

РОЗДІЛ 4

МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

Петрецька Наталія Івнівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та
порівняльного правознавства
ДВНЗ “Ужгородський національний університет”

4.1. Право людини та громади на сталий територіальний розвиток

У частині планування та розвитку територіальних систем, зокрема міст, за принципами сталого розвитку і досі залишаються актуальними питання дозвільних, погоджувальних та контрольних механізмів у містобудівній діяльності. Затверджена державна політика сталого розвитку висвітлює концепцію, основою якої є встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Залучення інвестицій та забезпечення екологічної стійкості, за відсутності належного законодавчого регулювання та в умовах війни, є надзвичайно складним випробуванням як для громад, так і всієї держави. Мінімізація потенційних ризиків щодо гармонійного просторового планування та забудови територій є аморфною з точки зору реальності правового регулювання ^[1].

По-перше, планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях, а планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами в установленому законодавством порядку ^[2].

По-друге, нормативне регулювання планування та забудови територій здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових

¹ Петрецька Н.І., Машіка П.Ю. Комплаєнс-контроль екологічних вимог містобудівної діяльності: Закарпатські правові читання. *Сталий розвиток та інституційна спроможність в умовах війни: національний та міжнародно-правовий аспекти*: Матеріали XVI міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 26–27 квітня 2024 року р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. 472 с.

² Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст.343

актів, правил, державних та галузевих будівельних норм [³]. Згідно цих будівельних норм, під час проектування, будівництва та експлуатації об'єктів повинно бути забезпечено дотримання основних вимог до будівель і споруд з урахуванням їх функціонального призначення. Основними вимогами до будівель і споруд є забезпечення: 1) механічного опору та стійкості; 2) пожежної безпеки; 3) гігієни, здоров'я та захисту довкілля; 4) безпеки і доступності під час експлуатації; 5) захисту від шуму та вібрації; 6) енергозбереження та енергоефективності; 7) сталого використання природних ресурсів. Ці вимоги стосуються засад будівництва, екологічних санітарних вимог та нормативів щодо якості матеріалів та інших компонентів будівель, а також враховуються інтереси власників земельних ділянок щодо їх використання та планування забудови на своїй приватній території. За цим принципом не може бути порушене цільове використання земель. Виникає дискусія щодо забезпечення принципу просторового планування територій в цілому. З однієї сторони, не можливо зобов'язати власника земельної ділянки (право приватної власності якого гарантується) планувати та використовувати її з умовами чи обмеженнями всупереч його інтересів. З іншої, законодавчо закріплені правила містобудування, благоустрою території та принципи добросусідства, які є тими регуляторами публічно-приватних правових відносин за допомогою дозвольного, погоджувального та контрольного механізмів, які зобов'язують власника земельної ділянки дотримуватись екологічних та інших вимог містобудівної діяльності.

Важливо, щоб у законодавстві було чітко прописані норми, в яких буде зазначено про необхідність закріплення генерального плану та здійснення належного зонування території, а до цього моменту не можливо виконати стратегію сталого розвитку. Хаотичність забудов, відсутність належної міської інфраструктури, неврахування важливості дотримання санітарно-епідеміологічних та екологічних норм, просторового планування та розвитку, зелених та санітарних зон супроводжуватиметься для громади міста значними фінансовими витратами на усунення проблем, які виникатимуть в майбутньому. В результаті, виникатимуть постійні скарги мешканців, в тому числі і судові позови. Тільки шляхом законодавчого врегулювання можливо вирішити проблеми містобудівної діяльності за принципами сталого розвитку. Важливими є розробка генпланів з обов'язковим та

³ Про будівельні норми: Закон України від 5.11.2009р. № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5, ст.41

належним контролем за дотриманням інженерних, екологічних, санітарних та інших містобудівних норм, адже ними гарантується право на безпеку та комфорт життєдіяльності людини.

По-третє, державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю [4]. А вже контроль за дотриманням порядку проведення обстеження та паспортизації об'єктів, а також реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю. Державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [5].

По-четверте, крім законодавства є ряд підзаконних актів, які регулюють процедурно-процесуальні аспекти щодо виконання вимог містобудування. Завершальним етапом в розробці проектів будівництва, яка проводиться перед затвердженням проектної документації є експертиза проектно-кошторисної документації. Згідно Постанови КМУ №560 від 11.05.2011р. «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення та перевірка якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, зокрема щодо додержання нормативів з питань створення умов для безперешкодного доступу осіб з

⁴ Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39, ст.350.

⁵ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст.343.

інвалідністю та інших маломобільних груп населення, допустимого відсотка забудови земельної ділянки, гранично допустимої висоти будівництва та щільності населення, санітарного і епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, енергозбереження, кошторисної частини проекту будівництва. Отже, експертиза є завершальним етапом розроблення проектів будівництва. Відповідно до частини четвертої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, які:

- за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, у тому числі щодо додержання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення;

- споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, в частині міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, та підлягають оцінці впливу на довкілля тощо [6].

Також за рішенням замовника може проводитися експертиза проектів будівництва інших об'єктів або окремих розділів проектної документації. Варто також зазначити і про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації, який закріплений постановою КМУ №548 від 25.05.2011р. Експертизу проводять експертні організації незалежно від форми власності, що відповідають визначеним Мінінфраструктури критеріям і відомості про які внесені Мінінфраструктури до Реєстру будівельної діяльності. Варто відзначити у цьому плані те, що коли здійснювалась держекспертиза проектів до реформи, то ступінь її ефективності контролю був набагато вищим.

⁶ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст.343

Натомість, з метою забезпечення сталого розвитку та дотримання принципу прозорості ведення містобудівної діяльності дійсно вбачається необхідність здійснення комплаєнс-контролю. Комплаєнс – це певні заходи у компанії, які не дозволять її співробітникам порушити закон чи корпоративну етику. Тобто це система заходів управління та контролю в компанії, спрямована на попередження та подолання ризиків недотримання вимог законодавства, правил, стандартів та рекомендацій (зокрема, органів контролю). Наразі комплаєнс-контроль є чи не у всіх компаній США та Європи. Це внутрішні відділи, які перевіряють, чи законно та етично працює компанія [7].

Це доволі просто і водночас надзвичайно складно організувати комплаєнс-контроль містобудівної діяльності в Україні. Для цього потрібно унормувати всю галузь містобудівної діяльності, значну увагу якої слід зосередити на екологічних вимогах. На рівні закону визначити чіткі критерії та вимоги до генплану, детальних планів тощо. Але основне, це подолання корупції. Хоча якщо правила чіткі, то і виконувати їх нескладно, тим більше якщо за протиправні діяння гарантується принцип невідворотності від відповідальності. Передбачити матеріальну відповідальність для розробників проектів містобудівної документації. Як показує судова практика, таких спорів чимало і в основному винуватою стороною є орган місцевого самоврядування, який згідно законодавства затверджує проект містобудівної документації. А також припинити діяльність з узаконення самочинного будівництва, яке не відповідає плануванню згідно генерального та детального планів; провести моніторинг щодо «захоплення» земель загального користування, які призначаються для зелених зон, тротуарів, велосипедних доріжок; усунути різні перешкоди при пересуванні маломобільних груп населення тощо. Таким чином, моніторинг, контроль і відповідальність мають бути основою у здійсненні містобудівної діяльності [8].

