УДК 332.3:711:352(477)

https://doi.org/10.68134/ah.2026-11-20.034

Наглій Єлісавета Володимирівна
студентка, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Анотація. Децентралізація земельних повноважень перенесла центр ваги управління землями на рівень територіальних громад. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, запроваджений Законом України від 17.06.2020 № 711-IX, поєднує ознаки документації із землеустрою та містобудівної документації місцевого рівня, охоплює склад угідь, категорії земель, межі та режими обмежень, а також визначає ділянки для передачі в комунальну власність і безоплатної приватизації. Після затвердження плану на територію громади не розробляють схему землеустрою та низку інших документів, тож комплексний план консолідує раніше розпорошену документацію й стає центральним інструментом управління земельними ресурсами громади. Регулятивний вплив плану забезпечує функціональне зонування, яке поступово заміщує інститут цільового призначення земель. Реальний стан упровадження планів залишається незадовільним: станом на II квартал 2025 р. затверджено лише чотири плани з очікуваних двадцяти п'яти. Серед основних проблем — невідповідність класифікатора видів функціонального призначення територій вимогам сталого землекористування, відсутність стандартів картографічної основи та автоматизованого обміну даними між кадастрами. Для повноцінної реалізації інструменту запропоновано використати перехідний період до 2028 р., забезпечити фінансування, доповнити класифікатор екологічними критеріями та запровадити регулярне оприлюднення офіційних даних про кількість розроблених і затверджених планів.

Ключові слова: комплексний план просторового розвитку, територіальна громада, управління земельними ресурсами, функціональне зонування, цільове призначення земель, децентралізація, землеустрій.

Abstract. The decentralisation of land powers has shifted the centre of gravity of land management to the level of territorial communities. The comprehensive spatial development plan of a territorial community, introduced by Law of Ukraine No. 711-IX of 17 June 2020, combines the features of land management documentation and local-level urban planning documentation, covers the composition of land plots, land categories, boundaries and restriction regimes, and defines plots for transfer to communal ownership and free privatisation. Once the plan is approved, a land management scheme and a number of other documents are no longer developed for the community's territory, so the comprehensive plan consolidates previously fragmented documentation and becomes the central instrument for managing the community's land resources. The regulatory impact of the plan is ensured by functional zoning, which is gradually replacing the institution of designated land use. The actual state of plan implementation remains unsatisfactory: as of the second quarter of 2025, only four plans had been approved out of the expected twenty-five. Key problems include the inadequacy of the classifier of types of functional land use for sustainable land management requirements, the absence of cartographic base standards and automated data exchange between cadastres. To fully implement the instrument, it is proposed to use the transitional period until 2028, ensure financing, supplement the classifier with ecological criteria, and introduce regular publication of official data on the number of plans developed and approved.

Keywords: comprehensive spatial development plan, territorial community, land resource management, functional zoning, designated land use, decentralisation, land management.

Вступ

Децентралізація земельних повноважень перенесла центр ваги управління землями на рівень територіальних громад. З набранням чинності Законом України від 28.04.2021 №

1423-IX землями комунальної власності громад визнано всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких громад, за винятком прямо визначених законом (п. 24 розд. X «Перехідні положення» Земельного кодексу України, далі – ЗК) [1; 2]. П. Ф. Кулинич констатує, що внаслідок реформи публічне регулювання землекористування зосередилося переважно на місцевому рівні, а це вимагає засобів, здатних узгодити самостійність громад із конституційною вимогою особливої охорони землі [3, с. 73]. Таку роль покликаний виконувати комплексний план просторового розвитку території територіальної громади (далі – комплексний план), запроваджений Законом України від 17.06.2020 № 711-IX [4], у якому М. В. Шульга, І. В. Ігнатенко та О. С. Малохліб убачають потужний важіль повоєнного відновлення громад [5, с. 246].

