

В. В. Юрко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАДНИЧИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ ПЛАНУВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті автором на підставі аналізу міжнародних та європейських нормативно-правових актів з'ясовано значення цих документів для сфери планування містобудівної діяльності в Україні. Обґрунтовано, що містобудівна документація, яка комплексно вирішує проблеми енергоефективності, інклюзивності, сучасних населених пунктів є або застарілою або відсутньою. Тому стале та інклюзивне планування та проектування територій, необхідно розпочинати із нормативної роботи, створюючи нові технічні стандарти, що допоможуть у формулюванні політики та стратегій розвитку, розбудовувати локальний потенціал шляхом надання контекстно-специфічних рішень та послуг на основі процесів інтеграції та участі різних суб'єктів. Цілі сталого розвитку до 2030 року забезпечують стратегічну основу для планування та управління містобудівною діяльністю, спрямовану на створення стійких, інклюзивних та життєздатних населених пунктів, що відповідають сучасним викликам та потребам людства. Проаналізовано наступні міжнародні та європейські нормативно-правові акти: Європейська хартія місцевого самоврядування (1988), Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів (1999), Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (2007), Цілі сталого розвитку до 2030 року (2015), Нова програма розвитку міст Хабітат-III (2016), Паризька угода (2015) та Глобальна угода мерів з питань клімату та енергії (2016). Зроблено висновок, що міжнародні стандарти, включно з європейськими, відіграють ключову роль у встановленні засад реалізації функції планування в містобудівній діяльності України, забезпечуючи відповідність національної практики сучасним вимогам сталого розвитку та інтеграції в європейський правовий простір. Аналіз міжнародних та європейських джерел, що прямо та опосередковано мають значення для планування у сфері містобудівної діяльності, дозволив основні з таких об'єднати у дві групи: в першу групу нами були включені акти, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя, а у другу – акти, які проголошують та зобов'язують перехід до сталого розвитку.

Ключові слова: планування містобудівної діяльності, міжнародні та європейські стандарти, нормативно-правові засади, містобудівна документація.

Актуальність теми. На сьогодні існує обґрунтована думка, що містобудівна документація, яка комплексно вирішує проблеми енергоефективності, інклюзивності, сучасних населених пунктів є або застарілою або відсутньою. Тому стале та інклюзивне планування та проектування територій, необхідно розпочинати із нормативної роботи, створюючи нові технічні стандарти, що допоможуть у формулюванні політики та стратегій розвитку, розбудовувати локальний потенціал шляхом надання контекстно-специфічних рішень та послуг на основі процесів інтеграції та участі різних суб'єктів.

Не є заперечним, що право – основний регулятор суспільних відносин в нашій державі, а система нормативно-правових актів – ключова форма його вираження. Тому цілком логічно, що останні і є правовими засадами (основами) в контексті регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Відповідно, нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності слід розуміти, як систему нормативно-правових актів, в положеннях котрих закріплюються методологічні, практичні та ідеологічні аспекти реалізації уповноваженими суб'єктами в галузі містобудування [1, с. 70] поставлених задач.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі можна зустріти різні варіанти класифікації нормативно-правових актів, що встановлюють засади містобудівної діяльності. Так, на нашу думку, досить змістовною є класифікація джерел адміністративного права щодо публічного адміністрування сфери будівництва, яку запропонувала О. Лавренікова. На думку авторки, вона повинна бути такою: 1) міжнародні стандарти будівництва; 2) міжнародні стратегічні документи; 3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами; 4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування між собою; 5) адміністративні норми, що є основами містобудування; 6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування; 7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів; 8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві; 9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг; 10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів та індивідуального житлового будівництва; 11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва [2].

Зазначимо, що міжнародні стандарти зокрема і європейські традиційно встановлюють засади реалізації різних державних функцій. Не є виключенням і функція планування містобудівної діяльності. Нами прийнято рішення класифікувати міжнародні та європейські нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності на дві великі групи: в першу групу входять акти, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя, а в другу – акти, які проголошують та зобов'язують перехід до сталого розвитку.