⁷ Що таке комплаєнс. Матеріал підготовлено за підтримки UNIC. AIN.UA. URL: <https://ain.ua/special/what-does-compliance-mean/>

⁸ Петрецька Н.І., Машіка П.Ю. Комплаєнс-контроль екологічних вимог містобудівної діяльності: Закарпатські правові читання. *Сталий розвиток та інституційна спроможність в умовах війни: національний та міжнародно-правовий аспекти*: Матеріали XVI міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 26–27 квітня 2024 року р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. 472 с.

4.2. Містобудівна діяльність: поняття, напрями та об'єкт

Зміст та реалізація містобудівної діяльності характеризується локальним підходом, він здійснюється в рамках функціонування територіальної громади, в її інтересах, для реалізації індивідуально-групових та соціально-функціональних життєвих устремлінь її членів, тобто в межах території де виникає, конститується, інституціоналізується, функціонує та реалізується місцеве самоврядування, як локальний інститут публічної влади, що формується самою територіальною громадою. Звідсіля, містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, бо завдяки неї формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини-члена територіальної громади у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади) [9].

Відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом, Земельним кодексом, а також законами України: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами.

Містобудівна діяльність (містобудування) - це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка 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 при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури. як об'єкт еколого-правового регулювання – це

⁹ Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2013, вип. 5. С. 102–107.

система правовідносин у сфері охорони навколишнього природного середовища у процесі здійснення містобудівної діяльності [10].

Також звернено увагу на необхідність розмежування таких понять як «будівельна діяльність», «будівництво» та «містобудівна діяльність». *Будівельна діяльність* – це сукупність організаційно-правових засобів, спрямованих на забезпечення і координацію роботи проектних будівельних контролюючих суб'єктів організаційно-правових повноважень з метою забезпечення будівництва. *Будівництво* – це види робіт, пов'язані із спорудженням нових, відновленням, реконструкції, вдосконаленням об'єктів виробничого і невиробничого призначення. В правовій науці будівництво розглядається як комплексна галузь економічної діяльності.

Об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (крім трубопроводів внутрішньогосподарських меліоративних систем).

До об'єктів будівництва НЕ належать нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування (облаштування), включаючи необхідні інженерні лінійні комунікації від свердловин для транспортування нафти і газу в місця підготовки продукції, та промислові трубопроводи для транспортування продукції, включаючи необхідні інженерні лінійні комунікації від свердловин для транспортування нафти і газу в місця підготовки продукції, а також прикордонні інженерно-технічні та фортифікаційні споруди, огорожі, прикордонні знаки, прикордонні просіки, комунікації.

Призначення *містобудівної діяльності* полягає у створенні безпечного та комфортного середовища життєдіяльності людини. Взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування й забудови територій. Визначення й раціональне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів.

Об'єктом містобудування є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки

¹⁰ Про основи містобудування: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52, ст. 683.

Крим, областей, адміністративних районів, територій територіальних громад, населених пунктів, їх частин.

Головними напрямками містобудівної діяльності є:

- планування, забудова та інше використання територій. Під територією у законодавстві розуміється - частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси. Відповідно функціональною зоною території є частина території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених видів цільового призначення земельних ділянок та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови, що визначається комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території;

- розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;

- визначення територій, вибір, вилучення (викуп) 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 інфраструктур територій та населених пунктів;

- створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;

- захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;

- збереження пам'яток культурної спадщини;

- розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні;

- забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів;

- розробка правових актів, національних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням;
- контроль за дотриманням містобудівного законодавства;
- підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації;
- ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

Сталий розвиток території територіальної громади – соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток території територіальної громади, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасних та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

є комплексним та складним, що включає як адміністративно-територіальний устрій так і політико-територіальну організацію влади. Як правило, під територією (лат. territorium – область, територія, від terra – земля) розуміються різні простори Земної кулі з її сухопутною та водною поверхнями, надрами та повітряними просторами, а також космічний простір та небесні тіла, які знаходяться у ньому. Термін «територія» використовується для визначення різних категорій земного та позаземного простору, відмежованих від інших відповідних просторів певними поверхнями (кордонами), які мають той чи інший юридичний статус і відповідний правовий режим [¹¹, с. 50].

Територія – це власне матерія просторової організації (організований простір), в тому числі забезпечення життєдіяльності людей та зв'язків між ними. У глобальному значенні, цінність території пов'язана із функціями яку вона виконує, в більшості випадків це обумовлюється ресурсним потенціалом. Ресурсний

¹¹ Батанов О.В. Територія як інститут конституційного права. *Часопис Київського університету права*. 2015. №2. С. 49–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_13.

потенціал включає в себе природні ресурси (складові надр Землі, воду, рослинний та тваринний світи, а також землю) і природні умови (клімат, рельєф, зональність, екологічна ситуація регіону) [¹²]. Важлива особливість природних ресурсів, яка впливає на їх економічну оцінку з екологічної точки зору – це їх вичерпність. Тому організація простору через територіальне планування дає можливість організувати використання природних ресурсів раціонально, а природних умов – на благо. Власне, протяжність та безперервність екологічної мережі сприяє забезпеченню здорової екологічної ситуації, зберігаючи природні умови, що відіграють головну роль для сталого розвитку регіонів [¹³].

Містобудівна діяльність здійснюється на основі розробки, оновлення та затвердження містобудівної документації, яка в свою чергу підлягає стратегічній екологічній оцінці в порядку, встановленому Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку». До містобудівної діяльності ставляться дотримання екологічних вимог, з метою охорони навколишнього середовища, про що зазначається у проекті містобудівної документації, а вона в свою чергу є одночасно звітом про стратегічну екологічну оцінку.

Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні встановлюються Кабінетом Міністрів України. На місцевому рівні у містобудівній документації обов'язково передбачається розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту.

4.3. Поняття та складові містобудівної документації

Містобудівна документація – затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання території¹⁴ Розробка містобудівної документації

¹² Економіка довкілля і природних ресурсів: монографія / Ю.В. Дзядичевич та ін. Тернопіль: Астон, 2016. 392 с.

¹³ Petretska Nataliia (2024) Principles of Planning an Urban Environmental Network in Ukraine. The conference «Transparency of the Public Sector and Open Governance at the National and Regional Level» 05.12.2024. Organized by Transparency International Slovakia in cooperation with the Faculty of Law of Comenius University in Bratislava. Bratislava. 2024.

¹⁴ Про основи містобудування: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52, ст. 683.

здійснюється проектними організаціями, іншими юридичними особами, які мають ліцензії на виконання відповідних робіт, що видаються в порядку, встановленому законодавством. Саме тому Кабінетом Міністрів України визначається Порядок проведення експертизи містобудівної документації. Цим Порядком зазначено, що експертизі підлягають проекти такої містобудівної документації, а також внесення до них змін: Генеральної схеми планування території України; схеми планування окремих частин території України; схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів; комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад; генеральних планів міст [¹⁵].

Містобудівна документація розробляється у формі електронного документа, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України, на оновленій картографічній основі, облікованій у Державному картографо-геодезичному фонді України, в цифровій формі як набори тематичних геопросторових даних у Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів містобудування для формування баз даних містобудівного кадастру [¹⁶].

