


THEORETICAL AND PRACTICAL
ISSUES OF DEVELOPMENT
OF THE LAW SYSTEM OF UKRAINE

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2022.03.060>

УДК 346.7 / 349.442 : 711

О.О. КВАСНІЦЬКА, канд. юрид. наук, доцент кафедри господарського права і процесу
Національний університет «Одеська юридична академія», м. Одеса, Україна

 orcid.org/0000-0002-7052-6441

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ
ТА ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ
В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

Ключові слова: містобудівна діяльність, містобудівна документація, просторовий розвиток, інтегроване планування, будівельне інформаційне моделювання, будівельний процес.

Висвітлено основні проблеми правового регулювання забудови територій, визначено напрями розвитку містобудівного законодавства у світлі концепції відновлення України від наслідків війни, потреби інтегрованого планування забудови територій і впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання. Актуальними залишаються питання модернізації норм Господарського кодексу України щодо капітального будівництва з урахуванням діджиталізації будівельного процесу, впровадження європейсько-орієнтованої системи технічного регулювання у будівельній галузі й оптимізації містобудівної документації із заміною на гнучкіші містобудівні документи, які можуть піддаватися трансформації залежно від потреб учасників містобудівельних відносин, обраних спеціальних містобудівних програм, але залишатися статичними в рамках санітарних, водоохоронних, екологічних обмежень.

Постановка проблеми. За роки російсько-української війни в Україні знищено сотні тисяч об'єктів житлової інфраструктури, майже кожна територія України зазнає руйнації, зруйновані цілі міста, села. Люди втрачають житло, суб'єкти господарювання — бізнес, міста — інфраструктуру, держава несе збитки та намагається в умовах воєнного часу напрацювати план заходів з післявоєнного відновлення зруйнованих об'єктів та оновленого підходу до просторового розвитку територій України.

І поряд з російською агресією, окупацією частини територій України, знищенням і руйнацією об'єктів культурної спадщини, соціальної

Цитування: Квасніцька О.О. Правове регулювання просторового розвитку та забудови територій в Україні: сучасні виклики в умовах війни та післявоєнної відбудови. *Економіка та право*. 2022. № 3. С. 60—71. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2022.03.060>

та індустріальної інфраструктури, залишаються внутрішні виклики пов'язані зі скандальними забудовами, які продовжуються, не зважаючи на воєнний стан, що спричиняє додаткові збитки громадам і довкіллю, наслідком яких є втрата цінних земель рекреаційного, курортно-санаторного призначення та земель оборони.

У таких умовах нового змісту набувають питання планування і забудови територій з урахуванням досвіду найкращих європейських практик, переосмисленню підлягають основи містобудівної діяльності і традиційні підходи щодо організації та здійснення будівельної діяльності на користь діджиталізації складного, багатоетапного циклу будівництва об'єктів. Саме такий підхід передбачає нові норми щодо контролю й нагляду в будівництві, максимальну цифровізацію всіх будівельних процесів, з упровадження європейсько-орієнтованої системи технічного регулювання у будівельній галузі, справедливих і збалансованих умов виконання будівельних робіт на основі міжнародно-визнаних типових проформ контрактів *FIDIC*, технологій будівельного інформаційного моделювання й іншого порядку взаємодії учасників будівельної сфери.

Для відновлення зруйнованих територій України виникає потреба в оптимізації містобудівних документів, лібералізації будівельної діяльності, прозорих процедур під час реновації об'єктів культурної спадщини та дієвих механізмів персональної відповідальності всіх учасників містобудівних відносин, з усуненням розбіжностей і суперечностей між нормативно-правовими актами, що регулюють містобудівну діяльність.

Такі завдання викликані не тільки російсько-українською війною та необхідністю відбудови зруйнованих територій, а й потребою нормативно-правового наближення України до актів права Європейського Союзу в рамках отримання статусу країни-кандидата на вступ до ЄС, доступу до фінансових програм і фінансових ресурсів ЄС для післявоєнної відбудови, та досягнення зростання України в рейтингу Світового банку щодо легкості ведення бізнесу.

Активна робота з новим етапом реформування містобудівного законодавства розпочалася ще 2020 р. з ліквідації Державно-архітектурної будівельної інспекції та створення 2021 р. Державної інспекції архітектури та містобудування України (ДІАМ), запуску пілотного проєкту

Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕСБ) та адаптації будівельної діяльності до європейських критеріїв. Як зазначив очільник комітету з будівельного права при Національній асоціації адвокатів України О. Поваляєв, питання гармонізації двох правових систем — України та ЄС — сьогодні набуває особливої актуальності тому, що проблема адаптації стосується не лише створення нових національних нормативно-правових актів, які б ураховували досвід правового регулювання економіки ЄС. Ми також маємо впорядкувати та гармонізувати наявні, аби усунути протиріччя, що виникли вже на новітньому етапі [1].

