

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.37>

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Шаповал Д.В.,

*аспірант кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету*

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0009-0004-4772-4513

e-mail: shapoval.dmitriy@gmail.com

Шаповал Д.В. Правові проблеми та перспективи просторового планування використання земель у межах територіальних громад.

Повномасштабна воєнна агресія Росії проти України значно загострила проблеми просторового розвитку, посиливши соціальні, економічні, безпекові та екологічні загрози. У статті проаналізовані проблеми, з якими органи місцевого самоврядування стикаються під час розроблення комплексних планів просторового розвитку та запропоновані шляхи їх вирішення. Однак констатовано, що після завершення війни комплексні плани просторового розвитку потребуватимуть вдосконалення. Їх мета полягатиме не лише у відновленні територій до передвоєнного стану, а й у створенні кращих умов із розширеними можливостями для громад. План повинен враховувати збитки, завдані воєнними діями, щоб забезпечити ефективне планування фінансування та складання чіткої послідовності робіт з відновлення територій.

Саме тому запровадили новий документ, який має на меті сформувати системне бачення відбудови – Програму комплексного відновлення. В результаті стратегічне та просторове планування розвитку громад і регіонів має бути більш синхронізованим і ефективним. У цьому контексті програма комплексного відновлення стане ключовим документом. Вона інтегрує просторове та стратегічне планування, і в майбутньому може стати основою для нової містобудівної документації та стратегії розвитку територій. Крім того, програма комплексного відновлення має сприяти впровадженню таких сучасних підходів, як раціональне просторове планування, стала міська мобільність, безбар'єрність, інклюзивність, енергоефективність та екологічність.

Зроблено також висновок, що просторове планування сприяє залученню інвестицій, боротьбі з корупцією, автоматизації процесів, підтримці бізнесу та наданню дозвільних документів. Просторове планування є ключовим елементом у процесі післявоєнного відновлення. Воно також виступає каталізатором для розвитку містобудівних, земельних, природоохоронних та інших кадастрів і реєстрів, які наповнюються завдяки створенню відповідної просторової документації.

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

Shapoval D.V. Legal problems and prospects of spatial planning of land use within territorial communities.

Russia's full-scale military aggression against Ukraine significantly exacerbated the problems of spatial development, increasing social, economic, security and environmental threats. The article analyzes the problems faced by local self-government bodies during the development of comprehensive spatial development plans and proposes ways to solve them. However, it was stated that after the end of the war, comprehensive spatial development plans will need improvement. Their goal will be not only to restore the territories to the pre-war state, but also to create better conditions with expanded opportunities for communities. The plan must take into account the damage caused by military actions to ensure effective planning of funding and a clear sequence of works for the restoration of the territories.

That is why a new document was introduced, which aims to form a systemic vision of reconstruction – the Comprehensive Recovery Program. As a result, strategic and spatial planning of the development of communities and regions should be more synchronized and effective. In this context, the comprehensive recovery program will be a key document. It integrates spatial and strategic planning, and in the future can become the basis for new urban planning documentation and territorial development strategies. In addition, the integrated rehabilitation program should promote the implementation of such modern approaches as rational spatial planning, permanent urban mobility, barrier-free, inclusive, energy efficiency and environmental friendliness.

It was also concluded that spatial planning contributes to attracting investments, fighting corruption, automating processes, supporting business and granting permits. Spatial planning is a key element in the post-war reconstruction process. It also acts as a catalyst for the development of urban planning, land, nature protection and other cadastres and registers, which are filled thanks to the creation of appropriate spatial documentation.

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

Постановка проблеми. Просторове планування сприяє залученню інвестицій, боротьбі з корупцією, автоматизації процесів, підтримці бізнесу та наданню дозвільних документів. Просторове планування є ключовим елементом у процесі післявоєнного відновлення. Воно також виступає каталізатором для розвитку містобудівних, земельних, природоохоронних та інших кадастрів і реєстрів, які наповнюються завдяки створенню відповідної просторової документації.