Містобудівна документація є основою для:

- вирішення питань раціонального використання територій, регулювання розселення;
- підготовки обґрунтованих пропозицій щодо встановлення та зміни меж населених пунктів;
- підготовки вихідних даних для розробки землепорядної документації;
- вирішення питань щодо розташування та проектування нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій;
- вирішення питань щодо вилучення (викупу), передачі (надання) земельних ділянок у власність чи користування громадян та юридичних осіб.

¹⁵ Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації: Постанова КМУ №548 від 25.05.2011. *Урядовий кур'єр*. № 120, 06.07.2011.

¹⁶ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст. 343.

Основою містобудівної діяльності є діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб пов'язана з **плануванням і забудовою територій**, яка передбачає:

- 1) прогнозування розвитку територій;
- 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, транспортних, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів;
- 8) реконструкцію існуючої забудови та територій;
- 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;
- 10¹) створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення;
- 11) проведення моніторингу забудови;
- 12) ведення містобудівного кадастру;
- 13) здійснення контролю у сфері містобудування.

Планування територій на державному рівні здійснюється шляхом розроблення відповідно до Закону «Про генеральну схему планування території України» [17] схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них.

Генеральна схема планування території України визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення

¹⁷Про Генеральну схему планування території України: Закон України від № 3059-III від 7.02.2002р. Відомості Верховної Ради України, 2002, № 30, ст.204

сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. При розробці генеральної схеми враховуються економічні, географічні, історичні, екологічні, демографічні особливості регіонів.

Містобудівна документація на державному рівні підлягає експертизі та стратегічній екологічній оцінці.

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них. Отже:

- **Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади** – це 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 [¹⁸].

- **Детальний план території** – це одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та землевпорядна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території.

- **Генеральний план населеного пункту** – це одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та землевпорядна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади деталізують положення комплексного плану та є його невід’ємними складовими. Детальні плани території у межах території територіальної громади деталізують положення генеральних планів населених пунктів, а щодо територій, на які генеральні плани не розробляються, – комплексного плану. Детальні плани території

¹⁸ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст. 343.

одночасно з їх затвердженням стають невід'ємними складовими комплексного плану та/або генерального плану населеного пункту.

Зокрема розроблення містобудівної документації носить нормативний характер і приймається на основі законодавства та підзаконних актів органів виконавчої влади з метою забезпечення відповідного соціального результату на місцевому рівні. Тобто кінцева фаза у розробленні та прийнятті відповідного правореалізуючого акта. Цим актом закріплюється не лише мапа міста з вулицями, а й повинні враховуватись важливі екологічні складові для безпечного та здорового проживання її мешканців – громади міста.

У посібнику з планування територій відзначено, вже сама обставина, що невелика територія концентрує значну кількість людей, визначила раннє усвідомлення важливості проблеми її правильного використання. Зрозуміло, що такими осередками концентрації населення на перших етапах розвитку цивілізації стали міста, тому еволюційно планування територій отримало свій розвиток від планування міст і містобудування як перших напрямків організації простору суспільної життєдіяльності [19].

Містобудівна документація є основою генерального плану населеного пункту та відповідно генеральної схеми планування території України. Важливе місце під час розробки містобудівної документації відіграє планування та зонування території (зонінг). Під час розроблення плану території необхідне взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій, що включає в себе також: визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень [20].

Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. А це означає, що врахування державних та громадських інтересів при

¹⁹ Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С. Планування територій: навчальний посібник. Херсон: Грінв Д.С., 2014. 268 с.

²⁰ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст. 343.

плануванні та забудові територій є однією з основних вимог містобудівної діяльності, згідно закону «Про основи містобудування» (ст. 5).

Містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з урахуванням відомостей Державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі у цифровій формі в державній системі координат у формі електронних документів, що містять базові і тематичні геопросторові дані.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає:

- 1) актуалізацію картографо-геодезичної основи;
- 2) перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму;
- 3) приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства в частині формату зберігання та оброблення даних.

Містобудівною документацією визначаються території для містобудівних потреб, з урахуванням планів земельно-господарського устрою. Земельні питання є вкрай важливими для ведення майбутньої господарської діяльності міст, сіл, селищ та щодо визначення режиму їх використання. Землі, визначені для перспективного розвитку населених пунктів, спорудження конкретних об'єктів, до часу їх вилучення (викупу) і надання для містобудівних потреб використовуються власниками землі, землекористувачами відповідно до земельного законодавства. Територіальні громади в особі сільських, селищних, міських рад користуються переважним правом викупу земель, будинків і споруд для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією для громадських потреб. Визначення територій для містобудівних потреб здійснюються за погодженням уповноважених органів з питань містобудування та архітектури [21].

Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки – документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

²¹ Про основи містобудування: Закон України № 2780-ХІІ від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52, ст. 683.

Важливу роль у містобудівній діяльності відіграє саме затверджена документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, - комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій.

Види документації із землеустрою, відповідно до закону «Про землеустрій»:

- схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;
- проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад;
- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;
- містобудівна документація, яка одночасно є документацією із землеустрою (комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій);
- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;
- проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;
- проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);
- робочі проекти землеустрою;
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);

- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту;
- технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;
- технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель;
- технічна документація із землеустрою щодо резервування цінних для заповідання територій та об'єктів [22].

Діяльність із ведення документації землеустрою проводиться в обов'язковому порядку уповноваженими суб'єктами на землях усіх категорій незалежно від форми власності.

Будівельні норми, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини [23].

Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня. Вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування.

4.4. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади

Маючи унікальну географічну особливість держави, досі не забезпечене розроблення комплексних планів просторового розвитку. Якщо більш детально про це говорити, то комплексні плани це своєрідні бізнес плани для громад бачити зони розвитку, вкладання інвестицій та врахування інтересів держави, а також інтересів сусідніх громад. На практиці, у громад спільні проблеми це – сміттєзвалище, утримання та розвиток соціальної, транспортної інфраструктури тощо.

²² Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36, ст. 282.

²³ Про основи містобудування: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52, ст. 683.

Кожного бюджетного року орган місцевого самоврядування має затверджувати схеми землеустрою – картографічне зображення зонування територій, а це майже те саме що і комплексні плани просторового розвитку [24].

Комплексний план (КП) просторового розвитку території територіальної громади розробляється на всю територію територіальної громади. Комплексний план не розробляється, якщо територія громади включає лише територію населеного пункту. КП передбачає узгоджене прийняття рішень щодо цілісного просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їх межами, розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з дотриманням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності) [25].

Комплексний план включає планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади, а також:

- генеральний план населеного пункту – адміністративного центру територіальної громади;

- генеральні плани населених пунктів та детальні плани території у межах території територіальної громади, затверджені до прийняття комплексного плану, які відповідно до цієї статті визнані такими, що відповідають вимогам законодавства, узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану і підлягають включенню до нього;

- генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади, необхідність розроблення яких встановлена рішенням про затвердження комплексного плану (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

- планувальні рішення генеральних планів інших населених пунктів та детальних планів територій у межах території

²⁴ Petretska Nataliia (2024) Principles of Planning an Urban Environmental Network in Ukraine. The conference «Transparency of the Public Sector and Open Governance at the National and Regional Level» 05.12.2024. Organized by Transparency International Slovakia in cooperation with the Faculty of Law of Comenius University in Bratislava. Bratislava. 2024.

