

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

У статті аналізується закордонний досвід підготовки та реалізації стратегічних документів, а також узагальнюються закордонні методології та практики просторового планування розвитку переважно до завдань та умов, що визначають стійкість соціально-економічного розвитку України. Розглянуто основні положення стратегічних документів, що визначають орієнтири просторового розвитку в Європейському Союзі та механізми реалізації регіональної політики (Канада, Австралія, Бразилія, Фінляндія, Польща).

З позиції системно-комплексної методології розглядаються цілі функції та зміст просторового планування в європейських країнах, дається його поєднання з містобудівною діяльністю в Україні. Розкривається понятійно-термінологічний апарат в сфері просторового планування. Проведений огляд основних документів по забезпеченню просторового планування. Зроблений висновок про необхідність використання в Україні накопиченого в ЄС досвіду просторового планування, особливо в частині залучення населення в експертизу проектів, при цьому слід враховувати специфіку українських природних і соціально-економічних умов.

Дослідження просторового планування в Україні та оцінка кращої практики ЄС дозволяє стверджувати про наявність істотних відмінностей у переважних підходах до просторового планування. Так, наприклад, якщо в європейських країнах відбувається переосмислення ролі держави і громадянського суспільства в просторовому плануванні та міському розвитку, то в Україні при прийнятті управлінських рішень щодо функціонального використання території домінує державний підхід. Вивчення, аналіз та адаптація кращих світових практик, тенденцій і сучасних технологій в сфері просторового планування є необхідною умовою ефективного розвитку системи просторового планування та вдосконалення її методів в Україні.

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

Постановка проблеми. Ефективне просторове планування і просторовий розвиток у сучасних умовах набувають актуальності як з позиції необхідності вирішення існуючих проблем, так і розширення можливостей України для євроінтеграції. Просторове планування стає особливо важливим аспектом в контексті воєнного стану та післявоєнного відновлення. Воєнний стан і конфлікти можуть призвести до серйозних зрушень у структурі та функціонуванні територій, а відновлення потребує комплексного та ефективного просторового планування. На сьогодні варто зосередитися на досвіді країн Європи, адже саме він відображає доволі високий рівень ефективності управління, а також особливості розробки та виконання стратегічних заходів в сфері здійснення державного управління містобудівною діяльністю. Саме завдяки сучасним планам і програмам можливе ефективне використання ресурсів усіх рівнів і видів, забезпечення якості середовища проживання, збереження культурної спадщини та задоволення потреб громади.

Метою статті є дослідження актуальних правових питань щодо забезпечення просторового планування в умовах євроінтеграційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями проблематики просторового планування займається чимало як українських: О.С. Малохліб [1], М. В. Шульга [2], А. І. Ріпенко [3], І. В. Ігнатенко [4], Д. В. Федчишин [5], так і зарубіжних науковців – Н. Gemenetsi [6], L. Riccia [7]. Роботи цих авторів були присвячені дослідженню актуальних питань у сфері містобудівної діяльності. Проте аналіз законодавчих та доктринальних підходів в європейських країнах щодо формування системи просторового планування не було проведено. Обрана тематика наукової статті на сьогодні потребує додаткових досліджень у зв'язку із необхідністю активізації євроінтеграційних процесів та концентрації зусиль, зокрема, за допомогою розробки відповідних наукових рекомендацій щодо удосконалення українського законодавства щодо просторового планування та ви-

вчення, аналізу та адаптації кращих світових практик, тенденцій і сучасних технологій в сфері просторового планування.

Виклад основного матеріалу. Реалізація завдань просторового планування в країнах ЄС є за своєю суттю політичним питанням. Велика кількість приватних та державних інституцій впливає своїми діями на розробку та зміну організації простору, що відображається у міждисциплінарній інтеграції, координації та співпраці між залученими до цього процесу сторонами.

Ключові цілі просторового планування в Україні збігаються з європейськими та полягають у збалансованому соціально-економічному розвитку територій, поліпшенні якості життя населення, ефективному управлінні природними ресурсами, захисті навколишнього середовища та раціональному використанні землі, вдосконаленні просторової структури, координації секторальних (галузевих) політик для недопущення зіткнення їх інтересів тощо [8].