Усталена практика формування містобудівної документації в Україні, яка залишилася з часів радянського режиму, за останні 10 років показала, що Генеральні плани розробляються певними профільними проєктними інститутами на замовлення міст, на вимогу законодавства для функціонального визначення землі та здебільшого робляться на вимогу одного-двох забудовників або відповідного угруповання. Це авторитарний спосіб управління, без обговорень або з видимістю обговорень, без професійних дискусій і досліджень. Його наслідки сьогодні відомі кожному місту України: це стратегічні помилки, пов'язані з неефективним використанням територій, економічними помилками, корупційними схемами та нищівним впливом забудови на довкілля. Прикладом є розроблення та ухвалення плану зонування територій (зонінгу) м. Одеси 2016 р., коли незважаючи на роботу консультативного органу з залученням громадськості, протоколюванням затверджених положень щодо текстової частини містобудівного документа стосовно захисту від висотної забудови історичного ареалу Французький бульвар, план зонування (текстова його частина) ухвалено в іншій редакції, ніж проголосовано і затверджено консультативною радою, що нанівець звело роботу незалежних експертів і мало наслідки знищення традиційного характеру середовища історичного ареалу міста [2]. Водночас порушення процедури громадських слухань, брак погодження проєкту плану зонування території м. Одеси з центральними органами виконавчої влади, невідповідність плану зонування території Одеси Генеральному плану м. Одеси — спричинило судові провадження [3], які до даного часу не закінчені, а оскаржуваний план зонування

всі ці роки залишається підставою для видачі містобудівних умов та обмежень для здійснення забудови територій, зокрема двох історичних ареалів міста: Центральний історичний ареал та історичний ареал «Французький бульвар», наслідком чого є знищення об'єктів культурної спадщини та втрата історичного надбання.

Варто констатувати, що сучасна нормативна база щодо організації, ведення будівельної діяльності фактично не встигає за розвитком світової будівельної індустрії, і наслідком такої ситуації є неможливість конкурувати національним суб'єктам господарювання на міжнародних ринках. Ми маємо неуніфіковану, зарегульовану сферу, з неефективним механізмом відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, де «заручниками» стають всі учасники містобудівної діяльності від громад до інвесторів, що вимагає фахової дискусії та переосмислення, з урахування галузевих і міжгалузевих досліджень правового регулювання комплексу питань у містобудівній сфері.

Питанням удосконалення правового регулювання планування та забудови територій приділили увагу деякі вітчизняні вчені, зокрема: В.Г. Олюха, О.В. Стукаленко, І.М. Миронець, Ю.М. Сафонов, Г.М. Гриценко, А.В. Смітюх та ін. Однак вирішення окремих проблем будівельної і суміжних галузей не мали комплексного характеру та системної роботи у напрямі реформування містобудівного законодавства, а хаотичні зміни до законодавства, які, з одного боку, усувають певні проблемні аспекти врегулювання складного будівельного процесу, з іншого боку, породжують нові, що вимагає пошуків нових рішень.

Мета даної роботи — комплексне дослідження питань просторового розвитку та забудови територій у світлі стратегії публічного управління у сфері містобудівної діяльності, з урахуванням європейських принципів містобудівної діяльності та положень Концепції впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (БІМ-технологій) в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 152-р.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України від 16.11.1992 № 2780-ХІІ «Про основи містобудування» до головних напрямів містобудівної діяльності відноситься планування, забудова та інше використання терито-

рій; розроблення та реалізація містобудівної документації й інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій та інше. Основні положення Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» також зосереджуються на плануванні та забудові територій, що передбачає прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування та забудови територій; визначення та раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проектної документації; будівництво об'єктів, реконструкцію наявної забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування.

Детальна регламентація планування та забудови територій передбачена державними будівельними нормами, затвердженими Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.04.2019 № 104 «Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій».

Отже, з урахуванням чинного національного законодавства прослідковується залежність будівельної діяльності як частини цілого поняття містобудівної діяльності від якісної містобудівної документації: генеральних схем планування території України, генеральних планів населених пунктів, історико-архітектурних опорних планів історичних ареалів населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць України, планів зонування території (зонінгу), детальних планів території.

Однак з ухваленням Закону України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до де-

яких законодавчих актів України щодо планування використання земель» перелік містобудівної документації доповнився новим видом — *комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади*, який є одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією 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 території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, 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, зокрема етапність освоєння території.

Отже, у сучасних умовах містобудівна документація отримала певну впорядкованість і систематизацію, а створення єдиної електронної бази містобудівної документації забезпечить прозорість у сфері містобудування і не дозволить у ручному режимі на містах впливати на інформацію в містобудівних кадастрах щодо виданих містобудівних умов та обмежень органами місцевого самоврядування. На сьогодні розроблені генплани, детальні плани територій і землевпорядна технічна документація лягатимуть в основу комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, з проходженням містобудівної ради, містобудівної експертизи й обов'язковим внесення відповідних даних до містобудівного кадастру та Державного земельного кадастру, що завершило дискусію з приводу недоцільності подвійної системи планування використання земель населених пунктів — містобудівної та землевпорядної документації [4, с. 220—221].

Проте не можна погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що структура, мета й особливості комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, їхня поява та застосування вказують на розвиток системи земельного адміністрування в Україні [5, с. 328].