Повномасштабна воєнна агресія Росії проти України значно загострила проблеми просторового розвитку, посиливши соціальні, економічні, безпекові та екологічні загрози. Тому питання просторового розвитку територіальних громад у післявоєнний період набуває особливої важливості для формування спроможних громад, здатних забезпечити комфортні умови для життя населення та ефективного функціонування бізнесу. Виявлення ризиків, пов'язаних із просторовим розвитком громад у зв'язку з війною, та визначення можливих шляхів їх подолання підкреслює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями просторового планування в Україні займалися такі вчені, як Ю.В. Кондратенко [1], О.С. Малохліб [2], І.В. Ігнатенко [3], А.І. Ріпенко [4], О.І. Ущаровська [5], Д.В. Федчишин [6], М.В. Шульга [7] та інші вчені. Роботи цих авторів були присвячені дослідженню актуальних питань у сфері містобудівної діяльності.

Постановка завдання. Завдання статті полягає в тому, щоб дослідити правові проблеми та перспективи просторового планування використання земель у межах територіальних громад та визначити на цій основі пріоритетні напрями удосконалення земельного та містобудівного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Просторове планування виступає як один із основних інструментів забезпечення сталого розвитку громад. У розвинених країнах його використовують для розробки довгострокових стратегій, спрямованих на гармонізацію економічних, соціальних та екологічних потреб, які часто можуть суперечити одна одній.

З огляду на децентралізацію все гостріше постає питання забезпечення спроможності територіальних громад, невід'ємним складником чого виступає просторовий розвиток [7]. 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 багатоврівневого прийняття управлінських рішень [3, с. 134].

В свою чергу, стратегічне планування розвитку території територіальної громади спрямоване на забезпечення соціально, економічно й екологічно збалансованого розвитку території територіальної громади. Сталий розвиток, закладений в основу стратегічного планування, дозволить створити повноцінне життєве середовища для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання земельних та природних ресурсів, удосконалити екологічну інфраструктуру

туру, покращити умови проживання, відпочинку й оздоровлення громадян, зберегти та збагатити біологічне розмаїття та культурну спадщину [8, с. 84].

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 [9, с. 50].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», прийнятий 17 червня 2020 року запровадив просторове планування для територіальних громад та створив правову базу цього питання. Так, згідно з Законом, територіальні громади отримали право планувати майбутнє використання всієї своєї території (як в межах, так і за межами населених пунктів) [10]. Крім того, зміни торкнулися Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині створення містобудівної (просторової) документації територіальних громад, зокрема комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [11].

Відповідно до вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» органам місцевого самоврядування до 1 січня 2025 року необхідно забезпечити розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Крім того, тепер містобудівна документація інтегрується з земельною. Це значно підвищує якість самого документу. Коли є чітке розуміння процесу формування містобудівної документації, економічна та інвестиційна привабливість територій суттєво зростає.

Однак ще до війни органи місцевого самоврядування стикалися з численними проблемами у формуванні комплексних планів просторового розвитку, і ці виклики лише загострилися з початком бойових дій. Основні проблеми включають: (а) нестача необхідних баз даних, відсутність актуальної картографічної основи та планувальних інструментів, що відповідають масштабу територіальних громад; (б) практична складність внесення даних з комплексного плану до Держгеокадастру та містобудівних кадастрів; (в) брак кваліфікованих фахівців у сфері архітектури та містобудування, здатних запропонувати комплексні рішення для розвитку громади і сформувати міждисциплінарну команду для розробки комплексного плану, враховуючи інтереси всіх зацікавлених сторін і населених пунктів громади; (г) застарілість або відсутність містобудівної документації (генеральних планів або детальних планів територій); (д) нестабільна просторова конфігурація громад. Це питання обумовлене низкою факторів, зокрема незавершеною передачею земель до територіальних громад і існуванням слабких громад, які, через територіальну або фінансову неспроможність, можуть бути в майбутньому об'єднані з потужнішими сусідніми громадами; (е) відновлення субвенцій Держбюджету для створення комплексних планів та залучення коштів міжнародних фінансових організацій.