Сам термін «просторове планування» був введений у сферу розвитку території порівняно недавно. Вперше офіційно він був використаний в 1999 році в міжнародному документі «Європейська концепція просторового розвитку» (European Spatial Development Perspective) [9]. В 2000 році на 12-й сесії СЕМАТ (Conference Europeennes des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire) був прийнятий документ «Фундаментальні принципи стійкого просторового розвитку Європейського континенту» (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent) [10], який заклав основу у розумінні основ стратегічного просторового планування. Одночасно держави-члени розробили Європейську концепцію просторового розвитку [9].

Загальне визначення терміну «просторовий розвиток» було надано у положенні про просторове планування Європейської економічної комісії ООН 2008 року «Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition». Відповідно до цього документа просторовий розвиток розглядається як зміна у просторовому розподілі різних видів діяльності та створення взаємозв'язку між ними шляхом конверсії землі та власності [11].

У рамках конференції ООН з житла та сталого міського розвитку (ООН-Хабітат III) зазначається, що просторове планування має охоплювати всі рівні планування. При цьому використовуються поняття міське (urban) та територіальне (territorial) планування як «процес прийняття рішень, спрямованих на реалізацію економічних, соціальних та культурних цілей за допомогою просторових уявлень, стратегій та планів...» [12].

У ході реалізації представлених вище ініціатив просторове планування в ЄС стало своєрідним географічним вираженням економічної, екологічної, соціальної та культурної політики суспільства, адміністративним механізмом та інструментарієм проведення регіональної політики. Просторове планування виступає як своєрідний міждисциплінарний підхід, що забезпечує баланс розвитку регіонів країни та організації простору. У Компендіумі з європейського просторового планування [13] зазначається, що держави використовують цей метод для впливу на розподіл діяльності у просторі в майбутньому.

Удосконалення політики просторового розвитку ЄС пов'язане з міжгалузєвою багаторівневою (від місцевого до загальноєвропейського рівня) координацією політики управління, заохоченням міжрегіональної взаємодії, підвищенням ролі економіки знань у регіональному розвитку країн Європи, а також стимулюванням функціонального підходу до комплексного освоєння території як простору. Ці принципи були закріплені й у подальших документах, які визначають вектори просторового розвитку країн ЄС: «Територіальний порядок денний ЄС. На шляху до більш конкурентоспроможної та стійкої Європи» («Territorial Agenda of the European Union», 2007) [14], «Територіальний порядок денний Європейського Союзу-2020» («Territorial Agenda of the European Union-2020», 2011) [15] та низки інших.

В Австралії напрями розвитку регіонів визначаються розподілом повноважень у питаннях регіонального розвитку між федеральним центром, штатами та територіями. Партнерством між федеральними та територіальними, а також органами місцевого самоврядування для підтримки зростання та розвитку регіонів у країні виступають Агентства Регіонального розвитку Австралії (RDA). Національна мережа з 55 агентств (комітетів) регіонального розвитку комітетів було створено задля забезпечення стратегічних основ економічного зростання кожному регіоні. У 2011 році було створено Регіональний фонд розвитку Австралії (RDAF) для розвитку інфраструктури та економічного зростання регіонів Австралії. Програма фінансується через окремі інфраструктурні проекти, які визначені як пріоритетні місцеві спільноти.

У Бразилії, незважаючи на значний досвід реалізації заходів регіональної політики, немає єдиної стратегії регіонального (просторового) розвитку. Є окремі програми, присвячені макрорегіонам. У результаті політика регіонального розвитку є вкрай непослідовною і не приносить повною мірою очікуваного результату.

Також немає і єдиного стратегічного документа просторового розвитку в Канаді. Головним механізмом розвитку є система федеральних бюджетних

трансфертів, які після їх отримання самостійно використовуються урядами провінцій, як правило, на фінансування інфраструктурних і соціальних проєктів, що здійснюються на тендерній основі.

