

УДК 332.1,351,352,353  
JEL Classification: R10; R11; R12; R13; R50; R58; H70  
DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-10-118-128>

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ

© 2024 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.1,351,352,353  
JEL Classification: R10; R11; R12; R13; R50; R58; H70

## Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблеми законодавчого забезпечення просторового розвитку територій України в умовах сучасних викликів і загроз

Безпечність, успішність та ефективність діяльності усіх без виключення українських територій, особливо в умовах ведення Україною повноцінної кривавої війни, потребують, в першу чергу, оновлення та пристосування законодавчих засад до сучасних позицій і реалій. Законодавче забезпечення просторового розвитку в Україні є постійним процесом змін, удосконалення, пошуку кращих практик його реалізації залежно від внутрішніх і зовнішніх умов функціонування країни. Реакція на виклики та загрози, що впливають і визначають пріоритети безпекової, територіальної, соціальної, економічної, екологічної, інших секторальних політик розвитку територій (регіонів, громад, міст тощо) і країни в цілому, визначають доцільність і актуальність законодавчих змін, характерних для різних часових періодів. Незважаючи на широту дослідження зазначених питань у науковій літературі, наведений в статті аналіз чинної законодавчої бази щодо просторового розвитку територій в Україні з подальшим виявленням наявних проблемних питань, що потребують оновлення в умовах сучасних викликів і загроз, залишається надалі актуальним. Прагнення змін неможливе без встановлення законодавчих взаємозв'язків між положеннями євроінтеграційної, регіональної політики і політики відновлення, як між собою, так і з усіма секторальними політиками, потребує розробки й впровадження узагальнених, взаємодоповнюючих механізмів та інструментів їх спільної реалізації, що зрештою має стати законодавчим фундаментом для майбутнього розвитку країни і її територій, зокрема в повоєнний період відновлення і відбудови.

**Ключові слова:** законодавче забезпечення, просторовий розвиток, публічне управління, регіон, територія, громада, регіональна політика, політика відновлення, євроінтеграція, реформа децентралізації.

**Бібл.:** 18.

**Ярошенко Ігор Васильович** – кандидат економічних наук, завідувач відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [iyaroshenko@i.ua](mailto:iyaroshenko@i.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7107-5550>

**Семигуліна Ірина Борисівна** – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [isemigulina@i.ua](mailto:isemigulina@i.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9523-3322>

UDC 332.1,351,352,353  
JEL Classification: R10; R11; R12; R13; R50; R58; H70

## Yaroshenko I. V., Semygulina I. B. Problems of Legislative Support of Spatial Development of the Territories of Ukraine in the Context of Modern Challenges and Threats

The security, success and efficiency of all Ukrainian territories without exception, especially in the context of Ukraine's full-fledged sanguinary war, require, first of all, updating and adapting the legislative framework to modern positions and realities. Legislative support of spatial development in Ukraine is a constant process of change, improvement, search for the best practices of its implementation depending on the internal and external conditions of the country's functioning. Response to challenges and threats that affect and determine the priorities of security, territorial, social, economic, environmental, and other sectoral policies for the development of territories (regions, communities, cities, etc.) and the country as a whole, determine the expediency and relevance of legislative changes characteristic of different time periods. Despite the breadth of the study of these issues in the scientific literature, the analysis of the current legislative framework on the spatial development of territories in Ukraine with the subsequent identification of existing problematic issues that need to be updated in the context of modern challenges and threats is still relevant. Striving for changes is impossible without establishing legislative relationships between the provisions of European integration, regional and recovery policies, both among themselves and with all sectoral policies, requires the development and implementation of generalized, complementary mechanisms and instruments for their joint implementation, which should ultimately become the legislative foundation for the future development of the country and its territories, in particular in the post-war period of recovery and reconstruction.

**Keywords:** legislative support, spatial development, public administration, region, territory, community, regional policy, recovery policy, European integration, decentralization reform.