Розглянемо першу групу. Демократичні процеси не відбуваються самі по собі, вони завжди здійснюються певними соціальними інституціями. Однією із таких інституцій є органи місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування (1988) [3], гарантує автономію місцевих

органів влади у прийнятті рішень, що стосуються містобудівної діяльності, що дозволяє враховувати місцеві потреби та особливості; встановлює принципи демократії та участі громадян у процесі прийняття рішень, що стосуються розвитку міської інфраструктури та планування забудови; гарантує фінансову незалежність місцевих органів влади, що дозволяє їм ефективно планувати та реалізовувати містобудівні проекти; вимагає наявності чіткої законодавчої бази, яка регулює містобудівну діяльність, забезпечуючи правову визначеність і стабільність; сприяє підвищенню прозорості і підзвітності місцевих органів влади в сфері містобудування, що зменшує корупційні ризики та підвищує довіру громадян.

Наступний документ – це Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів (1999) [4]. Вона встановлює міжнародно визнані стандарти професіоналізму, які архітектори мають дотримуватися у своїй діяльності. Це сприяє підвищенню якості проектів та їх відповідності сучасним вимогам. Документ акцентує увагу на етичних принципах, таких як добросовісність, відповідальність перед суспільством, екологічна стійкість і прозорість, що є ключовими для відповідального містобудування. Угода підкреслює важливість належної освіти та постійного професійного розвитку архітекторів, що забезпечує високу компетентність фахівців, залучених до містобудівної діяльності. Вона також: встановлює основи для міжнародного співробітництва та обміну досвідом між архітекторами різних країн, що сприяє впровадженню найкращих практик у містобудуванні; рекомендує стандарти, які враховують потреби та інтереси громадян, сприяючи створенню комфортного та безпечного територіального середовища; підтримує інноваційні підходи та стійкі практики в архітектурі та містобудуванні, що важливо для довготривалого розвитку міст [4]. Загалом, Угода Міжнародної спілки архітекторів забезпечує рамки для професійної діяльності архітекторів, які сприяють підвищенню стандартів планування та розвитку територій, забезпечуючи при цьому відповідність проектів етичним, екологічним та соціальним вимогам.

Щодо другої групи зазначимо, що ці акти проголошують необхідність утвердження сталого розвитку загалом та у сфері містобудівної діяльності – зокрема.

Наприклад, Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (2007) [5], визначає основні принципи та напрямки сталого розвитку міських територій у Європі. Хартія підкреслює важливість інтеграції економічних, соціальних та екологічних аспектів у планування та розвиток міст, що сприяє збалансованому та довгостроковому розвитку міських територій. Визначає підвищення якості життя міських жителів як одну з головних цілей містобудівної діяльності, зокрема через поліпшення житлових умов, створення зелених зон та забезпечення доступу до якісних послуг. Зазначений документ також: сприяє соціальній інтеграції та рівності, наголошуючи на необхідності боротьби з соціальним розшаруванням і створення умов для залучення всіх верств населення до міського життя; заохочує до використання комплексного та інтегрованого підходу в плануванні міст, який враховує всі аспекти міського розвитку, включаючи транспорт, житло, економіку, екологію та соціальну сферу; підкреслює важливість збереження та використання культурної спадщини в містобудівній діяльності як ключового елемента ідентичності та привабливості міст; приділяє велику увагу екологічній стійкості, наголошуючи на необхідності зменшення негативного впливу містобудування на навколишнє середовище, використання відновлюваних ресурсів та впровадження екологічно чистих технологій; заохочує до співпраці між різними рівнями влади, громадськими організаціями, приватним сектором та громадянами для досягнення спільних цілей сталого розвитку [5]. Отже, Лейпцизька хартія забезпечує стратегічні рамки для планування та управління містами, спрямовані на створення більш стійких, життєздатних та соціально інтегрованих міських територій, що відповідають сучасним викликам та потребам.