Далі розглянемо тенденції у розвитку практики планування. У Фінляндії робляться спроби розвинути стратегічне просторове планування. Це пояснюється тим, що існуюча система планування часто сприймається як надто формалізована і недостатньо гнучка для ефективного планування, в основному через високі вимоги до процедури планування, а саме до комплексного обстеження території та її оцінки, тривалих процедур участі, що призводить до високих фінансових витрат [16]. Всеосяжний характер більшості планів землекористування вступає в протиріччя з дедалі більш обмеженими ресурсами, тому процеси планування оптимізуються за допомогою створення нових неофіційних інструментів стратегічного просторового планування, які не мають таких обмежень, але й не мають законної сили, як законодавчо встановлені плани [17]. Загалом нові ініціативи, практики та інструменти у плануванні не замінюють законну систему, але виступають істотним доповненням до неї. Вони ґрунтуються на державно-приватних партнерствах і часто розцінюються як приклади «нового міського управління», які змінюються старим бюрократичним способом. Проте вважається, що у якийсь момент вони мають увійти до законодавчо встановленої системи планування.

Вивчення практики просторового планування у Фінляндії дозволяє нам зробити висновок, що можливий досить успішний розвиток методів залучення населення до процесів планування, і Україні слід переймати позитивний закордонний досвід формування відкритої та гнучкої системи просторового планування. Успішність взаємодії залежить від обох сторін: готовності влади до діалогу з мешканцями та ініціативи мешканців бути рівноправними учасниками. Необхідно розвивати культуру участі та використовувати набір різних методів залучення населення на різних етапах планування, щоб інтереси мешканців були представлені найповніше. Ідеально було б, щоб весь цикл планування, від комплексного аналізу території до бачення майбутнього, проєктування, реалізації та оцінки, включав офіційні та неофіційні інструменти у вигляді різних планів, цифрові технології та використання мережі Інтернет, а жителі могли брати участь із самого початку планувального процесу.

Україну також має зацікавити досвід, який отримала держава-член ЄС Польща. Там на початках

90-х років ХХ століття регіональна політика була спрямована переважно на те, щоб підтримати відсталі й депресивні регіони, а в кінці ХХ сторіччя стратегією польського містобудування ставилося на меті: аналізувати, в якому стані перебувають регіони, та створювати нові робочі місця, водночас стимулюючи в регіонах зростання економічної конкурентосдатності, сприяючи технологічному прогресу, все тіснішій транскордонній співпраці. Інституційним забезпеченням діяльності в польському містобудуванні насамперед займаються Міністерство з регіонального розвитку Польщі (національний рівень) та сформовані Агенції регіонального розвитку (АРР). Агенції мають передати території зі збанкрутілими підприємствами для того, щоб залучити інвестиції. За таких обставин відбувалося надходження державних коштів та відбувалося фінансування завдяки різним програмам ЄС. Агенціями регіонального розвитку активно використовуються Структурні Фонди, щоб за їхньою допомогою вирішувати численні питання, з якими стикається розвиток польських регіонів [18].

Вивчення, аналіз та адаптація кращих світових практик, тенденцій та сучасних технологій у галузі просторового планування є необхідною умовою ефективного розвитку системи просторового планування та вдосконалення її методів в Україні.

Висновки. Територіальний розвиток та просторове планування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення є критичними факторами для відновлення стійкості та розвитку суспільства. Інтегрований підхід до аналізу пошкоджень, стабілізації та стратегічного відновлення територій, спрямований на соціально-економічну та екологічну реставрацію, визначає основні пріоритети та напрями роботи для забезпечення успішного та сталого розвитку у постконфліктних умовах.

Порівняння вітчизняного та зарубіжного європейського досвіду свідчить про різні тенденції в розвитку регіональної політики та управлінні розвитком території. Так, якщо в європейських країнах відбувається переосмислення ролі держави і громадянського суспільства в просторовому плануванні території і міському розвитку, то в Україні при прийнятті управлінських рішень щодо функціонального використання домінує державний підхід. Головний його недолік полягає в тому, що всі документи просторового планування розробляються за єдиними вимогами, без урахування особливостей природних і соціально-економічних умов території.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малохліб О. С. Правові засади використання земельних ділянок для житлового будівництва: монографія. Харків: Юрайт, 2021. 176 с.

2. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Організаційно-правове забезпечення управління землями у межах населених пунктів. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf>
3. Ріпенко А. І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.
4. Ігнатенко І. В. Деякі правові аспекти комплексного освоєння підземного простору мегаполісів. *Теорія та практика правознавства*. 2015. № 8 (2). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/download/63697/59194>
5. Шульга М. В., Ігнатенко І. В., Федчишин Д. В. Законодавчі новели щодо вирішення земельних спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 1 (42). С. 75-81. DOI: [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1\(42\).996](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1(42).996)
6. Gemenetsi H. Restructuring Local-Level Spatial Planning in Greece Amid the Recession and Recovery Period: Trends and Challenges. *Practice of planning and research*. 2022. № 38. Issue 7. P. 1–17.
7. Riccia L. *Landscape Planning at the Local Level* / Luigi La Riccia. Springer International Publishing AG, 2017. URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-57367-0>
8. Guiding principles for sustainable spatial development of the European continent. Council of Europe. 2000. URL: <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/61b20de82e27a195356193.pdf>
9. European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. European Commission. Luxembourg, 1999. 87 p.
10. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT). URL: <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/61b20edcb01cd197580593.pdf>
11. Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UN Economic Commission for Europe. New York and Geneva. ECE/HBP/146, 2008. 46 p.
12. Issue paper on Urban Space Planning and Design «8 – Urban Planning and Design». UN-Habitat III. New York, 2015. 9 p.
13. The Compendium of European Spatial Planning Systems and Police. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>
14. Territorial Agenda of the European Union. 2007. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf
15. Territorial Agenda of the European Union-2020. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
16. Mäntysalo R., Saglie I.L., Cars G. Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*. 2011. Т. 19. №. 12. P. 2109–2126.
17. Mäntysalo R. et al. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*. 2015. Т. 23. № 2. P. 349–366.
18. Лисенко В. В. Закордонний досвід здійснення містобудівної діяльності. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (68). С. 136–140.

REFERENCES

1. Malokhlib, O. S. (2021) *Legal principles of land use for residential construction*. Kharkiv: Yurait [in Ukrainian].
2. Shulha, M. V., Ignatenko I. V. (2016) Organizational and legal provision of land management within settlements. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriiia «Pravo»*, 2 (14). [in Ukrainian]. Retrieved from: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf>
3. Ripenko, A. I. (2019) *Land use for urban development needs: theoretical and practical problems*. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka» [in Ukrainian].
4. Ignatenko, I. V. (2015) Some legal aspects of integrated development of the underground space of megacities. *Teoriia ta praktyka pravoznavstva*, 8 (2). [in Ukrainian]. Retrieved from: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/download/63697/59194>
5. Shulha, M. V., Ignatenko, I. V. & Fedchyshyn, D. V. (2022) Legislative amendments on the resolution of land disputes. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 1 (42), 75–81. DOI: [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1\(42\).996](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1(42).996) [in Ukrainian].
6. Gemenetsi, H. (2022) Restructuring Local-Level Spatial Planning in Greece Amid the Recession and Recovery Period: Trends and Challenges. *Practice of planning and research*, No. 38. Issue 7, 1–17.
7. Riccia, L. (2017) *Landscape Planning at the Local Level*. Springer International Publishing AG. Retrieved from: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-57367-0>

8. Guiding principles for sustainable spatial development of the European continent. Council of Europe. 2000. Retrieved from: <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/61b20de82e27a195356193.pdf>
9. European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. European Commission (1999). Luxembourg.
10. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT). Retrieved from: <https://www.mdlpa.ro/uploads/articole/attachments/61b20edcb01cd197580593.pdf>
11. Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UN Economic Commission for Europe (2008). New York and Geneva. ECE/HBP/146.
12. Issue paper on Urban Space Planning and Design “8 – Urban Planning and Design”. UN-Habitat III (2015). New York.
13. The Compendium of European Spatial Planning Systems and Policies. Retrieved from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>
14. Territorial Agenda of the European Union. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf
15. Territorial Agenda of the European Union-2020. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
16. Mäntysalo, R., Saglie, I. L. & Cars, G. (2011) Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*, Vol. 19, No. 12, 2109–2126.
17. Mäntysalo, R. et al. (2015) Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, No. 2 Vol. 23, 349–366.
18. Lysenko, V. V. (2019) Foreign experience of urban planning activities. *Derzhava ta rehiony*, 4 (68), 136–140. [in Ukrainian].

