

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.2.56>

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБУДОВУ ТЕРИТОРІЙ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Харитонова Т.Є.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувачка кафедри земельного, екологічного та енергетичного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-7998-5089*

Харитонова Т.Є. Законодавство про планування та забудову територій: тенденції розвитку в період воєнного стану.

У статті досліджуються особливості новітнього розвитку вітчизняного законодавства про планування та забудову територій. Удосконалено теоретичні положення про те, що в 2020 році було закладено підґрунтя для масштабного реформування просторового планування на місцевому рівні, і це законодавче забезпечення мало далі послідовно розвиватися. Однак воєнні дії на території держави та майже чотирирічний воєнний стан внесли суттєві корективи у ці плани. Перед науковим дослідженням були поставлені завдання, по-перше, простежити, наскільки виправдовуються очікування від впроваджених у 2020 році нововведень в умовах триваючого воєнного стану; а по-друге, які тенденції розвитку наразі об'єктивно демонструє законодавство про планування та забудову територій.

Встановлено, що побудована нормотворцем ідеальна модель просторового планування використання територій не була реалізована повною мірою через цілу сукупність факторів, найбільш вагомим серед яких став початок повномасштабних воєнних дій на території держави. У зв'язку з цим процес розробки та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад призупинився та/або затягнувся.

Крім того виявлено, що розвиток законодавства про планування та забудову територій протягом 2022–2025 років відбувався під впливом нових викликів, що сформувало тенденції, які характерні для його еволюції на даному етапі, а саме: 1) *гальмування європеїзації інституту* з огляду на призупинення подальшого впровадження ідей просторового розвитку; 2) *мілітаризація інституту*, яка проявляється у тому, що розвиток інституту планування та забудови територій відбувається під впливом воєнних обставин у стратегічному (передбачення програм відновлення областей/територій територіальних громад) і тактичному (розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення) напрямках; 3) *інструменталізація інституту*, яка простежується в тому, що переважний обсяг змін і доповнень до законодавства про планування та забудову територій, проведених у період 2022 – 2025 років, спрямований на виконання антивоєнних, антибар'єрних та енергетичних завдань; 4) *часткова деєкологізація інституту*, яка має прояви здебільшого у звільненні від здійснення стратегічної екологічної оцінки окремих документів державного планування.

Ключові слова: планування територій; забудова земель; використання земель; просторове планування; містобудівна діяльність; землі територіальних громад; енергетика.

Kharytonova T.E. Legislation on planning and building of territories: development trends during the period of martial state.

The article examines the features of the latest development of domestic legislation on planning and development of territories. The theoretical provisions that in 2020 the foundation was laid for a large-scale reform of spatial planning at the local level were improved, and this legislative support was to continue to develop consistently. However, military operations on the territory of the state and almost four years of martial law made significant adjustments to these plans. The scientific research was set the tasks, firstly, to trace the extent to which expectations from the innovations introduced in

2020 are justified in the conditions of ongoing martial law; and secondly, what development trends are currently objectively demonstrated by the legislation on planning and development of territories. It was established that the ideal model of spatial planning of territorial use built by the norm-maker was not fully implemented due to a whole set of factors, the most significant of which was the beginning of full-scale military operations on the territory of the state. In this regard, the process of developing and approving comprehensive spatial development plans for the territories of territorial communities has been suspended and/or delayed.

In addition, it was found that the development of legislation on planning and development of territories during 2022-2025 took place under the influence of new challenges, which formed trends that are characteristic of its evolution at this stage, namely: 1) slowing down the Europeanization of the institute due to the suspension of further implementation of spatial development ideas; 2) militarization of the institute, which is manifested in the fact that the development of the institute of planning and development of territories takes place under the influence of military circumstances in the strategic (prevision of programs for the restoration of regions/territories of territorial communities) and tactical (placement of temporary structures for the livelihood of the population) directions; 3) instrumentalization of the institute, which is traced in the fact that the overwhelming volume of changes and additions to the legislation on planning and development of territories, carried out in the period 2022-2025, is aimed at fulfilling anti-war, anti-barrier and energy tasks; 4) partial de-ecologization of the institute, which is manifested mainly in the exemption from the implementation of strategic environmental assessment of individual state planning documents.

