

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.33>

ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Лісова Т.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-3747-1733,
e-mail: t.v.lisova@nlu.edu.ua*

Лісова Т.В. Використання земель у сфері містобудування: особливості правового регулювання.

Статтю присвячено актуальним питанням правового регулювання використання земель у сфері містобудування. Досліджено законодавче забезпечення використання земель для забудови. Проаналізовано терміни «містобудування» та «містобудівна діяльність», встановлено їх співвідношення. Ідеться про основні напрями містобудівної діяльності та вимоги до її проведення. Запропоновано власний підхід до раціонального містобудування. Наголошується на державній реєстрації прав як умові забудови земельних ділянок.

Досліджено проблеми у сфері просторового планування територій територіальних громад, зокрема розробки комплексних планів просторового розвитку територій. Зазначається про мету розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. Акцентовано увагу на недоліках законодавчого забезпечення просторового планування територій територіальних громад. Запропоновано шляхи розв'язання проблем у сфері розробки комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад.

Наголошено на ролі та особливостях просторового планування в умовах воєнних дій та повного відновлення громад.

Розглянуто взаємозв'язок містобудівного та Державного земельного кадастру. Зазначається про особливості ведення та співвідношення Державного земельного та містобудівного кадастрів у містобудівній діяльності.

Розглянуто переваги впровадження електронних технологій у сферу будівництва (єдиної електронної системи).

Досліджено особливості проведення містобудівного контролю у сфері використання земель для забудови. Проаналізовано систему органів містобудівного контролю. Зазначається про вплив децентралізації на сферу здійснення містобудівного контролю. Наголошено на ролі державного архітектурно-будівельного контролю у сфері містобудування.

Акцентовано увагу на прогалинах правового регулювання у сфері забезпечення охорони земель для забудови, що є необхідним на всіх етапах благоустрою населених пунктів. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в частині охорони земель, які використовуються для забудови.

Ключові слова: використання земель; забудова земель; просторове планування; містобудівна діяльність; містобудівний контроль; охорона земель; планування територій; містобудування.

Lisova T.V. Use of land in urban development: peculiarities of legal regulation.

The article is devoted to topical issues of legal regulation of land use in the field of urban development. The author examines the legislative support for the use of land for development. The terms «urban development» and «urban development activity» are analysed and their correlation is established. The main directions of urban development activities and requirements for their implementation are discussed. The author offers his own approach to rational urban planning. The author emphasises the state registration of rights as a condition for land development.

The problems in the field of spatial planning of territories of territorial communities, in particular, the development of comprehensive plans for spatial development of territories, are investigated. The purpose of developing comprehensive plans for the spatial development of territories of territorial communities is noted. Attention is focused on the shortcomings of legislative support for spatial planning of territories of territorial communities. The author suggests ways to solve problems in the field of elaboration of comprehensive plans for spatial development of territories of territorial communities.

The role and peculiarities of spatial planning in the context of military operations and post-war reconstruction of communities are emphasised.

The relationship between urban planning and the State Land Cadastre is considered. The peculiarities of maintaining and correlation of the State Land and Urban Planning Cadastres in urban planning activities are noted.

The advantages of introducing electronic technologies in the field of construction (unified electronic system) are considered.

The features of urban planning control in the sphere of land use for development are investigated. The system of urban planning control bodies is analysed. The influence of decentralisation on the sphere of urban planning control is noted. The role of state architectural and construction control in the field of urban development is emphasised.

Attention is focused on the gaps in legal regulation in the field of ensuring the protection of land for development, which is necessary at all stages of the improvement of settlements. Proposals are made to improve the current legislation in terms of protection of land used for development.

Key words: land use; land development; spatial planning; urban planning activities; urban planning control; land protection; territory planning; urban development.

Постановка проблеми. Протягом останніх років, зокрема в умовах стрімкого розвитку будівельної галузі, розвитку інженерної та транспортної інфраструктури, особливої актуальності набувають проблеми правового регулювання використання земель у сфері містобудування. Так, вельми важливими у вищезазначеній сфері є питання забезпечення здійснення містобудівного контролю під час забудови земель, цифровізації будівельних процесів, територіального планування використання земель для містобудівних потреб тощо.

Проте наукові дослідження вказаних вище проблем мають переважно фрагментарний характер. Наукового аналізу потребують і оновлені приписи земельного та містобудівного законодавства у зазначеній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженням теоретичних або окремих практичних проблем, які виникають у царині використання земель для містобудівних потреб у сфері містобудування, займалися вітчизняні вчені, серед яких варто відзначити роботи: І.В. Ігнатенко [1; 2], А.І. Ріпенка [3; 4], Д.В. Федчишина [5; 6] та ін. Однак сучасні проблеми використання земель у сфері містобудування потребують комплексного наукового аналізу.