**Bibl.:** 18.

**Yaroshenko Ihor V.** – Candidate of Sciences (Economics), Head of Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre for Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** [iyaroshenko@i.ua](mailto:iyaroshenko@i.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7107-5550>

**П**роблеми досягнення ефективності функціонування і розвитку усіма без виключення українськими територіями, особливо в умовах ведення Україною повноцінної кривавої війни, потребують, в першу чергу, оновлення та пристосування законодавчих засад щодо просторового розвитку до сучасних викликів і загроз. Їх вирішення ґрунтується не лише на необхідності подолання руйнівних наслідків від військових дій (значні руйнування інфраструктури та житлового фонду, порушення економічних зв'язків, суттєві соціальні виклики, міграція, втрата освітнього і трудового потенціалів, безпекові питання тощо), потребує продовження реформаторських змін функціоналу системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, а й актуалізує питання повноти відповідності нормативно-правових документів умовам остаточної інтеграції країни до Євросоюзу (проведення секторальних реформ, впровадження високих стандартів управління тощо). Прагнення змін неможливе без встановлення законодавчих взаємозв'язків між положеннями євроінтеграційної, регіональної політики і політики відновлення, як між собою, так і з усіма функціональними суспільними сферами, потребує розробки й впровадження узагальнених, взаємодоповнюючих механізмів та інструментів їх спільної реалізації, що в підсумку має стати законодавчим фундаментом для майбутнього розвитку країни і її територій, зокрема в повоєнний період відновлення і відбудови.

Зважаючи на широту дослідження тематики розвитку вітчизняної регіональної політики та проблем просторового розвитку територій (регіонів, громад тощо) в Україні сучасними науковцями, зокрема, А. Гранберг, М. Долішній, Ф. Заставний, З. Варналій, М. Кизим, О. Раєвнева, В. Петросянець, В. Юрчишин, О. Онищенко, Н. Белікова, О. Іванова, В. Козирева, А. Третяк, М. Орлатий, інші, питання виникнення й усунення проблем законодавчого забезпечення просторового розвитку територій України залишається надалі актуальним в умовах сучасних викликів і загроз.

*Метою* статті є аналіз діючих положень законодавчого забезпечення просторового розвитку територій (регіонів, громад тощо) в Україні на предмет ефективності і проблематики його використання в системі публічного управління країни.

Завдання статті полягає у проведенні аналізу діючої в Україні законодавчої бази щодо просторового розвитку територій (регіонів, громад тощо) з подальшим виявленням наявних проблемних питань, що потребує оновлення нормативно-правових актів в умовах сучасних викликів і загроз.

**З**аконодавче забезпечення просторового розвитку в Україні є постійним процесом розвитку, удосконалення і пошуку кращих практик його реалізації залежно від внутрішніх і зовнішніх умов функціонування країни. Реакція на виклики і загрози, що впливають та визначають пріоритети безпекової, територіальної, соціальної, економічної, екологічної, інших секторальних політик розвитку територій (регіонів, громад, міст тощо) і країни в цілому, визначають доцільність і актуальність законодавчих змін, характерних для різних часових періодів.

Етап становлення законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні (до 2014 року) характеризується започаткуванням політики регіонального розвитку, що ґрунтується на принципах свободи і демократії, відповідає спрямованості європейського вектору руху та в подальшому стала заміником свого попередника, зокрема, політики централізованого територіального управління, характерного для періоду радянських часів.

З перших років розбудови державності Україною був зроблений вибір на користь демократичних засад і розпочатий шлях європейської інтеграції, що знайшов відображення в правових засадах Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. У контексті Угоди Європейський Союз, окремі програми та проекти міжнародної технічної допомоги сприяли українським громадам і регіонам у сфері просторового розвитку.

Натомість, попри певне успішне впровадження окремих європейських стандартів у національне законодавство, державна політика просторового розвитку довгий час знаходилася в стані становлення і формувалася поступово, долаючи певні протиріччя у політичному, економічному та часовому вимірах.

Затвердження Концепції державної регіональної політики започаткувало пріоритетність у розв'язуванні наявних проблем збільшення між-

регіональних диспропорцій в економічному розвитку та пошуку можливостей для покращення соціального забезпечення громадян в Україні. Документ спрямований на створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, підвищення рівня життя населення, гарантування соціальних стандартів, покращення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Формування державної регіональної політики вже на той час представлено у тісному зв'язку із елементами децентралізації, які є базовими для сучасної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

Особливостями цього періоду стало запровадження і розвиток суспільних відносин у сфері регіонального розвитку та формування нормативно-правової бази його функціонування і управління [2]:

- ✦ введено функцію стимулювання регіонального розвитку, як комплекс заходів для досягнення сталого розвитку, ефективного використання потенціалу регіонів, подолання депресивного стану окремих територій тощо;
- ✦ започатковано процес стратегування регіонального розвитку, зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року стала початком впровадження функції планування територіального розвитку, направленої на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення сталості розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва, зайнятості населення тощо;
- ✦ впроваджено на рівні держави управлінську функцію оцінки і моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, затверджено (із подальшими уточненнями, змінами тощо) процес проведення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів України;
- ✦ розпочато процес державної підтримки просторового розвитку, введено в дію функціонування Державного фонду регіонального розвитку, кошти якого передбачені на виконання державної та регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіональної політики.

