

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF RESTORATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

*У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення відновлення територіальних громад в Україні, а також окреслено перспективи його удосконалення.*

*Розкрито питання ефективності існуючої нормативно-правової бази на підставі аналізу документів державної та місцевої політик, що передбачають певну модель дії: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади, яка враховує характеристики різних типів територій, а саме – території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.*

*Розглянуто окремі проблемні аспекти розробки стратегії розвитку на тривалий період, яка має враховувати інтереси територіальних громад та передбачає їх участь у великих ініціативах на регіональному та державному рівнях. З'ясовано, що Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року та визначати етапи діяльності територіальної громади, пріоритети політики відновлення (соціально-економічні, просторові, містобудівні), включати систему заходів для забезпечення відновлення території.*

*Запропоновано рекомендації щодо результативного розроблення та впровадження політики відновлення громад, зокрема: систематизувати норми законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки Програм комплексного відновлення та усунути протиріччя; визначити План відновлення громад одним із компонентів стратегії розвитку територіальних громад; створити універсальну методику розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок; укласти відповідні навчальні програми для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування, організувати експертну консультативну підтримку; визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення; надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо їх відновлення.*

*Для подальших наукових досліджень визначено питання вивчення та розроблення механізмів відновлення територіальних громад, їх ефективного застосування з метою забезпечення національної системи стійкості.*  
**Ключові слова:** територіальні громади, відновлення, нормативно-правові акти, стратегія, план відновлення.

*The article analyzes the current state of regulatory and legal support for the restoration of territorial communities in Ukraine and also outlines the prospects for its improvement.*

*The issue of the effectiveness of the existing regulatory and legal framework is revealed based on the analysis of state and local policy documents, which provide for a certain model of action: state strategy – regional strategy – territorial community development strategy, which takes into account the characteristics of different types of territories, namely – recovery territories; points of economic growth; territories with special conditions for development; areas of sustainable development.*

*Certain problematic aspects of the development of a long-term development strategy, which should take into account the interests of territorial communities and provide for their participation in major initiatives at the regional and state levels, are considered. It was found that the Comprehensive Recovery Program should meet the goals of sustainable development of Ukraine for the period until 2030 and determine the stages of the territorial community's activity, the priorities of the recovery policy (socio-economic, spatial, and urban planning), include a system of measures to ensure the recovery of the territory.*

*Recommendations for the effective development and implementation of the community restoration policy are proposed, in particular: to systematize the norms of the laws «On the principles of state regional policy» and «On the regulation of urban planning activities» in the part of the development of comprehensive restoration programs and eliminate contradictions; determine the Community Recovery Plan as one of the components of territorial community development strategies; to create a universal methodology for calculating quantitative indicators for determining priorities in the restoration of various areas; to conclude appropriate training programs for improving the qualifications of representatives of local self-government bodies, to organize expert advisory support; determine the process of internal audit and control at each stage of implementation of restoration projects; to provide territorial communities with methodological recommendations for the development of strategic documents for their restoration.*

*For further scientific research, the issue of studying and developing mechanisms for the restoration of territorial communities, and their effective application to ensure the national system of stability, has been identified.*

**Key words:** territorial communities, recovery, normative legal acts, strategy, recovery plan.

УДК 34:352.07(477)  
 DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.13>

**Горбата Л.П.**

доктор філософії (PhD),  
 доцент кафедри публічного управління,  
 менеджменту інноваційної діяльності  
 та дорадництва  
 Навчально-науковий інститут  
 неперервної освіти і туризму  
 Національного університету біоресурсів  
 і природокористування України

**Постановка проблеми.** В умовах війни забезпечення стійкості та розвитку територіальних громад потребує ефективного та раціонального використання їхніх можливостей та потенціалу. Під час напрацювання та реалізації

