопущення суттєвої деградації компонентів довкілля, захист уразливих екосистем та населення від надмірного антропогенного впливу, що може бути як наслідком розміщення особливо небезпечних виробничих об'єктів, так і необґрунтованої локалізації певних видів діяльності у тих чи інших місцевостях.

Містобудівна документація підлягає СЕО в порядку, встановленому Законом № 2354-VIII. Згідно з Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту та детальний план території підлягають СЕО<sup>2</sup>. Звіт про СЕО проєкту включено до складу містобудівної документації на місцевому рівні, а за результатами моніторингу наслідків виконання містобудівної документації, відповідно до Закону, можуть вноситись зміни до комплексного плану, генерального плану населеного пункту<sup>3</sup>.

Розділ «Охорона навколишнього природного середовища», який розробляється у складі проєкту містобудівної документації, одночасно є звітом про СЕО, який має відповідати вимогам Закону № 2354-VIII. Одним з основних завдань цього розділу є

<sup>1</sup> Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>. (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>2</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>. (дата звернення: 10.08.2022).

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-п#Text>. (дата звернення: 10.08.2022).



визначення найбільш оптимальних для реалізації планувальних рішень з метою недопущення суттєвої деградації компонентів довкілля, захисту уразливих екосистем та населення від надмірного антропогенного впливу, що може бути як наслідком розміщення особливо небезпечних промислових виробничих об'єктів, так і неогрунтованої локалізації певних видів діяльності у тих чи інших місцевостях.

Процедуру SEO використовують у європейських країнах як інструмент верифікації планувальних рішень. Вона сприяє оптимальному використанню територій громади, попереджує конфлікти щодо використання територій під час реалізації планувальних рішень, виявляє ризики та альтернативи. В Україні процедура SEO повинна дозволити не тільки проводити заходи щодо подолання існуючих конфліктів природокористування, а й упередити можливі потенційні конфлікти, пов'язані з реалізацією планувальних рішень містобудівної документації. Це дозволить оптимізувати використання потенціалу розвитку територіальної громади, забезпечити виважене, узгоджене та комплексне використання окремих складових природно-ресурсного потенціалу та запобігти погіршенню якості ґрунтів, поверхневих і підземних вод, забрудненню атмосферного повітря тощо, забезпечити належний рівень охорони об'єктів, що складають історико-культурний потенціал її території, зберегти привабливість ландшафтів.

Процедура SEO не обмежує територіальну громаду в економічному розвитку, а є інструментом її збалансованого розвитку, який підказує оптимальні рішення. Крім того, здійснення процедури SEO створює умови для залучення як вітчизняних так й іноземних інвесторів, що розширює можливості більш повної реалізації потенціалу розвитку територіальної громади, сприяє створенню нових робочих місць, покращенню ситуації на ринку праці, зменшенню відтоку найбільш активного населення. Залучення інвестицій, в свою чергу, дає змогу поповнити бюджет розвитку територіальної громади, розширити реалізацію заходів по покращенню благоустрою її території.

Відповідно до Закону № 2354-VIII одним із етапів SEO виступає складання звіту про SEO. Саме цей звіт надає можливість уточнити пріоритетні напрями економічного розвитку, визначи-

ти екологічно обґрунтовану локалізацію найбільш привабливих для потенційних інвесторів територій та доцільне функціональне призначення, спеціалізацію та масштаби інвестиційних проєктів. Запропоновані інвестиційні пропозиції можуть бути перевірені на предмет відповідності екологічним вимогам ще на початковому етапі. Таким чином, будуть оптимізовані витрати на розроблення нових інвестиційних проєктів, інвестор отримає обґрунтований попередній висновок про можливий вплив і наслідки впливу на довкілля. Важливо, що наявність у відкритому доступі планувальної документації і Звіту про СЕО, зокрема у форматі ГІС, усуває загрози можливих конфліктів між інвестором – керівництвом територіальної громади – населенням. Такий підхід є традиційним для іноземних інвесторів і має стати нормою для вітчизняних.