Своєю чергою, Цілі сталого розвитку до 2030 року (2015) [6], які стали продовженням попередніх глобальних цілей – Цілей розвитку тисячоліття (2000) [7] мають особливу вагу для планування містобудівної діяльності, оскільки вони забезпечують комплексний підхід до розвитку територій, враховуючи економічні, соціальні та екологічні аспекти. Так, Ціль 11: Сталий розвиток міст і громад, безпосередньо спрямована на те, щоб зробити міста і населені пункти інклюзивними, безпечними, стійкими та життєздатними. Вона включає підцілі, такі як забезпечення доступу до доступного житла, безпечного транспорту, зелених зон та поліпшення планування міських територій. Крім

того ЦСР: наголошують на важливості захисту навколишнього середовища та сталого використання природних ресурсів у містобудівній діяльності шляхом підвищення енергоефективності будівель, зменшення викидів парникових газів та запровадження зеленої інфраструктури; підкреслюють необхідність забезпечення соціальної рівності та інклюзивності у містобудівній діяльності, це включає створення умов для доступу всіх верств населення до міських послуг, боротьбу з бідністю та забезпечення рівних можливостей для всіх громадян; сприяють впровадженню інноваційних рішень та розвитку сучасної інфраструктури, що включає розумні міста, розвиток громадського транспорту та покращення міських комунікацій; наголошують, що планування міст повинно враховувати аспекти здоров'я та благополуччя населення, це включає забезпечення доступу до медичних послуг, сприяння здоровому способу життя через створення спортивних та рекреаційних зон; підкреслюють важливість глобального партнерства та співпраці між урядами, громадськими організаціями та приватним сектором для досягнення цілей сталого розвитку; спрямовані на сприяння економічному зростанню та створення робочих місць через розвиток міст, що забезпечує економічну стійкість та підвищує якість життя населення [6]. Таким чином, Цілі сталого розвитку до 2030 року забезпечують стратегічну основу для планування та управління містобудівною діяльністю, спрямовану на створення стійких, інклюзивних та життєздатних населених пунктів, що відповідають сучасним викликам та потребам людства.

Значимо, що нова програма розвитку міст Хабітат-III (2016) [8] також закладає основу сталого розвитку міст, а тому в основному дублює підхід щодо сталого розвитку містобудування визначених у попередньому документі. Однак її особливістю є те, що вона встановлює конкретні стратегічні напрямки й рекомендації для урядів, муніципалітетів, громадських організацій та інших зацікавлених сторін щодо ефективного, інклюзивного та стійкого планування і розвитку міських територій.

Водночас Паризька угода (2015) [9] – міжнародна угода з питань змін клімату, яка ставить завдання зменшити викиди парникових газів, тому зрозуміло, що вона безпосередньо впливає на планування містобудівної діяльності. Адже вимагає від планувальників містобудівної діяльності забезпечити стандарти забудови територій, таким чином, що допоможе

не допустити зростання глобальної середньої температури більше 2 °C (по можливості – не більше 1,5 °C).

Окрім того, існує Глобальна угода мерів з питань клімату та енергії (Global Covenant of Mayors for Climate & Energy) (2016) [10]. Це ініціатива, що об'єднує місцеві органи влади для спільної роботи над зменшенням викидів парникових газів та адаптацією населених пунктів до змін клімату. Глобальна угода мерів працює над організацією та мобілізацією місцевих, регіональних і державних органів влади для активного внеску в глобальну кліматичну нейтральність за допомогою екологічних і чистих рішень, починаючи від енергетики та транспорту до сільського господарства, фінансів і промисловості через зміну поведінки усіх учасників [10].

Всі вище зазначені міжнародні та європейські акти і документи створюють нормативно-правову базу та забезпечують рекомендації для країн і населених пунктів щодо сталого, інклюзивного та безпечного розвитку територій.

Слід зауважити, що міжнародне та внутрішньодержавне право являють собою самостійні правові системи, що характеризуються самостійним предметом, методом, цілями та завданнями правового регулювання. Проте інтернаціоналізація суспільного життя призводить до значного розширення сфери застосування міжнародного права: міжнародно-правові норми починають регулювати не лише міждержавні відносини, а й відносини, які виникають у межах однієї держави. У подібних випадках має місце перехреснування правового регулювання одних і тих же суспільних відносин нормами міжнародного та внутрішнього права, – виникає необхідність узгодження норм міжнародного та національного права, визначення механізмів взаємовідношення між ними [11, с. 412]. Міжнародні (європейські) правові стандарти містобудівної діяльності є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель представницьких і виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, котра наповнюється, унормовується й об'єктивується конкретними функціями та повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів [12, с. 181].

Зазначене корелюється із імплементаційним процесом в Україні. Так, були ратифіковані Європейська хартія місцевого самоврядування (1988) [13], Паризька угода (2015) [14]; прийняті:

Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [15], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення моніторингу та оцінки ступеня безбар'єрності об'єктів фізичного оточення і послуг для осіб з інвалідністю» від 26 травня 2021 року № 537 [16] та деякі інші.