Частково нейтралізувати дані проблеми допомагають іноземні партнери. Зокрема, програма USAID АГРО спільно з програмою USAID ГОВЕРЛА надають підтримку та впроваджують інструментарій комплексного просторового планування територій громад для їх повоєнного відновлення. Крім того, відповідно до Угоди про фінансову підтримку між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку в рамках Програми з прискорення приватних інвестицій у сільське господарство протягом 2021-2024 рр. заплановано розробити близько 600 планів просторового розвитку територій територіальних громад. Витрати на це передбачено з державного бюджету у розмірі 62,5 млн гривень.

Ще одним значущим інституційним ризиком є відсутність комплексного підходу в органах місцевого самоврядування до розробки стратегічних документів. Часто цілі, закладені в стратегіях розвитку територіальних громад, та проєктні рішення, передбачені в комплексних планах просторового розвитку, не узгоджуються між собою, не відображаються у програмах і проєктах місцевого розвитку та залишаються переважно декларативними. Ця неузгодженість призводить до відсутності системності у розвитку громад.

До того ж інформаційне забезпечення розробки Комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад залишається незадовільним. Це створює потребу в проведенні землевпорядних робіт, зокрема, інвентаризації земель. Також відсутні методологічні та методичні підходи до розробки проєктів комплексного плану просторового розвитку громад у частині землевпорядних робіт. Усе це вказує на необхідність прийняття на національному рівні відповідних управлінських рішень для нормативно-методичного забезпечення землевпорядних робіт.

Під час війни виникли додаткові проблеми, зокрема нові види обмежень на постраждалих територіях, які в майбутньому потребуватимуть регулювання. Це необхідно, щоб уникнути «ручного» і непублічного управління з потенційними корупційними ризиками.

Як вірно зазначено в літературі, належне правове регулювання планування використання земель з оцифруванням та уніфікацією встановлених обтяжень прав і обмежень у використанні земель, забезпечення публічності та доступності документації з планування використання територій, забезпечення скоординованості у діяльності суб'єктів владних повноважень, як необхідної умови ефективної боротьби з корупцією, визначеної у ратифікованій Україною Конвенції ООН проти корупції, посилення контролю за використанням земель, є шляхом подолання корупції у сфері земельних відносин та містобудування [12, с. 162].

Потрібно також звернути увагу на те, що після завершення війни комплексний план просторового розвитку потребуватиме вдосконалення. Його мета полягатиме не лише у відновленні територій до передвоєнного стану, а й у створенні кращих умов із розширеними можливостями для громад. План повинен враховувати збитки, завдані воєнними діями, щоб забезпечити ефективне планування фінансування та складання чіткої послідовності робіт з відновлення територій.

Саме тому запровадили новий документ, який має на меті сформувати системне бачення відбудови – Програму комплексного відновлення. В результаті стратегічне та просторове планування розвитку громад і регіонів має бути більш синхронізованим і ефективним. У цьому контексті програма комплексного відновлення стане ключовим документом. Вона інтегрує просторове та стратегічне планування, і в майбутньому може стати основою для нової містобудівної документації та стратегії розвитку територій.

Програми комплексного відновлення розробляються на рівні області та кожної територіальної громади окремо. Програми комплексного відновлення визначають основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включають комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища.

Порядок розроблення таких програм комплексного відновлення врегульовано ст. 15-1, 15-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» і Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» від 14.10.2022 р. № 1159.

Програма має містити інформацію за всіма ключовими сферами життєдіяльності – економічну та екологічну оцінку, стан житлової та соціальної інфраструктури, аналіз негативних впливів тощо. Крім того, вона передбачає аналіз містобудівної документації та визначення її актуальності – у цьому розділі можна обґрунтувати пропозиції щодо доцільності зміни функціонального призначення територій, перенесення об'єктів виробничої сфери тощо.