Традиційні підходи до чіткої галузевої приналежності того чи іншого інституту відходять

в минуле, містобудівна документація, яка складається не тільки з графічної частини, а має письмову частину, яка юридично встановлює певні регламенти для всіх учасників містобудівної та будівельної діяльності, поєднуючи в собі й питання функціонального використання землі, і цільового призначення земельних ділянок, питання щільності та висотності забудови, і питання червоних ліній забудови, питання меж і режимів використання територій тощо, свідчить про складну різногалузеву структуру. За змістовним наповненням норми про містобудування поділяються на матеріальні та процедурні, а кожна з них охоплює декілька відносно відособлених груп нормативних приписів. Тому досить проблемним є визначення галузевої належності інституту містобудівної документації, особливо зараз, коли комплексний план просторового розвитку території поєднує у собі: Генеральний план населеного пункту; План зонування території населеного пункту; детальний план території; План земельно-господарського устрою території та землевпорядної документації; Проект встановлення (зміни) меж територій режимоутворювальних об'єктів та обмежень у використанні земель; Схему планування території; Схему землеустрою і ТЕО використання земель; Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки; Проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб; Проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту. А отже, таке різноманіття містобудівної та земельної документації не дозволяє нам розглядати правову природу комплексного плану просторового розвитку території винятково в контексті земельного урядування. Оскільки землевпорядна складова, враховуючи вимоги Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», стає обов'язковою частиною не лише комплексного плану, але й частиною генерального плану та детального плану територій. Водночас комплексний план просторового розвитку територій — це не тільки документ стосовно використання й охорони земель усіх форм власності, ще документ, який визначає основи для інвестицій у сферу будівництва, для реалізації проектів територіальних громад і сприяє сталому розвитку територій.

Такі нововведення спричинили появу деяких нових підзаконних актів і внесення змін

до чинних, серед яких: постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926 «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації», постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2021 № 65 «Про затвердження класифікації обмежень у використанні земель, що можуть встановлюватися комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території», постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 632 «Про затвердження Положення про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території», постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 у редакції постанови від 28.07.2021 № 821 «Про затвердження Класифікатора видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування», постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 548 в редакції постанови від 01.09.2021 № 952 «Про порядок проведення експертизи містобудівної документації», постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 853 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад».

Отже, органи місцевого самоврядування до 01.01.2025 (хоча з урахуванням введення воєнного стану даний термін скоріше всього буде продовжено) зобов'язані забезпечити розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади з внесенням відомостей до Державного земельного кадастру про функціональні зони територій, визначені у містобудівній документації, що затверджена на місцевому рівні; про межі територій пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів і зон охорони пам'яток культурної спадщини; про обмеження у використанні земель у сфері забудови. Наразі не у всіх громадах ведеться така робота, хоча вона є край важливою з урахуванням представленого на Міжнародній конференції в м. Лугано плану відбудови Ук-

раїни та необхідності відновлення наших територій, не чекаючи на закінчення війни.

Окрім цього, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» внесено доповнення, які запроваджують ухвалення громадами документа стратегічного планування, а саме *концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади*, яка не відноситься до містобудівної документації, але є важливим стратегічним документом. Саме концепція інтегрованого розвитку території покликана визначати довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, стане вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин і ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності.

Отже, нарешті законодавцем був врахований європейський досвід і пропозиції науковців, щодо необхідності формувати генеральні плани на базі стратегій, з урахуванням соціального, просторового, етичного каркасу того чи іншого міста [6, с. 64–65]. Тому в аспекті розвитку територій, збалансованого підходу до поєднання приватних і публічних інтересів у питаннях забудови, з урахуванням економічних та екологічних проблем, варто впроваджувати концепцію інтегровану розвитку територій, затверджуючи її на містах, для уникнення конфліктів між учасниками містобудівних відносин і створюючи єдині та рівні правила для забудови територій. Така інтегрована концепція розвитку територій повинна стати тим договором між суспільством і владою, що дозволить отримати візію сталого просторового розвитку, упроваджувати пріоритетні громадські інтереси під час планування та забудови територій для отримання комфортного, екологічного, безбар'єрного середовища.

Вже є позитивні практики затвердження стратегічного документа 2021 р. Львівською міською радою. Саме «Інтегрована концепція розвитку: Львів 2030» [7] визначила зміст і цілі містобудівної політики органів місцевого самоврядування міста, напрями розвитку міста та стала основною для запланованої актуалізації Генерального плану Львова.

Однак є і протилежні практики, а саме досвід Одеської міської ради, яка, не маючи стратегії інтегрованого планування і не працюючи над її розробленням, продовжує витрачати кошти на оновлення історико-архітектурного опорного плану [8], корегування Генерального плану задля задоволення інтересів окремих груп забудовників, а не інтересів громади міста, що має наслідки: втрата історичного середовища, прибережної захисної смуги, спортивної та громадської інфраструктури.

Звичайно, розроблення концепції інтегрованого розвитку території залежить від правової культури публічного управління у сфері містобудівної діяльності та зацікавленості місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування у розробленні та прийнятті стратегічного документа, що спрямований на інтегрований розвиток територій та в подальшому розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації). Якщо ухвалення концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади є диспозитивною нормою, то розроблення та ухвалення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади є імперативом, оскільки поєднує в собі 10 видів містобудівної документації, дозволяючи вирішити проблеми міст шляхом збалансування приватних і публічних інтересів і виправляючи ситуацію з хаотичною, нерегульованою забудовою.