Особливістю комплексного плану є подвійна правова природа: ст. 25 і 45-1 Закону України «Про землеустрій» відносять його водночас до документації із землеустрою та до містобудівної документації місцевого рівня [6]. План розробляють на всю територію громади (крім громад, що складаються з одного населеного пункту) з метою її сталого розвитку на засадах збалансування державних, громадських і приватних інтересів (ч. 1, 2 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [7]. Його проєктні рішення охоплюють склад угідь, віднесення земель до категорій, межі та режими обмежень у використанні земель, а також ділянки для передачі в комунальну власність, землі для безоплатної приватизації, продажу на земельних торгах і без їх проведення (ч. 10 ст. 16-1 цього Закону) [7]. До землевпорядної складової плану входять експлікація угідь за власниками й користувачами, переліки обмежень і план розподілу земель за категоріями, а сам план може бути підставою для формування земельних ділянок комунальної власності та внесення до Державного земельного кадастру відомостей про ділянки, сформовані до 2004 р. (ст. 45-1 Закону України «Про землеустрій») [6]. Після затвердження плану на територію громади вже не розробляють схему землеустрою, техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель, проєкти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів та низку інших документів (ч. 18 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [7], тож комплексний план консолідує раніше розпорошену документацію й стає центральним інструментом управління земельними ресурсами громади.

Результати та обговорення

Регулятивний вплив плану на землекористування забезпечує функціональне зонування: за ч. 3 ст. 20 ЗК категорію земель і вид цільового призначення ділянки встановлюють у межах виду функціонального призначення території, визначеного затвердженим комплексним або генеральним планом, а ч. 2 ст. 79-1 ЗК допускає формування земельних ділянок безпосередньо за такими планами [1]. Ю. О. Удовенко розцінює такі зміни як поступове, проте поки що неповне заміщення інституту цільового призначення земель функціональним зонуванням території, хоча й уважає повну відмову від цільового призначення на нинішньому етапі передчасною [8, с. 113]. Зміст плану при цьому розширюється з огляду на безпекові й енергетичні виклики: Законом від 29.07.2022 № 2486-IX до його проєктних рішень включено інженерно-технічні заходи цивільного захисту, а Законом від 02.09.2026 № 4963-IX – зони прискореного розвитку відновлюваних джерел енергії [7].

Процедура розроблення плану побудована на засадах публічності. Рішення про розроблення ухвалює сільська, селищна чи міська рада, а її виконавчий орган визначає розробника, строки й джерела фінансування, з'ясовує державні інтереси, що підлягають урахуванню, організовує громадське обговорення завдання та проєкту, погодження із суміжними громадами, розгляд архітектурно-містобудівною радою, стратегічну екологічну оцінку й експертизу (ч. 15, 19, 20 ст. 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [7]. Рада має розглянути поданий план протягом трьох місяців, а після його затвердження виконавчий орган упродовж п'яти робочих днів забезпечує внесення відомостей про проєктні рішення до

Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру (ч. 15, 21 ст. 16-1 цього Закону) [7]. Прозорість посилює й електронна форма документа, який підписують кваліфікованими електронними підписами архітектор і сертифікований інженер-землевпорядник, а стабільність правового режиму земель гарантують необмежений строк дії плану та можливість змінювати його за результатами містобудівного моніторингу не частіше одного разу на рік (ч. 13, 16, 17 ст. 16-1 цього Закону) [7].

Реальний стан упровадження комплексних планів, утім, залишається незадовільним. За даними Мінрозвитку, наведеними в моніторингу Державної антикорупційної програми, станом на ІІ квартал 2025 р. громади ухвалили 492 рішення про розроблення комплексних планів, технічні завдання сформовано у 113 громадах, договори на розроблення уклали 36 громад, а затверджено лише чотири плани, серед яких план Меджибізької громади Хмельницького району, хоча показником виконання відповідного заходу визначено щонайменше 25 затверджених планів до кінця 2025 р. [9]. За оцінкою ООН-Хабітат, станом на 1 січня 2026 р. до кадастрів фактично внесено відомості лише трьох затверджених планів, чому перешкоджають невідповідність масштабу й топографічної основи та помилки в геопросторових даних [10, с. 13]. Ю. О. Удовенко у своєму дослідженні називає ще меншу кількість – дві громади із затвердженим планом [8, с. 118], тож наведені різними джерелами цифри розходяться, однак однаково засвідчують мізерний рівень упровадження. Показово, що відомості про функціональні зони вперше внесли до Державного земельного кадастру лише у 2023 р., і стосувалися вони п’яти зон, розташованих у Лісниках і Тарасівці на Київщині та в Давидові на Львівщині [8, с. 118]. Через брак відомостей про функціональні зони в кадастрі цільове призначення земель здебільшого змінюють за проєктами землеустрою щодо відведення, а спрощений механізм на практиці майже не діє [8, с. 119].