SHAPOVAL DMYTRO

PhD student at the Department of Land and Agrarian Law
of the Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL ASPECTS OF SPATIAL PLANNING: FOREIGN EXPERIENCE

Problem setting. The article analyzes foreign experience in the preparation and implementation of strategic documents. It also summarizes foreign methodologies and practices of strategic development planning in relation to the tasks and conditions that determine the sustainability of the socio-economic development of Ukraine. The main provisions of strategic documents defining guidelines for spatial development in the countries of the European Union and mechanisms for implementing regional policy through the work of regional development agencies in countries with similar natural resource characteristics of the territory (Canada, Australia, Brazil) are considered. The relevance of the study is determined by the need to develop legal and methodological foundations for spatial planning of urban development, which have not been formed in Ukraine.

Purpose of the research is to study topical legal issues related to spatial planning in the context of European integration processes.

Analysis of recent researches and publications. There are a lot of Ukrainian researchers who study the problems of spatial planning: O. Malokhlib, M. Shulga, A. I. Ripenko, I. Ignatenko, D. Fedchyshyn, and foreign scientists – H. Gemenetsi, L. Riccia. The works of these authors were devoted to the study of topical issues in the field of urban planning. However, there was no analysis of legislative and doctrinal approaches in European countries to the formation of the spatial planning system. The chosen topic of the scientific article currently requires additional research due to the need to intensify European integration processes and concentrate efforts, in particular, by developing appropriate scientific recommendations for improving Ukrainian legislation on spatial planning and studying, analyzing and adapting the best international practices, trends and modern technologies in the field of spatial planning.

Article's main body. The article examines the target functions and content of spatial planning in European countries from the perspective of a system-integrated methodology. A comparison of the latter with urban planning activities in Ukraine is given. The conceptual and terminological apparatus in the field of spatial planning is revealed. The evolution of ideas in the EU about spatial planning is traced. An overview of the main documents on ensuring spatial planning is

given. It is concluded that it is necessary to use the experience of spatial planning accumulated in the EU in Ukraine, especially in terms of involving the population in the examination of projects. In this case, the specifics of Ukrainian natural and socio-economic conditions should be taken into account.

A study of spatial planning in Ukraine and an assessment of EU best practices suggests that there are significant differences in the prevailing approaches to spatial planning. So, for example, if in European countries there is a rethinking of the role of the state and civil society in spatial planning and urban development, then in Ukraine, when making management decisions on the functional use of territories, the state approach clearly dominates. The study, analysis and adaptation of the world's best practices, trends and modern technologies in the field of spatial planning are a necessary condition for the effective development of the spatial planning system and the improvement of its methods in Ukraine.

Conclusions and prospects for the development. Effective spatial planning and spatial development in modern conditions are gaining relevance both from the standpoint of the need to solve existing problems and to expand Ukraine's opportunities for European integration. Spatial planning becomes a particularly important aspect in the context of martial law and post-war reconstruction. Martial law and conflicts can lead to serious changes in the structure and functioning of territories, and recovery requires comprehensive and effective spatial planning. Today, it is worth focusing on the experience of European countries, because it reflects a fairly high level of management efficiency, as well as the peculiarities of the development and implementation of strategic measures in the field of state management of urban planning activities. It is thanks to modern plans and programs that it is possible to effectively use resources of all levels and types, ensure the quality of the habitat, preserve cultural heritage and meet the needs of the community.

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

За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:

Шаповал Д. В. Правові аспекти просторового планування: закордонний досвід. *Право та інновації*. 2024. № 2 (46). С. 68–73.