Поряд із систематизацією містобудівної документації Законом України від 15.05.2022 № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудування» було запроваджено новий вид програмного документа — програму комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини). Звичайно, враховуючи наслідки війни в Україні та потребу відновлення зруйнованої інфраструктури, фінансуванні відновлюваних проєктів, такий вид обласної або місцевої програми, спрямований на відновлення територій, визначення основних просторових, містобудівних і соціально-економічних пріоритетів політики відновлення, охоплюючи комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій

сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища. Даний вид програм не належить до містобудівної документації, однак має ознаки програмного документа в рамках ст. 11 Господарського кодексу України від 16.01.2003, водночас характеризується специфічними рисами: обов'язковістю внесення до Реєстру будівельної діяльності й імперативністю вимог до змісту програмами, процедури розроблення / ухвалення та потреби внесення в подальшому змін до містобудівної документації на місцевому рівні.

Отже, сучасне містобудівне законодавство України, враховуючи спеціальний правовий режим, набуває нових, специфічних, спрощених процедур, переходячи до цифровізації будівельних процесів і дозволяючи змінити практику радянської системи містобудування, перейти до іншої типології будівництва та формувати нові принципи міського інтегрованого планування територій на підставі стратегій, програм, планів. І саме формування нових принципів є запорукою того, що дотримання їхніми учасниками містобудівної діяльності в подальшому дозволить зробити міське планування та забудову територій комфортними для життя, збалансованими та спроможними задовольнити житлом, необхідною інфраструктурою та виробничими потужностями споживачів будівельної продукції.

В умовах воєнного стану виникає потреба системнішого та динамічнішого впровадження нових методологій забудови територій, професійного напрацювання пропозицій щодо плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, розроблення проєктів нормативно-правових актів щодо відновлення України від наслідків війни. Для цих цілей Указом Президента України від 21.04.2022 № 266/2022 «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни» було створено Національну раду з відновлення України й окреслені завдання, серед яких:

- відновлення і розбудова транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурна модернізація та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримка сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих об-

ставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини;

- визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, ухвалення та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди;

- підготовка стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів, ухвалення і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.

А вже 09.06.2022 набув чинності Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності», яким запроваджені:

- нормативні процедури розміщення тимчасових споруд та їхніх комплексів, призначених для тимчасового проживання та обслуговування населення, які не відносяться до об'єктів будівництва та зведення яких можливе за наявності схеми розміщення тимчасових споруд без проведення експертизи, стратегічної екологічної оцінки та без розгляду на архітектурно-містобудівній раді, і громадського обговорення;

- особливі умови встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності, які допускають можливість в окремих випадках не дотримуватися правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки (у випадку зміни цільового призначення земельної ділянки — новим видом її цільового призначення) та видом функціонального призначення території, визначеним відповідною містобудівною документацією;

- процедури розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) унаслідок збройної агресії РФ;

- процедури обстеження об'єктів нерухомого майна, які зазнали пошкодження, що передбачає розроблення центральними органами виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва Методики проведення обстеження пошкоджених будівель і споруд, оформлення його результатів;

- особливості розроблення, затвердження, реєстрації та внесення змін до будівельних норм на період дії воєнного стану, відповідно до яких усувається вимога щодо створення та зберігання фондів будівельних норм за рахунок коштів місцевих бюджетів, визначивши джере-

лом фінансування робіт з нормування у будівництві лише кошти державного бюджету [9].

Поряд з позитивними приписами цього Закону, певні його положення викликають зауваження, а саме процедури розміщення тимчасових споруд та їхніх комплексів, призначених для тимчасового проживання та обслуговування населення.

Помилковим видається внесення змін щодо розміщення тимчасового житла за схемами за принципом тимчасових споруд до Закону України «Про регулювання містобудівельної діяльності», адже, виходячи зі змісту, поняття «тимчасові споруди» не є об'єктом будівництва, не можуть визначатися містобудівною документацією, їхнє розміщення не вимагає відповідних експертиз і дозволів, а отже, не може бути предметом регулювання вказаного закону. Важливо зазначити, що попри необхідність забезпечення людей тимчасовим житлом, воно не може стати постійним, інакше соціальної стигматизації не уникнути, а включення норм щодо регулювання будівництв тимчасового житла до Закону України «Про регулювання містобудівельної діяльності» несе певні загрози можливих зловживань і корупційних схем, де тимчасові стануть капітальними об'єктами, без врахувань принципів планування та розвитку територій.

Фахівці висловлюють побоювання щодо норм, якими для земель комунальної та державної власності пропонується на період дії правового режиму воєнного стану в Україні відмовитись від розроблення містобудівної документації та ухвалювати рішення на місцях у «ручному режимі», без комплексних рішень і залучення фахівців з просторового планування, містобудівельників, без відповідних розрахунків, досліджень, урахувань наявної забудови та містобудівної документації вищого рівня, та погоджень з громадою [10]. Таких «ручних режимів» під час будівництва соціального житла або відновлення центральних частин міста законодавство не повинно закладати, незважаючи на війну та потреби, адже це не про оптимізацію містобудівного законодавства та його лібералізацію, і точно не вирішить проблеми висотного будівництва з високою щільністю населення наших міст, від якої варто відмовлятися з урахуванням синхронізації національного законодавства з законодавством ЄС.