Метою дослідження є аналіз приписів сучасного законодавства, якими регламентоване використання земель у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII містобудування (містобудівна діяльність) становить собою цілеспрямовану діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян та їхніх об'єднань, яка спрямована на створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів за умови збереження традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [7]. Аналіз змісту вищевказаного Закону свідчить про ототожнення законодавцем термінів «містобудування» та «містобудівна діяльність». Водночас, термін «містобудування» є ширшим, ніж поняття «містобудівна діяльність». Вказані терміни співвідносяться між собою як ціле та частина. Адже містобудування забезпечується шляхом діяльності певних законодавчо визначених суб'єктів, які здійснюють діяльність, спрямовану на планування використання, забудову територій, проектування, будівництво, реконструкцію об'єктів містобудування тощо.

Доцільно наголосити, що вказане законодавче поняття зазнає критики у наукових працях. Так, А.І. Ріпенко, вважаючи зазначене поняття надмірно широким та дещо розмитим, пропонує роз-

глядати останнє як діяльність різних суб'єктів зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища. Ідеться про діяльність органів влади, юридичних та фізичних осіб щодо організації матеріально-просторового середовища людей шляхом планування територій, проєктування та розміщення об'єктів будівництва, їх реконструкції, капітального ремонту, здійснення благоустрою територій [3, с. 12, 443].

Головними напрямками містобудівної діяльності є насамперед: планування, забудова та інше використання територій; розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій, вибір, вилучення (вкуп) і надання земель для містобудівних потреб; здійснення архітектурної діяльності; розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури територій та населених пунктів; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів (ст. 2) [7]. Водночас, як випливає зі змісту вказаного Закону, здійснення містобудівної діяльності повинно бути спрямоване й на захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу як техногенних і соціально-побутових факторів, так і небезпечних природних явищ; збереження пам'яток культурної спадщини; забезпечення розвитку національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні; розробку правових актів, національних стандартів, норм і правил у сфері містобудування; контроль за дотриманням містобудівного законодавства тощо.

Отже, як слушно зазначають науковці, в основі містобудування, як комплексної складної системи, є три важливі соціальні фактори: праця, побут, відпочинок населення [3, с. 10].

При цьому, серед вимог до містобудівної діяльності законодавець виокремлює: забезпечення розробки містобудівної документації, проєктів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проєктування, з дотриманням норм і правил; розміщення і будівництво об'єктів містобудування відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проєктів цих об'єктів; урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій.

Підкреслимо, що важливими законодавчими вимогами до містобудівної діяльності є раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок, а також урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва (ст. 5) [7]. Видається доцільним вести мову про так зване раціональне містобудування, що передбачає планування, проєктування, будівництво та реконструкцію об'єктів містобудування з урахуванням інтересів власників та користувачів земельних ділянок відповідно до містобудівної документації.

Головною категорією земель, які використовуються для містобудування, є землі житлової та громадської забудови. При цьому, як свідчить зміст Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, забудова земельних ділянок здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок за наявності у них права на забудову відповідно до вимог містобудівної документації [8]. Право ж на забудову становить собою законодавчо забезпечену можливість і здатність особи (забудовника) проводити дозволена законом містобудівельну діяльність на земельній ділянці, що належить їй на праві власності або на праві користування [6]. Отже, приступати до зведення будівель можна лише після державної реєстрації прав на земельні ділянки.

У сучасних умовах правового регулювання поряд з традиційними з'являються нові види містобудівної документації. Насамперед ідеться про комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, який розробляється на всю її територію. Водночас у разі, якщо територія громади включає лише територію населеного пункту, комплексний план не розробляється. Розроблення комплексних планів просторового розвитку спрямоване на забезпечення цілісного просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення, а також територій, які розташовані за їх межами. Ідеться про досягнення сталого розвитку територій територіальних громад через розробку та впровадження таких планів.

Як слушно наголошує І.В. Ігнатенко, закріплене у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» поняття «планування і забудова територій» за його змістом може бути ідентифіковане як комплексне просторове планування, яке охоплює як територію, так і акваторію. Науковиця розглядає комплексний план просторового розвитку території як одну з форм регулювання земельних відносин, яка спрямована на недопущення неналежного використання земель

них ділянок, зокрема їх забудови, порушення містобудівних норм і правил, що може призвести до негативного впливу на довкілля і здоров'я людей [2, с. 471, 472, 473-474].

На жаль, на сьогоднішній день рівень розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад є доволі низьким, що, певною мірою, викликане відсутністю процесуального та методологічного забезпечення розроблення проєктів комплексного плану у частині землевпорядних робіт [9, с. 40]. Слід зазначити, що, відповідно до ст. 45-1 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади має включати: матеріали топографо-геодезичних вишукувань та погодження відповідно до Земельного кодексу України; експлікацію земельних угідь за власниками та користувачами земельних ділянок; переліки обмежень у використанні земель та переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель; збірний план земельних ділянок, наданих у власність чи користування, та земельних ділянок, не наданих у власність чи користування; план розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень) [10].