стратегії розвитку, інших нормативно-правових документів територіальних громад варто враховувати їх особливості та наявні ресурси, інтереси населення та європейські засади державної політики. Відповідно до Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Територіальною громадою також вважають добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [11]. Тобто територіальна громада – це єдине природне і соціальне об'єднання, що існує у просторових межах держави для реалізації повсякденних потреб жителів з урахуванням їх інтересів. Територіальні громади відіграють важливу роль у плануванні та реалізації заходів, у формулюванні запитів громадян та розробленні відповідних проєктів відновлення та відбудови території громади. На сучасні громади покладається низка важливих для місцевого розвитку завдань: вирішення проблем зайнятості населення, залучення інвестицій, збільшення доходів місцевого бюджету, зростання рівня життя, оптимізація інфраструктури, благоустрій території громади тощо. Все це вимагає чітких правових рамок, в яких територіальна громада може безпечно вести свою діяльність. Зважаючи на викладене вище, дослідження нормативно-правового забезпечення відновлення територіальної громади, його формування і значення на сьогодні є особливо актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання забезпечення різних аспектів діяльності територіальних громад висвітлено у працях науковців та практиків, зокрема: В. Бабаєва, В. Борщевського, І. Грищенко, Т. Губи, Т. Лукері, Є. Матвеєва, В. Новика, В. Негоди, С. Хруща та багатьох інших. Вивченням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займаються такі вчені, як: О. Берданова, В. Вакуленко, О. Коркун, Ю. Куц, Ю. Молодожан, В. Момонова, В. Наконечний та інші. Вчені розглядали теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування дієвість територіальних громад, стратегічне планування їх розвитку, самодосконалість громад, окремі аспекти публічного управління.

**Метою роботи** є аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення відновлення територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Україна з 2014 року вирішує проблему відбудови населених пунктів, які знищені агресором у російсько-українській війні. Водночас постає питання відновлення, розвитку громад, розроблення оптимальних планів і визначення пріоритетних ділянок їх відновлення. Все

зазначене вище є надзвичайно актуальним на сучасному етапі і потребує нормативно-правових актів для регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні.

У конституціях європейських країн, законах та нормативних актах, рішеннях органів місцевого самоврядування вказується на необхідність залучення місцевою владою громадян до певних аспектів керівництва населеним пунктом. У XI розділі (статті 140–146) Конституції України, де говориться про місцеве самоврядування, зазначено, що територіальна громада має право на місцеве самоврядування. Це право громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) або безпосередньо [3].

Політика держави за 2014–2023 рр., спрямована на відновлення територій, поступово вдосконалювалася: якщо у 2014–2015 рр. в основному реалізовувалися тимчасові проєкти, відбудовувалися інфраструктурні об'єкти, то в подальшому акценти ставилися на розробленні планувальних документів з конкретною метою і завданнями для розвитку громад. Таке вдосконалення політики відновлення відбулося поступово через низку об'єктивних причин: змінилися політичні умови в країні після Революції Гідності; проведено реформу децентралізації; не було досвіду послідовного співробітництва з міжнародними партнерами, а також досвіду відновлення територій у часі ведення війни та тимчасової окупації.

Однак, варто зважати на те, що термін окупації населених пунктів впливає на тривалість процесів відновлення деокупованих громад. Протягом 2014–2023 рр. не було створено системну державну політику відновлення територіальних громад. Хоча і сьогодні, як і у 2014 р., розробляються на рівні громад плани, стратегії, програми, на рівні держави приймаються закони, що регулюють процеси відновлення територіальних громад.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» [8] систематизовано рівні документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади. Згідно з законом виділяються такі типи територій: території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

Державний фонд регіонального розвитку є фінансовим інструментом впровадження державної регіональної політики. А Фонд відновлення та розвитку являє собою основне джерело відбудови України. Через Державний фонд регіонального розвитку влада має намір

відбудовувати територіальні громади після перемоги. Від громад очікується підготовка та реалізація стратегії розвитку. Для отримання права на фінансування проєктів за рахунок бюджету буде необхідний висновок про відповідність визначеним вимогам від Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

У Законі прописано формування онлайн-системи моніторингу громад і регіонів щодо розподілу всіх ресурсів, який має проходити за відкритими процедурами, організовуватися на ринкових умовах за принципом справедливості. Тобто пріоритетними мають визначитися ті проєкти, які передбачатимуть більші додаткові преференції для територіальної громади, враховуючи наявність збитків від військової агресії російської федерації.