Поряд з просторовим розвитком, плануванням територій, якісною містобудівною доку-

ментацією вкрай важливо впровадити чіткий механізм у питанні розпорядження земельними ресурсами комунальної та державної власності для забудови, встановивши єдині правила: «будуєш-купуєш». Є впевненість, що такий принцип допоможе відійти від практики будівництва на орендованих ділянках за «туалетними схемами» з привласненням земель рекреаційного, курортного чи іншого призначення. Також важливо запровадити новий підхід до відчуження земельних ділянок комунальної та державної власності не тільки через продаж на аукціонах, а продаж земельних ділянок одночасно з затвердженими містобудівними умовами та обмеженнями, що стане гарантією отримання об'єкта будівництва відповідно до стратегії сталого розвитку територій. І це завдання органів місцевого самоврядування, враховуючи децентралізацію і передачу деяких повноважень містам. Тема міського планування та забудови територій на базі практик Нідерландів показала, що дотримання чітких, регламентованих правил саме владою на місцях дає змогу зберігати їм людиноцентричність за просторового розвитку, будувати житло безпечне, комфортне, якісне, енергоефективне й інклюзивне.

Окрім цього, під час регламентації нового будівництва замість зруйнованих об'єктів або їхніх реконструкції доцільно враховувати досвід відбудови у повоєнних державах. Адже відбудова у повоєнних державах — це період, який починається після припинення бойових дій, повернення людей до мирного життя, однак який може не мати чіткої координації з боку влади, допускати порушення та не отримати достатньої підтримки.

Приклад Бейрута засвідчив, що відбудова знищеного війною центра міста стала катастрофічною для містян. Влада через свої категоричні настанови фактично здійснила реконструкцію центра під комерційні проекти, не повернувши духовність цієї території, не повернувши туди людей, які там жили, фактично вкравши власність людей та ідентичність центральної частини міста.

Поряд із досвідом відбудови у повоєнних державах варто враховувати історичний досвід міст, які не створювались для людей, а з втраченою машинобудівної та суднобудівельної індустрії перетворювалися на депресивні території, з безкінечними багатоповерхівками,

високою щільністю населення, зі слабкими соціальними зв'язками, безробіттям та злочинністю. Це про Глазго, місто в Шотландії, яке у 1950—1970 рр. вимушене було змінити містобудівну політику, зайнятися переселенням людей за рахунок знесення багатоповерхівок, будівництва малоповерхового житла з публічними просторами, будівництвом нових міст, наприклад м. Лівінгстон, місто в західній Лотіані, побудоване для розселення м. Глазго 1962 р.

Отже, успішність повоєнної відбудови залежить від колаборації всіх учасників містобудівної діяльності: влади, девелоперів, архітекторів, урбаністів, забудовників, істориків, мешканців. Результатом такої роботи повинна стати регіональна / місцева програма комплексного відновлення, в основі якої будуть не застарілі генеральні плани та плани зонування, а перспективні стратегії, які лежать в основі рішень з необхідними діями, з прозорим порядком і джерелами фінансування, послідовністю відновлення та розвитку певної території, що постраждали внаслідок російсько-української війни. Водночас важливо зазначити, що такі програми комплексного відновлення повинні розроблятися всіма радами міст, не обмежуючи умовою «зона бойових дій» та не відокремлюючи в специфічну, начебто спрощену процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок для будівництва об'єктів житлового призначення, виробничі підприємства, річкові порти-термінали, та виробничо-перевантажувальні комплекси. Інакше мета інтегрованого планування не буде досягнута, а життєві активності, які ми плануємо, втрачені.

До позитивних тенденцій, які наразі спостерігаються — це формування спільноти, коаліцій експертів у сферах містобудування, регіональному плануванні, житловому будівництві, культурному спадку та суміжних сферах, таких як економіка, право, енергетика, з метою напрацювання нових принципів містобудування, в основі яких буде покладено: людиноцентричність, гомогенність і безпечність.

Війна в Україні активізувала проблеми містобудівної сфери, загострила питання відновлення зруйнованих об'єктів, однак, і це не про швидкі рішення, і не про спрощенні процедури під час отримання та узгодження містобудівної документації. Це про новий підхід до освіти, управління, методології планування та забудови територій. Це про оптимізацію містобудівної

документації та заміну на гнучкіші містобудівні документи, які можуть піддаватися трансформації залежно від потреб людей, обраних спеціальних містобудівних програм, але залишатися статичними в рамках санітарних, водохоронних, екологічних обмежень. Це про публічні колаборації з громадськістю, про баланс публічних і приватних інтересів в достатньо чутливій сфері до негативних явищ, належний громадський контроль, що передбачає розвиток неформальних видів планування.