Результати етапу становлення законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні (до 2014 року) характеризуються активністю впровадження та регулювання законодавчих ініціатив щодо політики регіонального розвитку в Україні, натомість, незважаючи на перші позитивні кроки щодо заохочення розвитку різних його складових, законодавство залишалося фрагментарним, а державна політика просторового (регіонального, територіального) розвитку несистемною, що суттєво впливало на подальшу нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів.

Потреба у подальшій розбудові чіткої законодавчої системи державної політики просторового розвитку в Україні знайшла відображення в Порядку денному асоціації Україна–ЄС, що на той час виступав як практичний орієнтир на запровадження демократичних реформ в країні, зокрема, чіткої позиції щодо доцільності визначення засад державної регіональної політики та внесення змін до законодавства з питань регіонального розвитку.

Фундаментальний етап формування законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні (2014–2021 рр.) характеризується реформуванням засад місцевого самоврядування і територіальної організації влади на принципах децентралізації та оновленням законодавчих положень регіональної політики відповідно до європейських демократичних цінностей і свобод, що є нерозривно пов'язаними між собою, а їх взаємодія і доповнення один одного визначили принципи формування сучасного просторового розвитку в Україні.

Цей етап відбувався під впливом зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз, що безпосередньо впливали на всі процеси в державі та її регіонах, а також територіях. Порушення територіальної цілісності України шляхом окупації АР Крим і частини східних регіонів спричинило важкі наслідки для функціонування й розвитку територій всієї країни (економічна криза, порушення зовнішньоекономічних зв'язків, спровокована міграція, погіршення соціального і матеріального станів, розриви логістичних і інфраструктурних шляхів, збідніння населення, екологічні проблеми тощо). У таких непростих умовах остаточним рішенням України щодо європейського демократичного вибору стала ратифікація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, яка отримала інструмент та дороговказ для майбутніх перетворень у сучасну європейську державу на принципах сталого розвитку.

Підтвердження зазначених намірів відображені в положеннях Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», реалізація якої направлена на

впровадження європейських стандартів життя і вихід України на провідні позиції у світі. Основними пріоритетами визначені децентралізація і реформа державного управління та реформування регіональної політики, їх розвиток на засадах взаємодії і відповідальності.

**Р**еформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації зайняла важливе місце у внутрішній політиці України. Метою її проведення є відмова від централізованої моделі управління в державі, забезпечення самодостатнього місцевого самоуправління, побудова ефективної системи територіальної організації влади. Результатом є створення та підтримка комфортного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, поява установ прямого народовладдя, задоволення громадських інтересів в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави, регіонів та територіальних громад. Законодавчими результатами впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є [3]:

- ✦ прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, направленої на створення й підтримку повноцінного життєвого середовища, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян на відповідній території, взаємоузгодження державних, регіональних та місцевих цілей;
- ✦ створення умов для співпраці територіальних громад та об'єднання їх спільних зусиль, природних, матеріальних, фінансових ресурсів для ефективного вирішення місцевих проблем, подолання кризи у всіх сферах життєдіяльності тощо;
- ✦ розширення фінансової спроможності територіальних громад для забезпечення в повному обсязі власних і делегованих повноважень, що є одним із важелів реформи децентралізації влади;
- ✦ створення на умовах добровільного об'єднання самодостатньої громади з наявним виробничим, природно-ресурсним, фінансовим, кадровим, інфраструктурним тощо потенціалами, що здатна забезпечити якісний і доступний рівень життєзабезпечення, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунальних та інших публічних послуг;