Key words: territorial planning; land development; land use; spatial planning; urban development activities; lands of territorial communities; energy.

Постановка проблеми. Прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 року було зроблено важливий крок у напрямі еволюції вітчизняного законодавства про просторове планування та забудову територій. Зокрема, було запроваджено кілька прогресивних ідей, серед яких особливо виділялася поява комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, що має юридичну природу одночасно містобудівної документації на місцевому рівні й документації із землеустрою. Крім того, основними концептуальними положеннями даного Закону стали: (а) зонування земель у межах територій територіальних громад; (б) удосконалення управління у сфері містобудівної діяльності й землеустрою; (в) спрощення виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт для потреб просторового планування; (г) сприяння розвитку автоматизованих систем управління ресурсами, комплексному збереженню повноцінного життєвого середовища, довкілля й культурної спадщини; (д) забезпечення ефективного використання й охорони всіх земель у межах території об'єднаних територіальних громад [1, с. 130]. Учені та інші фахівці в цілому позитивно оцінили новели, які були запроваджені, та прогнозували їхню сприятливу реалізацію на практиці. Однак оголошення воєнного стану Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 року № 64/2022 значно вплинуло на розвиток вітчизняної системи права. Важливо простежити, по-перше, наскільки виправдовуються очікування від впроваджених у 2020 році нововведень в умовах триваючого воєнного стану; а по-друге, які тенденції розвитку наразі об'єктивно демонструє законодавство про планування та забудову територій.

Аналіз сучасного стану досліджень. Юридичні питання планування та забудови територій стали предметом наукових пошуків значної кількості відомих вітчизняних учених, зокрема серед них можна вказати В.М. Єрмоленка, Є.О. Іванову (Платонову), І.В. Ігнатенко, І.І. Каракаша, Ю.В. Кондратенко, П.Ф. Кулинич, О.С. Малохліб, А.М. Мірошніченко, В.В. Носіка, А.І. Ріпенка, В.Д. Сидор, О.І. Ущатовську, Д.В. Федчишина, Т.Є. Харитонову, М.В. Шульгу та інших. Водночас воєнний стан, який триває в Україні майже чотири роки, значно впливає на розвиток законодавства в окресленій сфері. У літературі зустрічаються публікації, присвячені окремим проблемним питанням, що стосуються нормативно-правового забезпечення планування і забудови територій у воєнний період, зокрема більша частина з них сфокусована на плануванні відновлення. Однак наразі є нагальна потреба в проведенні наукового аналізу розвитку вітчизняного законодавства про планування і забудову територій з метою виявлення його актуальних тенденцій та перспектив. Отримані наукові дані дозволять більш ефективно удосконалювати нормативно-правові засади планування і забудови територій, урахувавши об'єктивний стан правового інституту.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є визначення тенденцій розвитку законодавства про планування і забудову територій в період воєнного стану (2022–2025 років).

Виклад основного матеріалу. Запроваджуючи низку новел Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 року, нормотворець наближав Україну до сучасного європейського бачення організації територіального розвитку. Зокрема, методологічно таке бачення ґрунтується на кількох ключових ідеях: самостійності територіальних громад у визначенні їхнього розвитку; урахування історичної, економічної, екологічної, соціально-демографічної та іншої унікальності кожної територіальної громади, її проблем та потреб; стратегічність і плановість на засадах сталого розвитку. «Саме громада визначатиме функціональне планування всіх своїх територій, установлюватиме режим їх забудови. Комплексний план просторового розвитку території має враховувати не тільки інтереси органів місцевого самоврядування чи якогось окремого підприємства, а абсолютно усіх жителів громади. Цей документ у майбутньому стане дозвоільним для здійснення забудови. Його реалізація надасть громаді планувати залучення інвестицій, що сприятиме підвищенню якості і комфорту життя в громаді» [2, с. 85].