Оскільки у підсумковому звіті в межах проекту «Реформування нормативно-правового регулювання будівельної галузі в Україні» визначено проблемні питання у циклі будівництва об'єктів, серед яких: розроблення містобудівної документації; розроблення, проходження експертизи, погодження та затвердження проєктної документації; отримання всіх необхідних дозволів для початку будівництва, а також вирішення питань, що виникають під час виконання будівельних робіт; та прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва [11], була напрацьована та схвалена Концепція впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (ВІМ-технологій) в Україні. А для подальшого реформування, модернізації та цифрової трансформації будівельної галузі України розроблено законопроект «Про запровадження будівельного інформаційного моделювання (ВІМ-технології) на всіх етапах життєвого циклу об'єктів та науково-технічного супроводу об'єктів, удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку», який був ухвалений Верховною радою України у першому читанні за основу 08.07.2022. Відповідно до пояснювальної записки вказаний законопроект направлений на запровадження загальної цифровізації будівельних процесів на всіх етапах життєвого циклу об'єктів (від проєктування до ліквідації), зокрема врегулювання питань здійснення науково-технічного супроводу та удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку [12].

Отже, планується введення нової термінології «життєвий цикл об'єкта», як комплексу послідовних у часі етапів існування об'єкта [13], що перебуває в синергії з етапністю будівельного процесу, певний час залежить від

нього та за допомогою цифрових технологій, упровадження *Building Information Modelling* допоможе оптимізувати будівельний процес, зробити його простішим, економічнішим, якіснішим і головне безпечним. Йдеться про проєктування, будівництво й експлуатацію, де кожний учасник правовідносин буде зацікавлений в інтеграції між різними етапами інвестиційно-будівельного процесу.

Окрім цього, вбачається надзвичайно важливим запровадження механізму ступеневого контролю за зведенням об'єкта будівництва та обов'язкової реєстрації незавершеного будівництва об'єкта у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, що стане надійним заходом забезпечення права власності забудовника й інвесторів. Саме система реєстрації незвершеного будівництва об'єкта нерухомості на підставі Акта готовності першого ступеня забезпечить облік даних по спорудам і будівлям, облік даних речових прав та їхніх обтяжень, надання достовірної інформації щодо кожного об'єкта будівництва та легітимну реалізацію незавершеного будівництва.

Отже, поки ведеться дискусія над питанням змісту Містобудівного кодексу, вже зараз варто розпочати ефективну оптимізацію містобудівного та господарського законодавства, для внесення швидких, радикальних змін у регламентацію містобудівельної діяльності. Водночас варто враховувати, що за взаємоузгодженого зв'язку науковців і практиків, якого бракує сучасному процесу нормотворення, результативність правового регулювання правовідносин у сфері містобудування буде достатньо високою.

Висновки. Реформування містобудівного законодавства, незважаючи на війну в Україні, вимагає зрозумілих термінологій, уніфікованих процедур, оптимізації містобудівної документації, урахування практик європейських країн та досвіду відбудови повоєнних держав, і головне, єдиних принципів містобудування на основі людиноцентричності, гомогенності та безпечності, напрацьованих унаслідок співпраці всіх учасників містобудівної діяльності. Сучасне містобудівне законодавство України, враховуючи спеціальний правовий режим, набуває нових, специфічних, спрощених процедур, переходячи до цифровізації будівельних процесів та дозволяючи змінити практику радянської системи містобудування, перейти до іншої типології будівництва та формувати нові

принципи міського інтегрованого планування територій на підставі стратегій, програм, планів.

Аналіз сутності містобудівної документації, її видової диференціації, дав змогу виокремити їхній комплексний характер, довести імперативну роль, значення письмових регламентів цих документів для здійснення в подальшому будівельної діяльності та вказати на відмінності від концепцій і програм, які попри свою диспозитивність забезпечать довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території.

З урахуванням наукових поглядів та аналізу законодавчих положень зарубіжних країн варто створити правове підґрунтя для збалансованого розвитку містобудівної діяльності, інтеграції до міжнародного простору, з приведен-

ням у відповідність до *acquis communautaire*. Цьому завданню мають сприяти розроблення Містобудівного кодексу та модернізації норм Господарського кодексу України, з відмовою від радянської термінології з урахуванням діджиталізації будівельного процесу, розширення кола учасників господарської діяльності у сфері містобудування й оновленої термінології на виконання Концепції впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (ВІМ-технологій) в Україні.