²⁵ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст. 343.

територіальної громади в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України;

- детальні плани території у межах території територіальної громади (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

- межі функціональних зон усієї території територіальної громади з вимогами до забудови та ландшафтної організації таких зон (плани зонування територій населених пунктів у межах території територіальної громади розробляються у складі генеральних планів та включаються до складу комплексного плану одночасно із затвердженням відповідних генеральних планів);

- історико-архітектурні опорні плани історичних ареалів населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць України (включаються до складу комплексного плану як невід'ємні складові генеральних планів відповідних населених пунктів).

Генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади деталізують положення комплексного плану та є його невід'ємними складовими. Детальні плани території у межах території територіальної громади деталізують положення генеральних планів населених пунктів, а щодо територій, на які генеральні плани не розробляються, - комплексного плану. Детальні плани території одночасно з їх затвердженням стають невід'ємними складовими комплексного плану та/або генерального плану населеного пункту.

Плани зонування територій населених пунктів у межах території територіальної громади розробляються у складі генеральних планів таких населених пунктів.

Зонування території здійснюється з дотриманням таких вимог:

- 1) урахування попередніх рішень щодо планування і забудови території;

- 2) виділення зон обмеженої містобудівної діяльності;

- 3) відображення існуючої забудови територій, інженерно-транспортної інфраструктури, а також основних елементів планувальної структури територій;

- 4) урахування місцевих умов під час визначення функціональних зон;

- 5) установлення для кожної зони дозволених і допустимих видів використання територій для містобудівних потреб, умов та обмежень щодо їх забудови;

6) узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями;

7) відображення меж прибережних захисних смуг і пляжних зон водних об'єктів;

8) відображення обмежень (у тому числі меж) використання приаеродромної території, встановлених відповідно до Повітряного кодексу України.

Параметри використання території та будівель, запропонованих для розташування у межах декількох земельних ділянок або окремої земельної ділянки, зокрема функціональне призначення, граничні поверховість та площа забудови, можливе розміщення на ділянці, є обов'язковими для врахування під час зонування відповідної території.

До складу Комплексного Плану обов'язково включаються планувальні рішення детальних планів територій (у тому числі формування земельних ділянок), на яких планується розміщення: за рахунок державного або місцевого бюджету: об'єктів соціальної інфраструктури (освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства); об'єктів, передбачених Генеральною схемою планування території України та схемою планування області; об'єктів, для розташування яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності (якщо розташування таких об'єктів передбачено комплексним планом); інших об'єктів, визначених замовником у завданні на проектування.

Після затвердження комплексного плану відомості про такі земельні ділянки підлягають внесенню до Державного земельного кадастру.

Розробником комплексного плану може бути суб'єкт господарювання, який має право здійснювати розроблення містобудівної документації відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» та документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій».

Вихідними даними для розроблення комплексного плану є відомості про:

- об'єкти Державного земельного кадастру;
- об'єкти нерухомого майна (крім земельних ділянок);
- речові права на нерухоме майно (включаючи земельні ділянки);
- обмеження у використанні земель;

- об'єкти лісового фонду;
- території та об'єкти природно-заповідного фонду та інші території екомережі;
- об'єкти Смарагдової мережі;
- об'єкти водного фонду та водно-болотні угіддя;
- мінерально-сировинні ресурси;
- об'єкти всесвітньої спадщини, їх території та буферні зони; пам'ятки культурної спадщини, у тому числі археологічні, їх території та зони охорони; межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць; історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території та їх зони охорони; охоронювані археологічні території, музеї;
- населення;
- об'єкти виробничого комплексу;
- об'єкти невиробничого комплексу (науково-дослідні та проектні організації, заклади освіти);
- об'єкти соціальної сфери;
- об'єкти цивільного захисту, інші дані, необхідні для розроблення розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту;
- об'єкти інженерної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, тепло-- електро-, газопостачання, об'єкти телефонізації, трубопровідного транспорту);
- об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури (залізничні та автомобільні дороги, мостові споруди, підприємства та парк автотранспорту, об'єкти автосервісу, міжселенні транспортні маршрути, авто- та залізничні станції, авто-, залізничні, річкові, морські вокзали, об'єкти повітряного транспорту);
- об'єкти природної і техногенної небезпеки, розташовані на території територіальної громади та суміжних адміністративно-територіальних утворень;
- природно-кліматичні умови;
- стан навколишнього природного середовища (земель, ґрунтів, водного та повітряного простору, інших компонентів довкілля);
- ризик виникнення на території надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;
- розміщення на території територіальної громади об'єктів, визначених Генеральною схемою планування території України, Державною стратегією регіонального розвитку, Стратегією сталого розвитку України;

-положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади;

-положення затвердженої містобудівної документації регіонального та місцевого рівнів, що стосуються використання території територіальної громади;

-стратегічні та оперативні цілі, визначені регіональною стратегією розвитку, що поширюються на територію територіальної громади, стратегію розвитку громади;

-прогнози та програми економічного і соціального розвитку, галузей економіки, прийняті на державному, обласному, районному та місцевому рівнях, що поширюються на територію територіальної громади;

-стратегії, програми та плани у сфері охорони навколишнього природного середовища і сталого використання земель, ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів, формування екомережі;

-плани управління річковими басейнами;

-положення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, проектів землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб, планів земельно-господарського устрою, проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів у межах території територіальної громади, затверджені до прийняття комплексного плану [26].

Проектні рішення комплексного плану включають відомості про:

-визначення складу угідь;

-віднесення земель до відповідних категорій;

-межі та правові режими всіх режимоутворюючих об'єктів та всіх обмежень у використанні земель (у тому числі обмежень у використанні земель у сфері забудови), встановлених до або під час розроблення проекту комплексного плану (у тому числі межі та правові режими територій і об'єктів природно-заповідного фонду та

²⁶ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст. 343.

іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон, пляжних зон, інших охоронних зон);

-межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць, внесених до Списку історичних населених місць України (можуть включатися при затвердженні генерального плану населеного пункту в межах території територіальної громади), зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель);

-положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади;

-розрахунок потреб у будівництві об'єктів житлової нерухомості, у тому числі соціального житла, об'єктів громадського обслуговування, комунальної та інженерно-транспортної інфраструктури;

-перспективну функціонально-планувальну структуру;

-параметри демографічного, економічного, екологічного, соціального і територіального розвитку територіальної громади;

-параметри територіального розвитку населених пунктів;

-створення центрів обслуговування, інженерно-транспортної інфраструктури та дорожньої мережі з метою формування повноцінного життєвого середовища;

-визначення територій, на яких передбачено здійснення заходів перспективного (довгострокового) та першочергового (короткострокового і середньострокового) будівництва та благоустрою;

-встановлення правового режиму використання територій;

формування мережі закладів освіти, охорони здоров'я з дотриманням нормативних відстаней;

-землі (території) загального користування;

-межі територій, необхідних для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності;

-території для заповідання, заліснення, ренатуралізації та відновлення торфовищ, водно-болотних, лучних, степових та інших цінних природних екосистем;

-земельні ділянки для передачі у комунальну власність;

- землі (території) для безоплатної передачі у власність земельних ділянок державної та комунальної власності;
- землі (території) для продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них на земельних торгах;
- землі (території) для продажу або передачі у користування земельних ділянок державної, комунальної власності без проведення земельних торгів;
- звіт про стратегічну екологічну оцінку (розділ "Охорона навколишнього природного середовища");
- ландшафтне планування;
- заходи з охорони навколишнього природного середовища (земель, вод, лісів та інших природних ресурсів), формування екомережі та виконання затверджених Кабінетом Міністрів України планів управління річковими басейнами;
- заходи з інженерної підготовки та захисту територій;
- заходи щодо збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини, захисту традиційного середовища;
- інженерно-технічні заходи цивільного захисту.