- ✦ впровадження критеріїв формування спроможних територіальних громад зі змінами і доповненнями, розроблення і схвалення перспективних планів їх формування тощо;
- ✦ регламентування інституційних засад в умовах діючої реформи децентралізації, зокрема, щодо питань місцевих виборів і запровадження інституту старости, як представника інтересів сільських мешканців;
- ✦ розширення повноважень і збільшення можливостей місцевого самоврядування, зокрема, у сфері архітектурно-будівельного контролю, містобудівного законодавства; державної реєстрації речових прав; державної реєстрації юридичних і фізичних осіб; оптимізації адміністративних послуг; зарахування адміністративних зборів; земельних питань тощо;
- ✦ запровадження правових норм стосовно стратегування і планування розвитку територіальних громад з метою системного і ефективного їх функціонування; цілеспрямоване використання власних фінансів, внутрішніх і зовнішніх резервів; забезпечення умов для сталого розвитку відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі та відповідному регіоні, з урахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх факторів і очікуваних тенденцій;
- ✦ врегулювання питань земельної децентралізації шляхом передачі земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність громад з метою їх забезпечення додатковими матеріальними і фінансовими ресурсами, розширення дохідної частини місцевих бюджетів, стимулювання соціально-економічного розвитку територій тощо;
- ✦ як результат практичної реалізації законодавчих ініціатив, формування і затвердження оновленого адміністративно-територіального устрою базового рівня у складі 1469 нових функціонуючих територіальних громад у 24 областях та субрегіонального рівня у складі новоутворених 136 районів, до яких територіально увійшли 490 районів та 187 міст обласного значення.

**П**роцеси формування і оновлення законодавства щодо функціонування місцевого самоврядування на основі впровадження

реформи децентралізації влади відбувалися паралельно з активним розвитком сучасних засад і реформуванням регіональної політики, бо нерозривно пов'язані між собою.

**Р**еформаторські зміни, що відбуваються в системі державного управління, регіонального розвитку, місцевого самоврядування і територіальної організації влади, знайшли відображення в положеннях Закону України «Про засади державної регіональної політики», що визначає правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні основи державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики країни, є кроком у напрямку створення умов для динамічного розвитку її регіонів, забезпечення соціально-економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів тощо.

Пріоритетами державної регіональної політики визначені: стимулювання і підтримка місцевих ініціатив щодо розкриття внутрішнього потенціалу регіонів; зменшення територіальної диференціації; формування конкурентоспроможності регіонів; визначення проблемних територій та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування; створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад на регіональному рівні тощо [4]. І хоча згодом, під впливом внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз, окремі законодавчі положення документа були змінені й оновлені, він встановив ключові та необхідні для реалізації цілі, принципи, пріоритети державної регіональної політики, повноваження її суб'єктів, умови й інструментарій фінансування і моніторингу тощо.

**В**заємопов'язаними напрямками у сфері регіонального розвитку, що знайшли відображення в законодавчих документах цього періоду, є [2]:

- ✦ упорядкування системи контролю за ефективністю реалізації регіональної політики, так, затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки визначені процедурні питання з метою аналізу функціонування регіональної політики, виявлення проблем розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень органів ви-

конавчої влади різних рівнів у сфері регіонального розвитку тощо;

- ✦ оновлення засад стратегування і планування державної регіональної політики, що в умовах діючих на той час суспільно-політичних процесів у країні, під впливом світових тенденцій просторового розвитку, зміни зовнішніх та внутрішніх чинників впливу на розвиток регіонів, а також часового завершення функціонування попередньої Стратегії, визначили доцільність підготовки нового стратегічного документа відповідно до європейських стандартів і синхронізації з плановими циклами Євросоюзу. Визначені Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року цілі, завдання, пріоритети, плани виконання спрямовуються на ефективну горизонтальну і вертикальну координацію дій центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері регіонального розвитку, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою стандартів тощо;
- ✦ упорядкування норм і засад стратегічних документів державного й регіонального рівнів, положень щодо проведення моніторингу і оцінки їх результативності, планів заходів реалізації з метою оцінки ефективності, пошуку нових управлінських рішень стосовно подальшого удосконалення механізмів та інструментарію, покращення продуктивності тощо;
- ✦ упорядкування засад державної підтримки реалізації регіональної політики щодо фінансування програм і проектів соціально-економічного розвитку регіонів і територій через удосконалення та реорганізацію інструментів Державного фонду регіонального розвитку;
- ✦ започаткування діяльності допоміжних органів і організацій, зокрема, Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, Агенції регіонального розвитку, Ради регіонального розвитку, Офісу реформ тощо, з метою підтримки і забезпечення ефективної регіональної політики, налагодження міжрівневої взаємодії у питаннях ефективного соціально-економічного розвитку територій, рефор-

мування засад місцевого самоврядування та територіальної організації влади, управління просторовим розвитком, вирішення проблем життєзабезпечення регіонів тощо. Натомість кількість структур і ефективність їх роботи виявились слабкою ланкою управлінського процесу через несистемність, дублювання завдань і повноважень, відсутність офіційно оприлюднених результатів тощо.