Органи самоврядування, розробляючи стратегії розвитку на тривалий період, мають враховувати інтереси територіальних громад та передбачати їх участь у великих ініціативах [2; 15].

Постраждалим від російської агресії регіонам та громадам пропонується розробити План відновлення та розвитку. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» [9], що укладена на засадах закону, вказується, що проєкт Плану відновлення та розвитку територіальної громади має бути розроблений на підґрунті Програми комплексного відновлення. Проте для цього громада має відповідати певним критеріям:

1) якщо зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів;

2) кількість населення зменшилася більше ніж на 25%;

3) в установленому законодавством порядку прийнято рішення про розроблення програми комплексного відновлення [9].

Отже, відповідно до підзаконного акту для підготовки Плану відновлення є необхідною дана Програма. Але, згідно із законом «Про регулювання містобудівної діяльності» [12], Програма комплексного відновлення не є обов'язковою. Таким чином на сьогодні є чинними два закони, положення яких суперечать один одному.

Згадана вище Постанова Кабінету Міністрів України також містить протиріччя і щодо визначення територій відновлення, і щодо розробки планів. Наприклад, до територій відновлення планується віднести ті громади, у яких наявна одна із таких умов: 1) тут проходили бойові зіткнення; 2) була тимчасово окупована вся територія громади або її частина; 3) через обстріли

і ведення бойових дій зруйновано об'єкти критичної інфраструктури та житлового фонду; 4) кількість населення зменшилася понад 15%; 5) безробіття зросло понад 15%, 6) на 15% і більше зменшилися податкові надходження у місцевий бюджет; 7) якщо у складі громади частка ВПО складає понад 10% [9].

Кожна громада має за один місяць підготувати обґрунтування відповідності тому чи іншому критерію з названих вище. Проте з об'єктивних причин громади не зможуть швидко та точно визначити свою належність до територій відновлення. Якщо факти бойових дій та тимчасової окупації можна встановити безперечно, бо списки таких територій затверджуються окремою постановою Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, то з підрахунком кількості мешканців можуть виникнути труднощі. Адже такий підрахунок – тривалий, а часом і неможливий процес. Окрім того, реєстр ВПО не відображає точну кількість внутрішньо переміщених осіб, бо, по-перше, не всі зареєстровані у тій чи іншій громаді і після реєстрації ВПО не заборонено переміщатися на інші території. Тому цей показник, з великою вірогідністю, може бути неточним.

Коли список територій відновлення буде складено, відповідність кожної території зазначеним вище критеріям має визначити спеціальна комісія. 50% її складу мають становити представники профільного міністерства, другу половину – представники профільного комітету Верховної Ради України. На комісію покладається функція контролю, який має здійснюватися прозоро, проте через нечітко вказані критерії можливий ризик затягування процесу через політичний тиск. Цей ризик посилюється і тим, що комісія не включає до свого складу представників громадських об'єднань і профільних асоціацій. Також викликає занепокоєння той факт, що критерії не містять вимірюваних показників, таким чином досить приблизно можна визначити раціональність і справжню потребу відновлення того чи іншого об'єкта.

Для визначення довготермінових завдань розробка планувальних документів є важливим складником. Проте представники органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій під час підготовки стратегічного планування стикаються з багатьма проблемами, Це, зокрема, відсутність національної політики щодо повернення ВПО та біженців, питання визначення типів територій з особливими умовами (ступінь руйнувань, близькість до кордону з рф, низька густина населення тощо); нестача кваліфікованих фахівців та досвіду складання

стратегічних планів. Також впливає складність розрахунку базових показників при раціональному просторовому плануванню; балансу розселення та розміщення робочих місць; збереженню національної пам'яті та культурного розмаїття; має враховувати інклюзивність, енергоефективність, екологічність. Вона ґрунтується на принципах людиноцентризму і соціальної справедливості.

Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року відповідно до Указу Президента України від 30.09.2019 №722 [13].