Склад відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру має відповідати вимогам законодавства «Про Державний земельний кадастр».

Комплексний план містить просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проектні рішення, і розробляється у формі електронного документа, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України. Комплексний план підписують кваліфікованими електронними підписами відповідальні особи, які його розробили, – архітектор, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат, та сертифікований інженер-землевпорядник. У випадку, якщо у процесі розроблення комплексного плану його проект зазнав змін (після проведення громадського обговорення, експертизи тощо), такі зміни також засвідчуються кваліфікованими електронними підписами відповідальних осіб, які розробили комплексний план.

Візуалізація даних комплексного плану здійснюється за допомогою програмно-апаратних засобів Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, інших геоінформаційних систем, а також шляхом їх відтворення на паперових та/або інших твердих носіях у вигляді текстових, графічних та інших зручних для візуального сприйняття матеріалів.

Доступ до матеріалів комплексного плану, крім інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом, не може обмежуватися.

Комплексний план розробляється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, виконавчий орган якої у встановлений у такому рішенні строк. Строк дії комплексного плану не обмежується. Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.

Відсутність комплексних планів розвитку території негативно позначається також на розвитку інфраструктури регіонів, що робить сильний розрив між містом та селом. Як правило, міські райони часто мають високу щільність населення, заплутану транспортну мережу та щільні комерційні та промислові зони, що може посилити існуючі проблеми навколишнього середовища та охорони здоров'я, а також загострити соціальну нерівність.²⁷

Як зазначають К. Васютинська, С. Барбашев, М. Кімінчиджи, показник частки території, зайнятої містами, щодо загальної території регіону відображає рівень урбогенного навантаження та дає змогу надалі визначити екологічні кордони урбанізації. Екологічна урбанізація, по суті, збігається з просторовою урбанізацією та вимірюється як частка урбанізованої території від загальної площі регіону чи країни. Розробка та впровадження груп показників індикатора урбогенності, яку пропонують науковці, в практику управління екологічною безпекою країни і регіонів дасть змогу ширше застосовувати компенсаторні механізми шляхом обліку позитивних аспектів урбанізації. Обґрунтований та розрахований індекс екологічної урбанізації є фундаментом системи вимірювання екологічної стійкості території [²⁸].

²⁷ Urban sustainability. URL: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/urban-sustainability>

²⁸ Vasyutinskaya E., Barbashev S., Kiminchigi M. Evaluation of the environmental urbanization's complex indicator of the Ukraine regions. *Ekologichni nauky: naukovo-praktychnyy zhurnal*. Kyiv: DEA, 2020. № 3(30). С. 7–15.

4.5. Правове регулювання питань, пов'язаних із здійсненням містобудівної діяльності

Структура і зміст містобудівної діяльності визначається за принципом адміністративного управління територією та перехресного цивільно-правового регулювання. За таким принципом здійснюється і правове регулювання питань пов'язаних із здійсненням містобудівної діяльності. Очевидно, що така структура правового регулювання суспільних відносин всіх суб'єктів причетних до даного виду діяльності є вкрай складною як за вертикаллю так і горизонталлю.

Питання планування, зонування, забудови та благоустрою території визначені законодавством України у сфері здійснення містобудівної діяльності. Виокремлювати з цього переліку варто окремо питання самого будівництва, а не забудови території в цілому. Це окремі вимоги що стосуються інженерно-технічних, технологічних та будівельних вимог пов'язаних із процесом розміщення та будівництва споруд та приміщень для різних потреб. Єдиною об'єднувальною ланкою, що пов'язує всі ці питання є еколого-правові засади як управління та здійснення діяльності із використання первинного середовища, тобто природних зон для здійснення будівничої діяльності, що із розвитком призвела до утворення міст. Та вторинного середовища, мається на увазі забудованого, де необхідно проводити перепланування, зонування, збереження та відновлення архітектури здійснення благоустрою тощо уже у межах забудованих населених пунктів.

Виходячи із аналізу системи законодавства України у регулюванні еколого-правових засад містобудівної діяльності потребує кардинальних змін. Все це впливає із необхідності розуміння містобудівної діяльності як об'єкта еколого-правового регулювання.

Здійснюючи аналіз основних законодавчо визначених засад здійснення містобудівної діяльності то у законодавстві згадується про зміст державного регулювання у сфері містобудування, що полягає у плануванні територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Таке планування зводиться до підготовки, затвердження та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації. Містобудівна документація, якщо вузько і коротко – це документація щодо плану території.

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них [29].

Аналізуючи можливості **адміністративно-договірного способу регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб**, усі адміністративні договори умовно поділено за суб'єктною та предметною ознаками на дві групи:

1) суто публічні адміністративні договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень, що зумовлює особливості предмету таких договорів – вони можуть стосуватися відносин щодо розмежування компетенції, координації дій, делегування повноважень тощо;

2) публічно-приватні адміністративні договори, що укладаються між суб'єктами владних повноважень та особами приватного права. Публічно-приватні адміністративні договори в дослідженні поділено на дві групи: інвестиційні та управлінсько-обслуговуючі [30].

Інвестиційні адміністративні договори характеризуються побудовою взаємовигідного партнерства між публічними та приватними суб'єктами, залученням державних, комунальних та приватних коштів, досягненням економічного, соціального та екологічного ефектів. Зазвичай у рамках цих адміністративно-договірних відносин здійснюється досить активне використання земель. Досліджено специфіку договору державноприватного партнерства (зокрема концесії), договору про комплексну забудову території, договорів про пайову участь.

Організаційно-управлінські адміністративні договори у сфері містобудування – ті угоди, які опосередковують відносини, що не передбачають безпосереднього використання земель, однак стосуються налагодження та здійснення управлінського процесу щодо земельних правовідносин.

²⁹ Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України № 926 від 1.09. 2021р. *Урядовий кур'єр*, 08.09.2021. № 172.

³⁰ Ріпенко Артем Ігорович Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: автореф... доктора юридичних наук: 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса, 2020.

4.6. Правове забезпечення екологічних вимог при здійсненні містобудівної діяльності

Права громади, екологічна безпека, містобудівна документація – проблематика правового регулювання одночасно конституційного, екологічного, муніципального права. Вирішення проблем життєдіяльності громади або так званих питань місцевих значень обумовлює муніципальну соціальність. Здійснення локальної демократії є фундаментальною основою демократичного політичного режиму держави. Локальна демократія - телеологічний орієнтир існування муніципалізму, місцевого співтовариства, особи. Безумовно, неврегульовані питання муніципальної демократії залишають відбиток у контексті ініційованих, квазівпроваджуваних в Україні конституційної, адміністративної, медичної, у майбутньому екологічної та інших реформ [31].