Ідеальна модель, побудована нормотворцем, не була реалізована повною мірою через цілу сукупність факторів, найбільш вагомим серед яких став початок повномасштабних воєнних дій на території держави. У зв'язку з цим процес розробки та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад призупинився та/або затягнувся. Станом на кінець 2025 року лише незначна кількість громад затвердила новий вид містобудівної документації і тим самим одержала важливий інструмент для власного розвитку [3, с. 187].

Водночас такий серйозний деформуючий фактор як тривалий воєнний стан також значно вплинув на зміст законодавства про планування та забудову територій. Проаналізувавши більше двадцяти законодавчих актів, якими вносилися зміни і доповнення до ключових законів про планування використання земель (ЗК України, «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій» тощо), можна виявити кілька тенденцій, характерних для розвитку законодавства періоду воєнного стану (2022–2025 років).

Передусім, слід зазначити про незначну увагу, яку законодавець приділяє у цей час безпосередньо подальшому удосконаленню правового забезпечення ідеї просторового розвитку. Дійсно, нормотворець майже не розвиває закладені у 2020 році прогресивні положення, оскільки наразі реалізація навіть попередніх стала ускладненою. Однак все ж обставини воєнного стану зумовили нові виклики, і тому планування використання територій має їх враховувати. У зв'язку з цим уже у 2022 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 12.05.2022 року, яким запроваджувалися важливі положення стратегічного і тактичного характеру. Стратегічне спрямування мали забезпечувати норми про розробку і затвердження спеціального документу – програми комплексного відновлення області, території територіальної громади, під якою розуміється «обласна або місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає 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» [4]. Програма комплексного відновлення не належить до містобудівної документації.

Тактична складова законодавчих новел полягала у вирішенні проблем, пов'язаних із розміщенням внутрішньо переміщених осіб. Подекуди для їх прихистку необхідно було терміново зводити тимчасове житло, а на проходження усіх процедур, передбачених законодавством для традиційної забудови, не було ні часу, ні можливостей. Саме тому в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [5] з'явилися спеціальні норми про розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб. На період дії воєнного часу та протягом року після його припинення чи скасування передбачалося, що розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення здійснюється: а) на підставі затверджені схеми розміщення таких споруд; б) на земельних ділянках будь-якої категорії, крім земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення, земель лісгосподарського призначення без зміни їх цільового призначення.

Таким чином, можна простежити, що інститут планування та забудови територій якісно розширився у стратегічному і тактичному аспектах за рахунок спеціальних норм під впливом воєнних обставин. Разом із цим, велика кількість змін і доповнень, які були здійснені в цей період, спрямовувалися здебільшого на виконання інших завдань, а саме: антивоєнних, антибар'єрних та енергетичних. Розкриємо їх більш детально.

Антивоєнні завдання, які були поставлені перед законодавчими актами, прийнятими у період 2022 – 2025 років, що змінювали законодавство у сфері планування та забудови територій, у цілому згруповані за ознакою протидії війні у всіх її негативних проявах. Завдання цієї групи також можуть бути внутрішньо розподілені на: превентивні (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» від 29.07.2022 року), компенсаційні (Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 23.02.2023 року), оборонні (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» від 24.02.2024 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму забезпечення землями сил оборони» від 04.09.2024 року), меморіально-історичні (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища» від 08.12.2023 року) тощо. Однак при цьому узагальнююча мета вказаних змін заключається у тому, щоб подолати існуючі та запобігти потенційним негативним наслідкам війни в Україні. Разом із тим, внесення змін даної групи у законодавство про планування та забудову територій носить побічний характер і не здійснює безпосереднього впливу на еволюцію законодавчого забезпечення просторового розвитку територіальних громад.