Фактично просторове планування є певним інструментом гарантування законності, цілісності та обґрунтованості рішень [11, с. 134]. Зазначене підтверджує зміст Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якого розроблення комплексних планів просторового розвитку передбачає дотримання балансу державних, громадських та приватних інтересів.

Під час воєнних дій просторове планування розвитку територій набуває нових особливостей, відбувається зростання його значення, адже надзвичайно гостро постають питання повоєнного відновлення територіальних громад, що є багатоетапним явищем та потребує значної фінансової підтримки. Роль просторового планування у повоєнному відновленні громад пояснюється роботою відповідних місцевих програм комплексного відновлення.

При використанні земель для забудови відбувається ведення Державного земельного кадастру. Водночас, Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено ведення й містобудівного кадастру. Відповідно до ст. 22 вищевказаного Закону містобудівний кадастр становить собою державну або комунальну систему зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, будівельну діяльність, інформаційних ресурсів будівельних норм і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. Складовою частиною містобудівного кадастру є Єдина державна електронна система у сфері будівництва. До створення містобудівного кадастру на державному рівні, як інтегрованої інформаційної системи, до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва можуть вноситися відомості містобудівного кадастру [8].

У наукових працях на шляху до територіального планування пропонується об'єднати вказані вище види кадастрів [3, с. 446-447]. Проте чи є доцільним таке об'єднання? Відповідно до Закону містобудівний кадастр ведеться з урахуванням даних Державного земельного кадастру. Водночас через специфіку об'єктів Державного земельного та містобудівного кадастрів, різний порядок внесення відомостей таке об'єднання не є доцільним.

Позитивним кроком законодавця, що дозволяє спростити процес отримання послуг у сфері будівництва, слід вважати впровадження електронних технологій у сферу будівництва (єдину електронну систему), що забезпечує ефективну інформаційну взаємодію з іншими електронними інформаційними системами (як-от: Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно тощо).

До особливостей використання земель для забудови належить і містобудівний контроль. Фактично ідеться про архітектурно-будівельний контроль, що здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад. Підкреслимо, що повноваження вказаних суб'єктів полягають у контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, правил, положень містобудівної документації, вихідних даних, проєктної документації. Щодо використання земель житлової та громадської забудови здійснюється не лише містобудівний контроль. Зазначені землі виступають також і об'єктом державного контролю, що здійснюється Держгеокадастром (його територіальними органами), Держекоінспекцією та виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, які наділені повноваженнями щодо державного нагляду (контролю) за

їх використанням та охороною. Отже, в умовах децентралізації значних повноважень набувають органи місцевого самоврядування, виконавчі органи яких наділені повноваження у сфері як містобудівного, так і контролю за використанням та охороною земель.

На жаль, містобудівне законодавство характеризується відсутністю приписів, спрямованих на забезпечення охорони земель для забудови (крім загальних положень Закону України «Про основи містобудування»). Однак забезпечення охорони земель для забудови повинно здійснюватися на всіх етапах благоустрою населених пунктів, починаючи від планування, проєктування та закінчуючи будівництвом об'єктів.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що законодавство у сфері використання та охорони земель у царині містобудування потребує вдосконалення. Зокрема, вкрай важливо внести зміни до Законів України: «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині доповнення їх змісту нормами щодо охорони земель, що використовуються для забудови. У вказаних нормативно-правових актах необхідно закріпити вимоги щодо забезпечення збереження земель, їх раціонального використання при будівництві об'єктів на них, дотримання вимог екологічної безпеки тощо.

Потребує посилення і здійснення містобудівного контролю. Очевидно, що провідна роль у сфері здійснення останнього повинна належати державному архітектурно-будівельному контролю.

Необхідним є й підвищення рівня розробки комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. Окремою проблемою у зазначеній царині, що перешкоджає належному складанню комплексних планів просторового розвитку, є й прогалини у сфері ведення Державного земельного кадастру в частині його наповнення відомостями щодо опису меж адміністративно-територіальних одиниць, а також щодо контурів та якісних характеристик угідь. Видається доцільним посилити відповідальність усіх суб'єктів процесу забезпечення розробки комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад та просторового планування розвитку територій в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія. Харків: Вид-во «Фінарт», 2014. 274 с.
2. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення просторового планування як передумови розвитку земельного потенціалу територіальних громад. Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: колективна моногр. / за ред. д.ю.н., проф. А.П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т.В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 466–487.
3. Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2019. 496 с.
4. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 20 с.
5. Федчишин Д.В. Правові засади використання земель громадської забудови: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2014. 20 с.
6. Федчишин Д.В. Правові засади використання земель громадської забудови: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2015. 207 с.
7. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
8. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 18. Ст. 735.
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Лобунько Ю.В. Інформаційні проблеми розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. *Грааль науки*. 2021. № 9. С. 33–41.
10. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
11. Хрустовський С., Слободянюк Ю. Просторове планування розвитку територій громад під час та після війни: правові аспекти. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2022. № 27. С. 128–134.