Варто відзначити, що коли йде мова про організацію життєвого простору, для людини та населення першочерговими є умови безпечного та придатного до проживання середовища. Наявність води, родючості ґрунтів, вигідного географічного положення завжди були індикатором розселення людей та освоєння ними цих територій, за які неодноразово точилися кровопролитні війни. І на сьогоднішній день, в умовах ринкових відносин, екологічно чиста місцевість, благоустрій якої та розвинена інфраструктура суттєво впливають на вартість будов та земельних ділянок для забудови та планування розвитку міст. Отже, просторова організація населених пунктів є однією з надважливих умов безпечного та комфортного проживання людини та жителів територіальної громади.

Відповідно до Закону України «Про основи містобудування» одним з головних напрямків містобудівної діяльності є створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури територій та населених пунктів; здійснення архітектурної діяльності; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з

³¹ Петрецька Н.І. Забезпечення права на екологічну безпеку громади під час розроблення містобудівної документації. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 3–4 травня 2019 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. 310 с

містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства та інші [32].

У преамбулі цього Закону визначені правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і закріплена мета його на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти красномовного відображення цілей в законодавстві, а реальність їх виконання, що відображається функціонуванням муніципальної влади та її взаємодії з державною владою. Прийняття Європейської Хартії про місцеве самоврядування у першу чергу детерміноване метою Ради Європи – досягти «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів та принципів, які є їхнім спільним надбанням» [33].

Виходячи із цілей сталого розвитку, до передумов використання території, що сприяють її соціально-економічному розвитку, належать:

- вигідне геополітичне розташування в центрі Європи, на перетині комунікаційних зв'язків «захід – схід» та «північ – південь»;
- достатньо сприятливі природно-кліматичні умови;
- наявність територій з природним станом ландшафтів;
- якісний стан та висока продуктивність земельних угідь;
- значні запаси мінеральних ресурсів;
- розвинутий інтелектуальний та науково-технічний потенціал;
- потужна багатогалузева виробнича база;
- розвинута мережа населених пунктів;
- наявність територій з високим потенціалом соціально-економічного розвитку;
- розвинута інженерно-транспортна інфраструктура та значна її щільність;
- унікальний історико-культурний, туристичний та рекреаційний потенціал;
- початок формування єдиної територіальної системи національної екологічної мережі.

³² Про основи містобудування: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52, ст. 683.

³³ Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

На думку А. Ріпенко: «під час здійснення містобудування основною рушійною силою виступають приватні та муніципальні інтереси. Приватні особи можуть мати абсолютно різні інтереси у містобудівній сфері – від майнових до екологічних. Муніципальні інтереси полягають у досягненні потреб територіальної громади як такої (містобудівні муніципальні інтереси можуть полягати у зростанні території населеного пункту, в оптимізованому плануванні стратегічного розвитку цього населеного пункту, у пожвавленні інвестиційних відносин у будівництві тощо). Виразником муніципальних інтересів у містобудуванні виступають органи місцевого самоврядування – тобто громада як сукупність осіб, що проживають на цій території, не приймає безпосередньої участі у формуванні та реалізації містобудівних муніципальних інтересів. Прірву між приватними та муніципальними інтересами покликані ліквідувати громадські інтереси, виразниками яких стає активна громадськість (представники населення, які відстоюють загальні інтереси багатьох приватних осіб)» [34].

Як відзначає Н. Ільїна: «екологічна безпека містобудівної діяльності багато в чому визначається зовнішніми зв'язками системи відповідних органів управління з правоохоронними органами, діяльність яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України».³⁵

На сьогодні є актуальними впровадження основних цілей сталого розвитку, зокрема це проявляється у здійсненні планування та прогнозування в сфері забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності. Особливу важливість зумовлює той факт, що ця діяльність спрямована в майбутнє і має незаперечне значення для наступних поколінь. Особливо актуальними ці питання постануть у повоєнний період відновлення України за наслідками руйнувань спричинених російською федерацією на землях України.

Особлива увага приділяється створенню умов, сприятливих для життєдіяльності людини, що є серед основних функцій діяльності

³⁴ Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ...д.ю.н.: 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса, 2020. С. 462.

³⁵ Ільїна Н.Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України: автореф. ...к.ю.н.: 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. К., 2008. 31с.

органів місцевого самоврядування та всієї вертикалі центральних органів виконавчої влади, а саме забезпечення безпеки та благоустрою населених пунктів. *Благоустрій населених пунктів* – комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [³⁶].

Призначення благоустрою населених пунктів:

1) розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів;

2) організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення;

3) створення умов для реалізації прав та виконання обов'язків суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів [³⁷].

Важливим показником збереження навколишнього природного середовища при здійсненні містобудівної діяльності є озеленення території населеного пункту. Озеленення та збереження зелених насаджень регулюється Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України. Згідно зазначених правил, до об'єктів благоустрою зеленого господарства населених пунктів належать: парки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, гідропарки, лугопарки, лісопарки, буферні парки, районні сади; дендрологічні парки, національні, меморіальні та інші; сквери; міські ліси; зони рекреації; зелені насадження в охоронних та санітарно-захисних зонах, зони особливого

³⁶ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49, ст. 51.

³⁷ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005, № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49, ст.51

використання земель; прибережні зелені насадження; зелені насадження прибудинкової території [³⁸].

Озеленення територій населених пунктів виконує функцію підтримання екологічної рівноваги та благоустрою території. З цієї причини в тому числі містобудівна документація підлягає стратегічній екологічній оцінці в порядку, встановленому законом України «Про стратегічну екологічну оцінку», що розробляється у складі проекту містобудівної документації, одночасно є звітом про стратегічну екологічну оцінку. Але в законі передбачаються винятки щодо необхідності проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, а саме:

- документи державного планування, що стосуються виключно національної оборони або дій у разі надзвичайних ситуацій;
- бюджети, бюджетні програми та фінансові плани;
- програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, сіл, селищ на короткостроковий період [³⁹].

Отже, виникають певні застереження. Щодо пункту про національну оборону або дії у разі надзвичайних ситуацій. По-перше, що стосується принципів національної оборони – тут все зрозуміло. По-друге, надзвичайна ситуація та надзвичайний стан – різні феномени. Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня і регулюється Законом «Про правовий режим надзвичайного стану». Згідно Кодексу цивільного захисту населення, надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або

³⁸ Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України №105 від 10 квітня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0880-06>

³⁹ Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 16, ст.138.

здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [40]. Також слід розрізняти надзвичайну екологічну ситуацію, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави, регулюється Законом «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Під негативними змінами в навколишньому природному середовищі слід розуміти втрату, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах [41].

Екологічна безпека у плануванні та забудові населених пунктів України – це такий стан розвитку суспільних відносин у сфері містобудування, при якому системою організаційно-правових, містобудівних, економічних та соціальних засобів забезпечується регулювання здійснення містобудівної діяльності, спрямоване на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів України з метою попередити настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля [42].

Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення. Тому спрямований на виконання документів державного планування та поширюється на документи державного планування, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію

⁴⁰ Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 34–35, ст. 458.

⁴¹ Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 42, ст. 348.

⁴² Краснова М.В., Кірін Р.С. Проблеми права екологічної безпеки: навчальний посібник. Дніпро: НГУ, 2016 р. С. 14–24.

видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі [⁴³].

Закон про стратегічну екологічну оцінку встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, тому окрім введення режиму воєнного та надзвичайного стану, не може бути інших винятків.

Також слід врахувати, що у процесі прийняття рішень про провадження планованої господарської діяльності в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, уповноваженим органом надається мотивований висновок з оцінки впливу на довкілля [⁴⁴], що враховує результати отриманої інформації від суб'єктів господарювання та громадськості, з дотриманням вимог Закону про охорону навколишнього природного середовища [⁴⁵].

На жаль, навіть програми на короткостроковий період економічного і соціального розвитку територіальних громад в умовах правового режиму воєнного стану, можуть бути такими, що негативно вплинуть на екологічну безпеку та здоров'я населення – мешканців територіальної громади. Тому треба виходити із намірів та потреб використання окремих територій, що визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки. Адже наявність таких програм дає можливість здійснювати планування території з метою розвитку, зокрема: збільшення територій природоохоронного,

⁴³ Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 16, ст.138.

⁴⁴ Про оцінку впливу на довкілля: Закон України № 2059-VIII від 23.05.2017р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29, ст.315.

⁴⁵ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991. *Відомості Верховної Ради*. 1991. № 41, ст. 546.

рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення, а також житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель населених пунктів, скорочення площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами, відповідними спорудами транспорту і зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання. Межі територій (зон) уточнюються у процесі планування територій на регіональному і місцевому рівнях та визначаються в порядку, встановленому законом.

Проаналізувавши взаємопов'язаність та нерозривний зв'язок між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо виконання та дотримання змістовних і процедурних питань забезпечення екологічної безпеки громади під час розроблення містобудівної документації, можемо сказати наступне.

По-перше, слід зазначити, що особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі [⁴⁶].

По-друге, становлення, розвиток і функціонування демократичної правової державності є неможливим без нормування та нормативізації найбільш важливих суспільних відносин, що виражають колективні інтереси широких верств населення. Вдало з цього приводу зазначає Р.В Чорнолуцький, що нормопроекткування є складною системною соціальною діяльністю зі створення відповідних «правил гри», завдяки яким відбувається існування, функціонування та стабілізація публічно-

⁴⁶ Батанов О.В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.

владних інститутів і реалізація їх компетенційних повноважень із метою досягнення телеології соціального, насамперед, державного управління. Такий висновок детермінований тим, що нормопроєктування:

- відбувається безпосередньо в межах соціуму, що функціонує на теренах відповідної держави;
- здійснюється в інтересах самого соціуму з метою соціального управління;
- реалізується на виконання інтересів (індивідуальних, групових, колективних; релігійних, національних, статевих, вікових тощо) членів соціуму;
- торкається об'єктів, що мають суттєве соціальне значення;
- створює відповідні комунікаційні зв'язки системного характеру між членами соціуму тощо [⁴⁷].

По-третє, в часи процесів децентралізації в Україні, об'єднання територіальних громад та питань, що виникають при здійсненні своїх повноважень в новосформованих громадах, їх органах та посадових осіб наріжним каменем є розмежування предметів відання між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На жаль, і процеси децентралізації призупиняються з введенням в державі особливого правового режиму воєнного стану. Як ми бачимо, досі не врегульовані питання, пов'язані з планування території, дозвільної системи введення в експлуатацію житлових комплексів, багатоквартирних будинків, інших забудов без дотримання основних принципів безпеки для мешканців, що розроблені і закріплені, на превеликий жаль, у рекомендаційних, підзаконних актах як державні будівельні норми, з повним нехтуванням безпекою населення. Як ми бачимо на прикладі, розроблення містобудівної документації із державним гарантуванням екологічної безпеки громаді, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є певний змістовний зв'язок. Основою такого є єдність функцій та завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що впливає із змісту ст. 5 Конституції України.

Отже, поєднання нами трьох різних предметів дослідження в одній темі є виправданим, виходячи з необхідності забезпечення екологічної безпеки для громад, які в їх сукупності охоплюють увесь

⁴⁷ Чорнолуцький Р.В. Нормопроєктна діяльність у конституційному праві України: питання теорії та практики: монографія. Одеса: Фенікс, 2016. 360 с.

народ України, тому громада є безумовним учасником цього процесу, як і всіх інших, в демократичній державі.

4.7. Зарубіжний досвід правового регулювання екологічних засад містобудівної діяльності

Поступово людство доходить висновків щодо необхідності зменшення негативного антропогенного впливу на навколишнє середовище. Один із найбільших викликів, які стоять перед людиною, як правильно екологізувати урбанізовані території. У 1992 р. на конференції в Ріо-де-Жанейро ухвалена Міжнародна програма дій ООН «Порядок денний на XXI століття». У 1993 р. на всесвітньому конгресі архітекторів у Чикаго була ухвалена «Декларація взаємозв'язків для стійкого майбутнього», у якій головною метою архітектурної діяльності визнане забезпечення стійкості природного середовища. У цій декларації архітектори зобов'язалися вести просвітницьку, законодавчу і галузеву роботу зі створення умов для забезпечення екологічного проектування і будівництва. У 1994 р. в Європі прийнята «Хартія стійкого розвитку європейських міст», яка містить раціональні орієнтири і рекомендації щодо рішення урбоекоекологічних проблем.

Як зазначає І.О. Ізарова, сучасна система правового регулювання містобудівної діяльності в США заснована на таких основних принципах: по-перше, чітке юридичне оформлення відносин у сфері містобудування; по-друге, детальне визначення повноважень суб'єктів містобудування; по-третє, делегування місцевій владі та громаді повноважень у сфері містобудування; по-четверте, створення у масштабі країни системи трирівневого управління використанням території – загального, спеціального та судового. Здійснення правового регулювання містобудування в США відбувається в межах паралельних систем – загального (комплексного) та спеціального (галузевого) планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану. При цьому місцева влада займається розробкою короткострокових планів регулювання зонування окремих міст та районів, з урахуванням перспективи розвитку земель [⁴⁸, с. 281].

⁴⁸ Підцерковна Х.В. Зарубіжний досвід правового регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору. *Науково-технічний збірник*. 2013. №109. Ч.2. С. 280–287.

Вивчаючи зарубіжний досвід правового регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору, Х.В. Підцерковна провела порівняльний аналіз правового регулювання містобудування. Опираючись на дане дослідження, слід зважити на досвід європейських країн для удосконалення вітчизняної еколого-правової системи містобудування. Авторка зазначає, що, наприклад, законодавча база США має на меті, зокрема, захист охорони здоров'я населення, забезпечення безпеки та добробуту громадян. Вона базується на концепції національної безпеки та прийнятих стандартах. Обов'язкові містобудівельні стандарти, в першу чергу, спрямовані на забезпечення безпеки життєдіяльності жителів міст. Для посилення екологічних вимог при забудові міст, в США створена урядова агенція захисту навколишнього середовища, яка в 1970 р. видала спеціальний акт щодо стандартів безпеки і здоров'я при здійсненні будівництва (OSHA). Цей акт регулює вимоги до забруднення атмосферного повітря, захисту від шумового впливу, радіаційної безпеки, санітарного благополуччя, протипожежного захисту, порядку поводження з відходами, газами, паливом та їх зберігання.