Антибар'єрні завдання полягають в усуненні зайвих адміністративних, технічних, фізичних або інших перешкод, які заважають оперативному відновленню інфраструктури в умовах аварійних станів, нормальному доступу відповідальних служб до об'єктів у звичайних умовах, полегшеному інвестуванню бізнесу в будівництво тощо. Під час воєнного стану активні бойові дії стають причиною руйнувань житлових, громадських та адміністративних будівель, промислових та інфраструктурних об'єктів. Необхідність у швидкому відновленні таких об'єктів, а також у зведенні нових, незважаючи на складні сучасні умови, потребує спрощення правових вимог до проведення відповідних робіт (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури» від 25.03.2025 року). У зв'язку з цим досить значний масив норм, прийнятих у період 2022–2025 років, був спрямований на усунення зайвих бар'єрів (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок для залучення інвестицій з метою швидкої відбудови України» від 06.02.2024 року), полегшення доступу до комунікацій (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення умов для відновлення та розвитку електронних комунікаційних мереж» від 16.08.2022 року), зміну обсягу повноважень органів влади з метою оптимізації управлінського процесу (закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 року, «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання окремих повноважень у галузі будівництва» від 23.02.2024 року) тощо. Зміни і доповнення, здійснені в рамках аналізованої групи антибар'єрних завдань, здебільшого носять екстрений характер, породжені потребами аварійних ситуацій та обмеженістю ресурсів (зокрема, часу).

Енергетичні завдання для нашої держави є вкрай важливими з огляду на необхідність формувати та підтримувати енергетичну безпеку в умовах кризи. Паралельно із багатьма іншими прогресивними ідеями в Україні реалізується енергетичний перехід, тобто процес структурної перебудови енергетичної системи з метою заміни викопного палива на низьковуглецеві та відновлювані джерела енергії. Це тягне за собою докорінну перебудову енергетичного законодавства та переналаштування енергетичних відносин, які тісно інтегровані в багато інших суспільних систем. Під впливом змін в енергетичному законодавстві відбувалися також і зміни в законодавстві про планування та забудову територій. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін

до деяких законів України щодо створення умов для запровадження комплексної термомодернізації будівель» від 09.07.2022 року, який прокладав необхідні містки між вимогами нового законодавства про енергетичну ефективність та містобудівним законодавством. Згодом цей напрям було продовжено прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення енергетичної ефективності» від 04.06.2024 року.

Інша сфера енергетичних відносин, яка безпосередньо пов'язана із використанням земель, стосується розвитку відносно нового сектору автомобільного ринку, а саме електромобілів. Стимулювання використання електроавтомобілів зіткнулося із практичними проблемами щодо необхідності побудови інфраструктурної мережі для їх зручного обслуговування. З цією метою був прийнятий Закон України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрзарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів» від 24.02.2023 року, яким передбачалось, що «будівництво кабельних ліній електропередачі напругою до 150 кВ включно, яке здійснюється оператором системи передачі та/або операторами систем розподілу та/або третіми особами на підставі відповідного договору з оператором системи передачі та/або операторами систем розподілу на землях державної або комунальної власності, може здійснюватися за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, за умови отримання дозволу (дозволу розпорядника земель державної або комунальної власності для використання цих земель на період виконання будівельно-монтажних робіт)» [6]. Тобто законодавець передбачив спеціальне спрощення для будівництва необхідної інфраструктури, необхідної для експлуатації електромобільного транспорту. У даному випадку законодавство про планування та забудову територій фактично виконало завдання, поставлене перед вітчизняною енергетикою: поступове скорочення викидів парникових газів від транспорту за рахунок збільшення кількості частки електротранспортних засобів.