Положення затвердженої програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) в свою чергу є складовими вихідних даних для розроблення та внесення змін до містобудівної документації на місцевому рівні – Генеральних планів населених пунктів.

Варто підкреслити, що Програми комплексного відновлення на сьогодні не є обов'язковими для більшості територіальних громад. Практика показує, що для громад, території яких не зазнали значних пошкоджень і руйнувань або які не стикаються з комплексними соціально-еко-

номічними, інфраструктурними, екологічними чи іншими кризовими явищами, розробка такої програми не є доцільною.

Підсумовуючи можна зазначити, що Програми комплексного відновлення – це стратегічні документи, у яких громади викладають свої плани відбудови на середньострокову перспективу. Вони створюються з урахуванням усіх факторів, викликів та потреб, які можуть грати важливу роль для їхнього розвитку у майбутньому. Всі програми напрацьовуються на період до 2027 року. Наразі вже 151 громад з 1469 прийняли рішення про розроблення Програм комплексного відновлення на своїй території [13]. Вона має сприяти впровадженню таких сучасних підходів, як раціональне просторове планування, стала міська мобільність, безбар'єрність, інклюзивність, енергоефективність та екологічність.

Висновки. Запровадження комплексного просторового планування територій громад забезпечує планування не тільки в межах населених пунктів, але і на всій території громади, що дозволяє економити як кошти, так і час при створенні єдиної цифрової електронної документації. Якісна містобудівна документація повинна формувати основу для програм відновлення територіальних громад.

Крім того, комплексний план просторового розвитку територій повинен стати потужним інструментом для розвитку громади який розв'яже типові проблем, з якими стикаються територіальні громади. Зокрема, він забезпечить: виявлення місцезнаходження безгосподарських земель; збільшення надходжень до місцевих бюджетів від плати за землю; залучення інвестицій в об'єкти, запропоновані громадою, та забезпечення їх земельними правами, тощо.

В свою чергу, ефективне використання територій досягається через запровадження чітких процедур, заснованих на відкритості та прозорості проектних рішень, зокрема через публічне представлення результатів проектів в електронному вигляді. Важливим є також забезпечення належного контролю в цій сфері та невідворотність покарання за порушення містобудівного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кондратенко Ю.В. Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 219 с.
2. Малохліб О.С. Правові засади використання земельних ділянок для житлового будівництва: моногр. Харків: Юрайт, 2021. 176 с.
3. Ігнатенко І.В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130–135.
4. Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 462 с.
5. Ущатовська О.І. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 3. 2018. С. 68–73.
6. Шульга М.В., Ігнатенко І.В., Федчишин Д.В. Законодавчі новели щодо вирішення земельних спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 1 (42). С. 75–81.
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/n2/16smvmnp.pdf>.
8. Сидор В.Д. Запровадження стратегічного планування розвитку території територіальної громади. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2 (17). С. 80–85.
9. Федчишин Д.В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: моногр. Харків: Вид-во «Фінарт», 2015. 248 с.
10. 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>.
11. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
12. Ільків Н.В. Комплексне планування розвитку територій об'єднаних територіальних громад як законна альтернатива корупційним практикам. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 10 грудня*

- 2021 р.) / за заг. ред. І.В. Красницького. Львів: Львівський держ. ун-т внутрішніх справ, 2021. С. 158–162.
13. Шуляк О. Кількість громад, які почали складати програми свого комплексного відновлення, зростає. Чому ці програми є все більш актуальним. URL: <https://sluga-narodu.com/kilkist-hromad-iaki-pochaly-skladaty-prohramy-svooho-kompleksnoho-vidnovlennia-zrostaie-chomu-tsi-prohramy-ie-vse-bilsh-aktualnym/>.