У 2022 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» до Програми комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) увійшли певні зміни [7]. Цим нормативно-правовим актом було надано можливість громадам розробляти документацію, яка вміщує аналітичні дані щодо руйнацій і щодо демографічних показників. Чіткі алгоритми розроблення Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин) містить План дій, але самі громади повинні за цим алгоритмом наповнити його конкретикою відповідно до потреб та інтересів громади [7]. Активність громади є показником, від якого залежатиме пріоритетність виконання проєктів на конкретних територіях.

Як показав аналіз, нормативно-правова база, що має на меті забезпечити відновлення та розвиток територіальних громад, досить репрезентативна, проте містить нечітко, фрагментарно викладені положення, має риси безсистемності. Наявні правові колізії між документами, а деякі їх положення є суперечливими. На нашу думку, доцільно внести певні зміни до системи проаналізованих вище нормативно-правових актів.

До Закону України «Про засади державної регіональної політики» доповнити положеннями про регламентування розроблення та реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевим радам додати повноваження затверджувати стратегії громад, а виконкомам – повноваження розроблення та моніторингу виконання стратегій.

Результатом такого вдосконалення нормативно-правової бази буде стандартизація роботи над стратегіями та усім пакетом документів в громадах, усвідомлення органами місцевого самоврядування завдань, повноважень та відповідальності у роботі з цими доку-

ментами. А в підсумку очікується підвищення ефективності управління розвитком громад.

**Висновки та пропозиції.** Відновлення територіальних громад в сучасних умовах воєнного стану і в повоєнний час – кропіткий і довготривалий процес, який вимагає згуртування всіх суб'єктів політики та ефективної взаємодії з громадами. Отже, для результативного розроблення та впровадження політики відновлення громад важливо здійснити такі заходи:

- систематизувати норми законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки Програм комплексного відновлення та усунути протиріччя;

- визначити План відновлення громад одним із компонентів стратегій розвитку територіальних громад;

- для соціально-економічного розвитку громад створити універсальну методіку розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок;

- для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування укласти відповідні навчальні програми, організувати експертну консультативну підтримку;

- визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення; механізм контролю дасть можливість вчасно виявити і попередити результати проблемної ситуації;

- надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо їх відновлення.

Науковці у подальших дослідженнях можуть зосередитися на вивченні та розробленні механізмів відновлення територіальних громад. Ефективне відновлення територіальних громад є важливим фактором у забезпеченні їх стабільного розвитку в майбутньому, що в цілому веде до національної стійкості і розбудови держави України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Відбулось обговорення проєкту постанови про затвердження порядку з питань відновлення та розвитку регіонів та територіальних громад. *Сталий економічний розвиток*. URL: <https://auc.org.ua/povyna/vidbulos-obgovorennya-proyektu-postanovy-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-z-pytan-vidnovlennya-ta> (дата звернення: 04.10.2023).

2. Диджиталізація українських громад: лідери цифрової трансформації обговорили можливості та перспективи. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16255> (дата звернення: 04.11.2023).

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

4. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/2023/09/04/shho-zaraz-vidbuvayetsya-z-derzhavnoyu-politikoju-vidnovlennya-gromad-i-yaki-pitannya-treba-vrahuvati/> (дата звернення: 04.11.2023).

5. Лукеря Т. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17127> (дата звернення: 04.11.2023).

6. Нормативно-правове забезпечення розробки стратегій громад: колізії та проблеми. URL: [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/483923\\_normativnopravove\\_zabezpechennya.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/483923_normativnopravove_zabezpechennya.html) (дата звернення: 04.11.2023).

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності : Закон України 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5.02.2015 № 156-VIII (у редакції від 21.07.2023 № 2710-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

9. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

10. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження

програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (в редакції від 03.08.2023 3022-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

12. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України 17.02.2011 № 3038-VI (у редакції від 01.10.2023 № 2573-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

13. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 04.09.2023).

14. Уряд затвердив порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і громад. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyporiadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad> (дата звернення: 04.11.2023).

15. Gryshchenko, I., Lazor, O., Oliinyk, V., Lazor, O., & Yunyk, I. (2023). Strategic public policy providers in the context of european integration. *Amazonia Investiga*, 12(64), 175–187. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.64.04.17> (дата звернення: 04.11.2023).