Отже, на місцевому рівні СЕО дозволяє визначити потенційний вплив на територію та населення територіальної громади намірів, викладених у комплексному плані, а також порівняти результат впровадження плану з вже наявними впливами та такими впливами, які очікуються від реалізації інших програм і планів в межах конкретної території.

Тобто ми бачимо, що важливою методологічною основою просторового планування розвитку територіальних громад має стати екологічна складова. Екологічно орієнтоване просторове планування є способом забезпечення екологічної безпеки в територіальних громадах і як наслідок якості життя людини.

Зауважимо, що прийнятим Законом № 711-IX урегульовано лише деякі питання планування використання земель. Основу для розробки комплексних планів просторового розвитку територій громад становлять також Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» від 01.09.2021 р. № 926; «Про затвердження Класифікації обмежень у використанні земель, що можуть встановлюватися комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території» від 02.06.2021 р. № 654; «Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного

пункту, детального плану території» від 09.06.2021 р. № 632; «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» 25.05.2011 р. № 548; «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад» від 28.07.2021 р. № 853. Аналізу практичного застосування цих нормативно-правових актів в практичну діяльність територіальних громад, уповноважених органів містобудування та архітектури всіх рівнів, розробників містобудівної документації на місцевому рівні, заінтересованих сторін та громадськості присвячені Методичні рекомендації щодо розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади та інших видів містобудівної документації на місцевому рівні розроблені Мінрегіоном України.

А. Ріпенко наголошує на специфічних проблемах, характерних для містобудівних відносин та їх законодавчого забезпечення. Так, містобудівна сфера є дуже заангажованою з точки зору бізнесу та підкорена відповідному лобіюванню. Тому при вирішенні питань кодифікації містобудівного законодавства треба враховувати політичну складову у вигляді впливу великих забудовників, девелоперів, гравців ринку нерухомості, а також виробників та імпортерів будівельних матеріалів. Сьогодні будівельна галузь переживає період стагнації, тому вплив з боку цих інститутів дещо послабився, проте він все одно відіграє величезне значення<sup>1</sup>.

Управління земельними відносинами є основним елементом процесу реалізації інвестиційно-будівельних проєктів, визначаючи їхню кінцеву ефективність. У західній класичній концепції під «land development» прийнято розуміти вид інвестиційного бізнесу, суть якого полягає у придбанні земельної ділянки, її освоєнні з метою підвищення ринкової вартості, підготовки проєкту цільового використання земельної ділянки та продажу проєкту інвестору, який готовий розпочати будівництво. Головне завдання land development – правильно сформулювати концепцію майбутньої забудови на конкретній земельній ділянці з урахуванням

---

<sup>1</sup> Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса, 2020. С. 116.

реального платоспроможного попиту. Помилкові рішення зводять нанівець усі подальші зусилля проєктувальників, будівельників, ріелторів, а головне надовго виводять із господарського обігу земельну ділянку, відведену під будівництво. Саме з цієї причини можна стверджувати, що в умовах економічної кризи та при значному падінні реального платоспроможного попиту актуальність і значущість *land development*, що виступає як спосіб управління земельними відносинами, які складаються у процесі будівництва, значно зростає.

Метою процесу *land development* є не просто купівля-продаж земельної ділянки, а повний комплекс робіт з придбання найбільш оптимальної та привабливої земельної ділянки в результаті проведеного аналізу, розробки концепції та архітектурного плану, проєктування ділянки, налагодження необхідної інфраструктури, підведення всіх комунікацій та інших робіт з освоєння та розвитку земельної ділянки.

Розробка містобудівних документів, комплексного плану просторового розвитку території як основи *land development* науково обґрунтовується, широко пропагується та практично реалізується у розвинених країнах. При цьому основним принципом *land development* в розвинених країнах стає гармонійний розвиток усіх, у тому числі слабо освоєних територій, які, як правило, передбачають застосування ресурсоекономних будівельних технологій з метою здешевлення вартості житлової нерухомості. Зазначеної тенденції дотримуються Канада, США, Англія, Фінляндія, Швеція, Данія та інші країни.