Досліджувані проблеми правового регулювання просторового розвитку, забудови територій не є вичерпними, тому запропоновані варіанти їхнього вирішення залишаються відкритими для наукової дискусії та можуть стати основою для **подальших наукових досліджень**.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бойко Ю.О. Повалаяев: «Сфера будівельного права потребує фахової дискусії на національному та міжнародному рівнях». *Закон і Бізнес*. В-3 (1561). 22.01—28.01.2022. URL: <https://zib.com.ua/ua/150347.html> (дата звернення: 07.07.2022).
2. Сарафанюк С. Принятые Рекомендации к ЗОНИНГУ территории города Одессы. *Думська*. 19.10.2016. URL: <https://dumskaya.net/post/prinyatyie-rekomendacii-k-zoningu-territor/author/> (дата звернення: 07.07.2022).
3. Постанова Верховного Суду від 21.10.2019 у справі № 522/22780/16-а. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85087709> (дата звернення: 09.07.2022).
4. Ріпенко А. До питання правового регулювання забудови та благоустрою територій міст в Україні. *Право України*. 2010. № 1. С. 218—222.
5. Нестеренко С.Г., Радзінська Ю.Б. Напрями розвитку містобудівної документації в Україні. *Перспективи розвитку територій: теорія і практика: матеріали V міжнар. наук.-практич. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених* (м. Харків, 18—19 листоп. 2021 р.). Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, Рада молодих вчених при МОН України, Slovak technical university in Bratislava, Czestochowa university of technology, Одеський національний економічний університет [та ін.]. ХНУМГ ім. О.М. Бекетова. Харків, 2021. 573 с.
6. Квасніцька О.О. До проблем інтегрованого планування територій та перспектив у регулюванні збалансованої забудови. *Правові умови сприятливого бізнес-клімату: досвід Німеччини та України: матеріали міжнар. наук.-практич. конф.* (м. Одеса, 27 черв. 2019 р.). Гол. ред. колегії: С.В. Ківалов, О.П. Подцерковний. Одеса: Фенікс, 2019. 144 с.
7. Інтегрована концепція розвитку: Львів — 2030. URL: <https://www.ihorvasyunk.com/strategy-2030.pdf> (дата звернення: 09.07.2022).
8. Мох А. Забудова історичного центру Одеси? Що відомо про новий історико-архітектурний опорний план міста. *Pragmatika*. 08.02.2022. URL: <https://pragmatika.media/news/zabudova-istorichnogo-centru-odesi-shhovidomo-pro-novij-istoriko-arhitekturnij-opornij-plan-mista/> (дата звернення: 09.07.2022).
9. Законодавчий огляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» реєстр. № 7282 від 21.04.2022. 5 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/922/Legislation_Briefer_7282_UKR.pdf (дата звернення: 09.07.2022).
10. Палеха А. Аналітика тексту Закону України № 7282 «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності». *Property Times*. 23.05.2022. URL: https://propertytimes.com.ua/blogs/anna_paleha/analitika_tekstu_zakonu_ukrayini_7282_pro_vnesennya_zmin_do_deyakih_zakoniv_ukrayini_schodo_pershochergovih_zahodiv_reformuvannya_sferi_mistobudivnoyi_diyalnosti (дата звернення: 09.07.2022).
11. Підсумковий звіт. Україна: Реформування нормативно-правового регулювання будівельної галузі України. 28.10.2020. 25 с. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/pidsumkovyj-zvit.pdf> (дата звернення: 08.07.2022).

12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про запровадження будівельного інформаційного моделювання (BIM-технології) на всіх етапах життєвого циклу об'єктів та науково-технічного супроводу об'єктів, удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку» реєстр. № 6383 від 03.12.2021. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI06556A?an=3> (дата звернення: 08.07.2022).
13. Проект Закону України «Про запровадження будівельного інформаційного моделювання (BIM-технології) на всіх етапах життєвого циклу об'єктів та науково-технічного супроводу об'єктів, удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку». *Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України*. 16.07.2021. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/reg-politics/proekti-regulyatornih-aktiv-dlya-obgovorennya-ta-analizi-regulyatornogo-vplivu/proyekt-zakonu-ukrayiny-pro-zaprovadzhennya-budivelnogo-informacziynogo-modelyuvannya-bim-tehnologiyi-na-vsikh-etapah-zhyttyevogo-zyklu-obyektiv-ta-naukovo-tehnichnogo-suprovodu-ob/> (дата звернення: 08.07.2022).