На відміну від США, у Західній Європі прийнятий принциповий двостадійний підхід до містобудівної документації. Спочатку приймаються стратегічні рішення в області планування, а потім вони переносяться в систему містобудівного зонування у відповідності до структурних елементів забудови (кварталів, мікрорайонів). У Німеччині та Франції питання містобудування, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища у містах регулюються Містобудівними кодексами. Швейцарія вирішує ці питання за допомогою місцевих общин, які приймають регламенти забудови територій. У Нідерландах опираються на план розвитку території на місцевому рівні у разі будівництва чи іншого використання території та національному, – при зонуванні природних об'єктів (ліси, моря, річки, острови) та визначення індустріальних та житлових зон [⁴⁹, с. 280–287].

А.І. Ріпенко, досліджуючи питання щодо використання земель для містобудівних потреб, обґрунтовує в методологічному аспекті єдність правової думки щодо необхідності розгляду земель у межах населених пунктів як особливого комплексного об'єкту земельних

⁴⁹ Підцерковна Х.В. Зарубіжний досвід правового регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору. *Науково-технічний збірник*. 2013. №109. Ч.2. С. 280 – 287.

правовідносин. Автор пояснює цю особливість у триваючому процесі містобудування і вважає, що такий методологічний підхід дозволяє розглядати такі землі як єдиний «організм», розвиток якого піддано узгодженим управлінським та іншим діям (плануванню, зонуванню, забудові, благоустрою тощо), що спрямовані на формування якісного життєвого середовища [⁵⁰, с.80–81].

Питання, пов'язані із використанням простору для будівництва та обслуговування будівель у містах, стають дедалі більш актуальними. Екологічну безпеку людини як і стан природного навколишнього середовища прийнято вимірювати за допомогою екологічних стандартів та нормативів. Правильне зонування території, проведення всіх необхідних робіт щодо її вивчення для подальшої забудови та інфраструктурного забезпечення потреб людини допоможуть уникнути негативних екологічних процесів. Дослідження та пізнання законів природи породило цікаву та затребувану ідею зеленого будівництва. Найбільш розповсюджені у світі стандарти «зеленої» сертифікації нерухомості британської BREEAM та американської LEED. Зокрема BREEAM (англ. Building Research Establishment Environmental Assessment Method — метод оцінки екологічної ефективності будівель) – провідний і найбільш широко вживаний метод оцінки екологічної ефективності будівель, розроблений в 1990 році британською компанією BRE Global (Building Research Establishment). У рамках цього методу розроблений стандарт екоефективного проектування, який є визнаною основою для опису екологічних характеристик будівель [⁵¹]; та LEED (The Leadership in Energy & Environmental Design) – «Керівництво в енергетичному і екологічному проектуванні» – це рейтингова система сертифікації, що була розроблена у 1998 р. Американською Радою із Зелених будівель як стандарт вимірювання енергоефективності і екологічності проектів і будівель для здійснення переходу будівельної індустрії до проектування, будівництва і експлуатації таких будівель. Стандарт LEED складається з шести розділів: 1) забезпечення екологічної стійкості проектів (прилегла територія); 2) ефективність використання водних ресурсів; 3) енергозбереження і атмосфера; 4) матеріали і

⁵⁰ Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ... доктора юрид. наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 462 с.

⁵¹ Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/BREEAM>.

ресурсна база; 5) якість внутрішнього повітря і середовища; 6) нові стратегії в проекті та інновації [⁵²].

Зокрема, ще на етапі планування будівництва доречним буде забезпечення охорони рекреаційних територій в межах населених пунктів як для короткочасної рекреації (лісопарки, зелені зони, приміські зони, водні об'єкти і ін.), так і для тривалої рекреації (приморські райони, лікувально-санаторні курорти і курортні райони, туристичні комплекси). Особливу увагу І. Поповиченко, М. Омеляненко, П. Саньков, Н. Ткач, звертають на те, що рекреаційні території в населених пунктах та за їх межами не повинні використовуватися як резервні території для подальшого розвитку міст. В проектах реконструкції таких територій слід чітко позначати (і в подальшій роботі над практичною реалізацією цих проектів фахівцями різних галузей) і «червоною лінією» окреслювати граничні межі використання цих територій. Іншими словами, вони повинні залишатися непорушними за будь-яких обставин [⁵³].

Основну увагу слід зосередити на відбудові населених пунктів, які постраждали внаслідок військової агресії росії та відновленні інфраструктури. На разі запроваджується новий спеціальний вид містобудівних програм – «Програма комплексного відновлення населеного пункту (території)», яка визначатиме основні просторові та соціально-економічні пріоритети та комплекс пріоритетних заходів для забезпечення відновлення населених пунктів (територій), які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, а також є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ.

Слід мати на увазі, що отримання сертифіката екологічного будівництва, тобто «зеленого» сертифіката позначається на вартості продукції, оскільки одним із напрямків діяльності цих компаній, поряд із піклуванням про навколишнє середовище є зокрема отримання прибутку. За законодавством України, підприємства звільняються від податку на прибуток на 50%, який було отримано від реалізації енергоефективних дій та проектів. Так чи інакше, на нашу думку,

⁵² Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/LEED>

⁵³ Поповиченко І.В., Омеляненко М.В., Саньков П.М., Ткач Н.О. Структурованість містобудівного управління територіями післявоєнного відновлення України. *Multidisciplinary academic notes: Theory, methodology and practice*: The XVII International Scientific and Practical Conference. May 03–06, 2022. Tokyo, Japan. 1153 p. P. 96–100.

отримання таких сертифікатів у майбутньому стане вимогою містобудівної діяльності в Україні [⁵⁴] Отже, збереження та охорона навколишнього природного середовища та дотримання правил зеленого містобудування дозволять не порушувати балансу екосистеми. Вочевидь це безпосередньо пов'язано із виробленням раціональних правил планування території та містобудівною діяльністю.

⁵⁴ Петрецька Н.І. До питання стандартів «зеленої» сертифікації містобудівної діяльності України. *Конституційно-правові механізми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах війни: світовий досвід та Україна*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 26 травня 2022 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2022. С. 126–132. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/68018>

РОЗДІЛ 5

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК КАТЕГОРІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Белов Дмитро Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Заслужений юрист України
ORCID: 0000-0002-7168-9488

Белова Мирослава Володимирівна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

Білак Олександр Павлович,
кандидат юридичних наук

Актуальність дослідження транскордонного співробітництва як категорії муніципального права України обумовлена інтенсифікацією процесів європейської інтеграції та зростаючою роллю місцевого самоврядування у забезпеченні прав людини. В умовах глобалізації та регіоналізації транскордонне співробітництво стає важливим інструментом розвитку територіальних громад та механізмом реалізації основоположних прав і свобод їх мешканців на місцевому рівні.

Муніципально-правова природа транскордонного співробітництва розкривається через призму забезпечення прав людини та створення належних умов для їх реалізації у прикордонних територіальних громадах. Така форма міжнародної співпраці на місцевому рівні сприяє обміну досвідом у сфері захисту прав людини, впровадженню європейських стандартів місцевого самоврядування та розвитку демократичних інститутів на місцях, що безпосередньо впливає на якість життя мешканців прикордонних територій.

Особливої актуальності набуває теоретико-правове осмислення транскордонного співробітництва як категорії муніципального права в контексті реформи децентралізації та євроінтеграційних прагнень