Зазначимо також, що *land development* – категорія, яка динамічно розвивається. На кожному етапі розвитку містобудівних концепцій виникали нові проблеми та вимоги. Так, сьогодні забудовникам доводиться приділяти набагато більше уваги тому впливу, який їх проєкт може здійснити на умови життя громади. Навіть коли проєкти відповідають вимогам зонування, девелоперам все одно необхідно доводити громадськості, що ці проєкти мають позитивний вплив на стан довкілля та об'єкти загального користування. Крім того, наприклад, коли девелопер купує землю під котеджне будівництво, то ніхто не може гарантувати, що через кілька років поряд не виросте якийсь завод, що, звичайно,

різко здешевить вартість будинків у такому селищі та погіршить економіку проєкту загалом. Варто відзначити, що закордонні девелопери вже давно мають стратегії розвитку. На Заході, девелопери володіють інформацією про те, де і що з'явиться, коли і яким шляхом буде розвиватися. В Україні ж девелоперам доводиться спочатку знайти потрібну територію для освоєння, а потім придумати план розвитку та розвивати її самостійно, враховуючи, що комплексні плани просторового розвитку території тільки починають розроблятися.

Поняття «land development» може бути визначено в загальному вигляді як капіталізація земельного ресурсу, що здійснюється шляхом розробки концепції майбутньої забудови, оформлення прав на будівництво та облаштування конкретної земельної ділянки. Отже, органи місцевого самоврядування та девелопери землі мають бути партнерами, оскільки девелопмент землі є основним способом створення можливостей для зростання чисельності населення та робочих місць в громаді.

Потрібно щоб на практиці розробка комплексного плану просторового розвитку території була інструментом розвитку, який би точно визначав права та можливості інвестора, а не перетворився на інструмент, який тільки фіксує існуючу ситуацію. Крім того, такий план повинен стати інструментом, що визначає та захищає права інвестора шляхом надання заздалегідь встановленої, відкритої інформації про можливості використання об'єкта інвестування. Наявність інформації з такими властивостями дозволяє інвестору: провести аналітичне дослідження та вибрати місце в територіальній громаді, де можна здійснювати той тип проєкту, який він запланував, з найкращим співвідношенням «ціна-якість»; точно з'ясувати, які види діяльності йому можна буде здійснювати у цьому місці, та у яких габаритах можна вести будівництво чи реконструкцію; підрахувати очікувані доходи, коли об'єкт буде побудований тощо.

Отже, комплексний план просторового розвитку території має гарантувати: (а) формування та правове закріплення точної інформації про права власників та інвесторів щодо використання земельних ділянок та іншої нерухомості. Тільки таким чином можна знизити транзакційні витрати та створити конкурентне середови-

ще у сфері інвестування; (б) надання інвестору надійних прав на підготовлену та сформовану земельну ділянку до того, як інвестор почне вкладати гроші у придбання, облаштування та будівництво<sup>1</sup>.

На основі вищевикладеного, можемо зробити висновок, що 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. Досягнення їх однаково важливе для сталого розвитку всіх сфер життєдіяльності людей, воно можливе як через традиційні просторові ієрархічні структури управління, так і за допомогою нових інституційно-територіальних форм багаторівневого прийняття управлінських рішень. Ці форми переступають адміністративні кордони та створюють спеціальні режими інвестицій та будівництва для окремих територій.

Прийнятим Законом № 711-IX передбачено урегулювання проблемних питань планування використання земель, особливо об'єднаних територіальних громад. Сподіваємося, що реалізація комплексного плану просторового розвитку надасть громаді можливість планувати залучення інвестицій, наслідком чого стане підвищення якості і комфорту життя в громаді.

---

<sup>1</sup> Ігнатенко І. В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130-135.