Отже, проведений аналіз демонструє низький ступінь власного еволюційного розвитку законодавством про планування та забудову територій, натомість активне виконання ним інших супутніх завдань (антивоєнних, антибар'єрних, енергетичних). Разом із тим, незважаючи на те, що «просторове планування є важливим інструментом адаптації до зміни клімату» [7, с. 456], аналіз законодавчої активності чотирирічного періоду протягом дії воєнного стану (2022–2025) вказує на вкрай низьке залучення законодавства про планування та забудову територій до виконання екологічних та кліматоохоронних завдань (окрім енергетичної складової в контексті «зеленого» переходу). Більше того, як зазначається в літературі, спостерігається нівелювання вимог про здійснення екологічних процедур щодо визначення впливу на довкілля. Н. Р. Малишева слушно вказує, що «через необхідність швидкого реагування на нагальні потреби (будівництво захисних споруд, перепрофілювання виробництв) оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічні екологічні оцінки (СЕО) призупиняються або проводяться формально. І це стимулюється законодавчо» [8, с. 22]. Прикладів можна знайти достатньо. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 12.05.2022 року було передбачено, що затвердження програм відновлення областей та територій територіальних громад не вимагає проходження стратегічної екологічної оцінки. Цим же Законом було встановлено, що схема розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення також не підлягає експертизі та стратегічній екологічній оцінці, розгляду архітектурно-містобудівною радою та громадському обговоренню.

Такі прояви розриву між екологічним та містобудівним законодавством викликають занепокоєння, адже в умовах воєнного стану екологічна ситуація демонструє погіршення показників, а планування просторового розвитку територіальної громади має не лише враховувати ці явища, але й закладати дієві способи їх подолання.

Також, як слушно зазначають В.М. Єрмоленко та А.Г. Мартин, у 2020 році було закладено лише підґрунтя для масштабного реформування просторового планування на місцевому рівні [9, с. 42], і це законодавче забезпечення мало далі послідовно розвиватися.

Висновки. Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити деякі узагальнення.

Воєнні дії на території держави та майже чотирирічний воєнний стан внесли суттєві корективи в розвиток законодавства про планування та забудову територій, якому протягом 2022–2025 років довелося розвиватися під впливом нових викликів. Це сформувало тенденції, які характерні для

його еволюції на даному етапі, а саме: 1) *гальмування європеїзації інституту* з огляду на призупинення подальшого впровадження ідей просторового розвитку; 2) *мілітаризація інституту*, яка проявляється у тому, що розвиток інституту планування та забудови територій відбувається під впливом воєнних обставин у стратегічному (передбачення програм відновлення областей/територій територіальних громад) і тактичному (розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення) напрямках; 3) *інструменталізація інституту*, яка простежується в тому, що переважний обсяг змін і доповнень до законодавства про планування та забудову територій, проведених у період 2022–2025 років, спрямований на виконання антивоєнних, антибар'єрних та енергетичних завдань; 4) *часткова деєкологізація інституту*, яка має прояви здебільшого у звільненні від здійснення стратегічної екологічної оцінки окремих документів державного планування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ігнатенко І.В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130–135. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.19>.
2. Ігнатенко І.В. Аналіз комплексного плану просторового розвитку територій з точки зору захисту прав інвесторів. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права*: збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Харків, 10 грудня 2021 року) / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харків: Юрайт, 2021. С. 84–88.
3. Харитоновна Т.Є., Григор'єва Х.А. Історико-архітектурний опорний план як інструмент просторового планування і туристичного розвитку: науково-практичний правовий аналіз. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Частина 2. С. 183–191. https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/12/APP_06_2025_part-2.pdf.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України від 12.05.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 48. Стор. 7. Ст. 2627. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#top>.
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#top>.
6. Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів: Закон України від 24.02.2023 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 61. Ст. 203. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2956-20#Text>.
7. Ігнатенко І.В., Лейба Л.В. Правове регулювання просторового планування в контексті кліматичних змін. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 450–457. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.65>.
8. Малишева Н.Р. Участь громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень в умовах воєнного стану в Україні. *Правові аспекти агроекологічного розвитку України*: тези допов. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.). Київ: НУБіП України, 2025. С. 20–24.
9. Єрмоленко В.М., Мартин А.Г. Сучасні агроекологічні виклики у контексті їх впливу на планування використання земель. *Перші наукові читання з сучасних проблем земельного, аграрного та екологічного права крізь призму творчої спадщини професора Василя Лук'яновича Мунтяна*: збірник тез наук. допов. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 04 квітня 2024 року) / За заг. ред. В. Носіка, д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України. Ніжин: Видавець Лисенко М.М., 2024. С. 42–45.