Висновки. Таким чином, міжнародні стандарти, включно з європейськими, відіграють ключову роль у встановленні засад реалізації функції планування в містобудівній діяльності України, забезпечуючи відповідність національної практики сучасним вимогам сталого розвитку та інтеграції в європейський правовий простір. Аналіз міжнародних та європейських джерел, що прямо та опосередковано мають значення для планування у сфері містобудівної діяльності, дозволив основні з таких об'єднати у дві групи: в першу групу нами були включені акти, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя, а у другу – акти, які проголошують та зобов'язують перехід до сталого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Маліков С. К. Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності : дис. ... ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07. Харків, 2019. 244 с.
2. Лавренікова О. С. Публічне адміністрування будівництва в Україні : дис. ... доктора філософії : 081–Право. Київ, 2020. 209 с.
3. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg 15/10/1985 – Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe. 01/09/1988 (4 Ratifications.). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122>
4. UIA Accord on Recommended International Standards of Professionalism in Architectural Practice. Union Internationale des Architectes, 1999. URL: https://www.uia-architectes.org/wp-content/uploads/2022/03/uia_accord__updated_2017.pdf
5. Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. URL: https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/DL_LeipzigCharta.pdf
6. What are the 17 sustainable goals (SDGs). UN, 2015. URL: <https://catalyst2030.net/what-are-the-17-sustainable-goals/#:~:text=The%2017%20Goals%20provide%20a,sustainable%20development%E2%80%94all%20by%202030>
7. Millennium Development Goals. United Nations, 2000. <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/>

8. The New Urban Agenda. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador, on 20 October 2016. URL: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
9. Паризька кліматична угода. Green Deal, 2015. URL: <http://surl.li/yhngzv>
10. Global Covenant of Mayors for Climate and Energy. Charter for the Second Phase, 2023. URL: <https://www.globalcovenantofmayors.org/gcom-charter-v2/>
11. Міжнародне право. Основи теорії. За заг. ред. В. Г. Буткевича. К.: Либідь, 2002. 608 с.
12. Курчин О. Г. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.02. Київ, 2020.
13. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1469-19#Text>
15. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
16. Про затвердження Порядку проведення моніторингу та оцінки ступеня безбар'єрності об'єктів фізичного оточення і послуг для осіб з інвалідністю : постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2021 р. № 537. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2021-%D0%BF#Text>

Yurko V. V. Significance of international and european basic documents in the field of urban planning in Ukraine

In the article, the author, based on the analysis of international and European normative legal acts, clarified the significance of these documents for the field of urban planning in Ukraine. It is substantiated that urban planning documentation, which comprehensively solves the problems of energy efficiency, inclusiveness, and modern settlements, is either outdated or absent. Therefore, sustainable and inclusive planning and design of territories must start with regulatory work, creating new technical standards that will help in formulating development policies and strategies, building local potential by providing context-specific solutions and services based on processes of integration and participation of various subjects. The 2030 Sustainable Development Goals provide a strategic framework for planning and managing urban planning activities aimed at creating sustainable, inclusive and viable settlements that meet the modern challenges and needs of humanity. The following international and European legal acts were analyzed: the European Charter of Local Self-Government (1988), the Agreement of the International Union of Architects on Recommended International Standards of Professionalism in Architectural Practice, approved by the XXI Assembly of the International Union of Architects (1999), the Leipzig Charter "European Cities on the Path to Sustainable Development" (2007), the 2030 Sustainable Development Goals (2015), the New Urban Development Agenda Habitat-III (2016), the Paris Agreement (2015) and the Global Compact of Mayors for Climate and Energy (2016). It was concluded that international standards, including European standards, play a key role in establishing the basis for the implementation of the planning function in urban planning activities of Ukraine, ensuring compliance of national practice with modern requirements of sustainable development and integration into the European legal space. The analysis of international and European sources that are directly and indirectly important for planning in the field of urban planning allowed us to combine the main ones into two groups: in the first group we included acts that lay the foundation for democratic processes in all spheres of life, and in the second – acts that declare and oblige the transition to sustainable development.

Key words: urban planning, international and European standards, regulatory and legal frameworks, urban planning documentation.