Надійшла 12.07.2022

REFERENCES

1. Boiko Yu. O. Povaliaiev: “Sfera budivelnogo prava potrebuie fakhovoi diskusii na natsionalnomu ta mizhnarodnomu rivniakh”. *Zakon i Biznes*. V-3 (1561). 22.01–28.01.2022. URL: <https://zib.com.ua/ua/150347.html> [in Ukrainian].
2. Sarafanjuk S. Prinjatye Rekomendacii k ZONINGU territorii goroda Odessy. *Dumskaya*. 19.10.2016. URL: <https://dumskaya.net/post/prinyatye-rekomendacii-k-zoningu-territor/author/> [in Russian].
3. Postanova Verkhovnoho Cudu vid 21.10.2019 u spravi No. 522/22780/16-a. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85087709> [in Ukrainian].
4. Ripenko A. Do pytannia pravovoho rehuliuвання забудovy ta blahoustroiu terytorii mist v Ukraini. *Pravo Ukrainy*. 2010. No. 1. P. 218–222 [in Ukrainian].
5. Nesterenko S.H., Radzinska Yu.B. Napriamy rozvytku mistobudivnoi dokumentatsii v Ukraini. *Perspektyvy rozvytku terytorii: teoriia i praktyka: materialy V mizhnar. nauk.-praktych. konf. zdobuvachiv vyshchoi osvity i molodykh uchennykh* (m. Kharkiv, 18–19 lystop. 2021 r.). Kharkivskiy natsionalnyi universytet miskoho gospodarstva imeni O.M. Beketova, Rada molodykh vchenykh pry MON Ukrainy, Slovak technical university in Bratislava, Czestochowa university of technology, Odeskyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet [ta in.]. KhNUMH im. O.M. Beketova. Kharkiv, 2021. 573 p. [in Ukrainian].
6. Kvasnitska O.O. Do problem intehrovanooho planuvannya terytorii ta perspektyv u rehuliuванні zbalansovanoi zabudovy. *Pravovi umovy spriyatlyvoho biznes-klimatu: dosvid Nimechchyny ta Ukrainy: materialy mizhnar. nauk.-praktych. konf.* (m. Odesa, 27 cherv. 2019 r.). Hol. red. kolehii: S.V. Kivalov, O.P. Podtserkovnyi. Odesa, Feniks, 2019. 144 p. [in Ukrainian].
7. Intehrovana kontsepsiia rozvytku: Lviv — 2030. URL: <https://www.ihorvasyunik.com/strategy-2030.pdf> [in Ukrainian].
8. Mokh A. Zabudova istorychnoho tsentru Odessy? Shcho vidomo pro novyi istoryko-arkhitekturniy oporny plan mesta. *Pragmatika*. 08.02.2022. URL: <https://pragmatika.media/news/zabudova-istorichnogo-centru-odessi-shho-vidomo-pro-novij-istoriko-arkhitekturnij-opornij-plan-mista/> [in Ukrainian].
9. Zakonodavchyy ohliad proiektu Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo pershocherhovyykh zakhodiv reformuvannya sfery mistobudivnoi diialnosti” reiestr. No. 7282 vid 21.04.2022. 5 p. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/922/Legislation_Briefer_7282_UKR.pdf [in Ukrainian].
10. Palekha A. Analitika tekstu Zakonu Ukrainy No. 7282 “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo pershocherhovyykh zakhodiv reformuvannya sfery mistobudivnoi diialnosti”. *Property Times*. 23.05.2022. URL: https://propertytimes.com.ua/blogs/anna_palekha/analitika_tekstu_zakonu_ukrayini_7282_pro_vnesennya_zmin_do_deyakih_zakoniv_ukrayini_schodo_pershochergovih_zahodiv_reformuvannya_sfery_mistobudivnoyi_diyalnosti [in Ukrainian].
11. Pidsumkoviy zvit. Ukraina: Reformuvannya normatyvno-pravovoho rehuliuвання budivelnoi haluzi Ukrainy. 28.10.2020. 25 c. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/pidsumkoviy-zvit.pdf> [in Ukrainian].
12. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy “Pro zaprovadzhennia budivelnogo informatsiynoho modeliuвання (BIM-tekhnologii) na vsikh etapakh zhyttyevoho tsyklu ob'ektiv ta nauково-tekhnichnogo suprovodu ob'ektiv, udoskonalennia protsedury obstezhennia ob'ektiv, pryiniatykh v ekspluatatsii v ustanovlenomu zakonodavstvom poriadku” reiestr. No. 6383 vid 03.12.2021. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI06556A?an=3> [in Ukrainian].
13. Proiekt Zakonu Ukrainy “Pro zaprovadzhennia budivelnogo informatsiynoho modeliuвання (BIM-tekhnologii) na vsikh etapakh zhyttyevoho tsyklu ob'ektiv ta nauково-tekhnichnogo suprovodu ob'ektiv, udoskonalennia protsedury obstezhennia ob'ektiv, pryiniatykh v ekspluatatsii v ustanovlenomu zakonodavstvom poriadku”. *Ofitsiinyi vebсайт Ministerstva rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy*. 16.07.2021. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/reg-politics/proekti-regulyatornih-aktiv-dlya-obgovorennya-ta-analizi-regulyatornogo-vplivu/proyekt-zakonu-ukrayiny-pro-zaprovadzhennya-budivelnogo-informacziynogo-modelyuvannya-bim-tehnologiyi-na-vsikh-etapah-zhyttyevogo-zyklu-obyektiv-ta-naukovo-tehnichnogo-suprovodu-ob/> [in Ukrainian].

Received 12.07.2022

O.O. Kvasnitska

National University “Odesa Academy of Law”, Odesa, Ukraine

orcid.org/0000-0002-7052-6441

LEGAL REGULATION OF SPATIAL DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT
OF TERRITORIES IN UKRAINE: MODERN CHALLENGES IN THE CONDITIONS
OF WAR AND POST-WAR RECONSTRUCTION

The article highlights the main problems of legal regulation of the development of territories, defines the directions of development of urban planning legislation in the light of the concept of recovery of Ukraine from the consequences of the war, the need for integrated planning of the development of territories and implementation of construction information modeling technologies. The article states that the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine has become a difficult test for the state, economic entities, and citizens of Ukraine and requires a change in traditional approaches to the organization and implementation of economic activities in the field of urban planning in favor of digitalization and the abandonment of the Soviet system of planning and development. The author concludes that the issues of modernization of the norms of the Economic Code of Ukraine regarding capital construction, taking into account the digitalization of the construction process, the introduction of a European-oriented system of technical regulation in the construction industry, and the optimization of urban planning documentation with the replacement of more flexible urban planning documents that can be transformed depending from the needs of participants in urban development relations, adopted special urban development programs, but remain static within the framework of sanitary, water protection, and environmental restrictions. The reform of urban planning legislation requires clear terminologies, unified procedures, optimization of urban planning documentation, considering the practices of European countries and the experience of rebuilding post-war states, and most importantly, unified principles of urban planning based on people-centeredness, homogeneity and safety, developed as a result of the collaboration of all participants in urban planning activities.

Keywords: urban planning activity, urban planning documentation, spatial development, integrated planning, construction information modeling, construction process.