Певний часовий ресурс громадам надають перехідні положення. Законом України від 25.03.2025 № 4321-IX низку строків продовжено до 1 січня 2028 р.: належність земельних ділянок до функціональних зон, установлених до цієї дати, до внесення відповідних відомостей до кадастру визначають за раніше затвердженими планами зонування, генеральними й детальними планами (п. 23 розд. X ЗК), а ради мають до того ж строку внести до кадастру функціональні зони з чинної містобудівної документації (п. 2 розд. ІІ Закону № 711-IX) [1; 4; 11]. Таке рішення зменшує навантаження на громади, проте, як застерігає Ю. О. Удовенко, подовжує безсистемну забудову за застарілими чи неповними планами [8, с. 118].

Не менш відчутні методологічні та інформаційні вади. За висновком А. М. Третяка та співавторів, які дослідили пілотний комплексний план Пісочинської громади на Харківщині, класифікатор видів функціонального призначення територій не враховує вимог сталого землекористування, а запроєктована структура угідь погіршує екологічну стабільність території [12, с. 12]. М. В. Шульга, І. В. Ігнатенко та О. С. Малохліб наголошують на потребі законодавчо врегулювати картографічну основу планів і внесення їхніх даних до кадастрів, застерігаючи від «ручного» непублічного управління землями [5, с. 251]. Антикорупційний вимір проблеми засвідчує й Державна антикорупційна програма, яка пов’язує прискорене затвердження планувальної документації на всю територію громад із подоланням корупційних ризиків під час зміни цільового призначення земельних ділянок [9].

Висновки

Підсумовуючи, комплексний план є ключовим інструментом управління земельними ресурсами громади, оскільки поєднує в єдиному публічному електронному документі планування, розподіл і охорону земель та заміняє низку окремих видів землевпорядної документації. Для його повноцінної реалізації доцільно використати перехідний період до 2028 р. для гарантованого фінансування розроблення планів, зокрема через передбачену п. 4 розд. ІІ Закону № 711-IX субвенцію з державного бюджету та кошти міжнародної технічної допомоги [4; 9], доповнити класифікатор видів функціонального призначення територій екологічними

критеріями, закріпити в законі стандарти картографічної основи та автоматизованого обміну даними між Державним земельним кадастром і містобудівним кадастром, а також запровадити регулярне оприлюднення офіційних даних про кількість розроблених і затверджених планів.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (дата звернення: 12.11.2026).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20 (дата звернення: 12.11.2026).
3. Кулинич П. Ф. Земельне законодавство України в умовах сучасних екзистенційних викликів: основні проблеми розвитку. Вісник Національної академії наук України. 2026. № 7. С. 57–74. DOI: 10.15407/visn2026.07.057
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 № 711-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20 (дата звернення: 12.11.2026).
5. Шульга М. В., Ігнатенко І. В., Малохліб О. С. Актуальні аспекти правового регулювання планування використання земель. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2025. № 88, ч. 2. С. 246–252. DOI: 10.24144/2307-3322.2025.88.2.33
6. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15 (дата звернення: 12.11.2026).
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17 (дата звернення: 12.11.2026).
8. Удовенко Ю. О. Трансформація інституту цільового призначення земель в Україні: правові та практичні аспекти. Київський юридичний журнал. 2026. № 9. С. 113–121. DOI: 10.32782/klj-2026-9.13
9. Організація розроблення не менш як 25 комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад : захід 2.5.6.1.12 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://dap.nazk.gov.ua/zahid/1350/ (дата звернення: 12.11.2026)
10. Анісімов О., Антоненко Р., Бондар С. Просторове планування в Україні : тематичний документ. ООН-Хабітат. 2026. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2026/10/spatial_planning_in_ukraine_uk.pdf (дата звернення: 12.11.2026)
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури : Закон України від 25.03.2025 № 4321-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4321-20 (дата звернення: 12.11.2026).
12. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Гунько Л. А., Третяк Н. А. Землевпорядні проблеми планування та оцінки стану землекористування при розробленні комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад. Агросвіт. 2024. № 11. С. 4–14. DOI: 10.32702/2306-6792.2024.11.4