**О**собливістю фундаментального етапу формування законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні (2014–2021 рр.) слід вважати встановлення тісного взаємозв'язку правових засад регіонального розвитку та місцевого самоврядування в законодавчих документах, що підтверджується сплетінням пріоритетів і завдань для різних рівнів публічного управління, направлених на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів, задоволення громадських інтересів в усіх сферах життєдіяльності, надання високоякісних і доступних публічних послуг тощо.

Поєднання і взаємне доповнення положень регіональної політики із політикою розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення в наступних законодавчих актах, де чітко відстежується їх вплив на подальший просторовий розвиток (регіонів, територій, громад тощо) в Україні.

Пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, прийнятої в серпні 2020 року, зосереджені на розвитку та єдності, орієнтовані на людину, гідне життя в об'єднаній, децентралізованій, конкурентоспроможній, демократичній Україні, спрямовуються на формування згуртованої в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах країни, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудову ефективного багаторівневого врядування. Реалізація документа передбачає [5]:

- ✦ виділення функціональних типів територій, їх картографування та моделювання шляхом використання ГІС-технологій;
- ✦ відновлення і розбудову територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України і є прикордонними у несприятливих умовах;
- ✦ посилення інтегруючої ролі міських агломерацій як центрів концентрації населення, капіталу, бізнесу, тяжіння навколишніх територій;

- ✦ використання потенціалу малих і середніх міст як центрів економічного зростання;
- ✦ допомога монофункціональним містам, де внаслідок занепаду профільних галузей спеціалізації спостерігаються негативні соціально-економічні процеси і явища;
- ✦ сприяння розвитку сільських територій, зокрема, розвитку малого і середнього бізнесу, диверсифікації сільськогосподарського виробництва, відновлення традиційних місцевих ремесел, туризму тощо;
- ✦ реформування інструментарію Державного фонду регіонального розвитку з метою удосконалення механізму цільового використання коштів на реалізацію програм і проектів;
- ✦ стимулювання роботи Агенцій регіонального розвитку, як спроможних і ефективних інституцій.

Очікуваними результатами є зменшення між-регіональних диспропорцій, стимулювання економічного розвитку, інвестування у регіональні проекти, додаткові умов для розвитку бізнесу, поява нових робочих місць тощо.

Водночас розпочата в 2022 році кривава війна проти України створила непередбачувані виклики та загрози для функціонування і подальшого розвитку усіх без виключення її територій (регіонів, громад, міст тощо). Такі умови потребували змін пріоритетів регіональної політики, пошуку нових шляхів, механізмів і інструментів для вирішення територіальних проблем, як у теперішніх умовах, так і в період післявоєнного відновлення.

**Е**тап адаптації законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні до сучасних викликів і загроз (починаючи з 2022 року) характеризується прийняттям ряду законодавчих заasad, як стосовно внесення змін в окремі діючі документи, так і нових, що доповнюють, регламентують і посилюють роботу попередніх [6].

Установчий характер носить Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», яким удосконалений механізм реалізації державної регіональної політики в умовах існуючих викликів і загроз, пов'язаних із наслідками військових дій в країні, з метою підвищення її ефективності та активізації таких змін у період продовження європейської інтеграції, мається на увазі [7]:

- ✦ впровадження трирівневої системи стратегічних документів: державна стратегія, регіональна стратегія, стратегія розвитку територіальної громади;

- ✦ введення чотирьох функціональних типів територій: відновлення, регіональні полюси зростання, з особливими умовами для розвитку, сталого розвитку;
- ✦ перезавантаження діяльності Агенцій регіонального розвитку;
- ✦ формування планів відновлення та розвитку для територій, постраждалих від військової агресії;
- ✦ запровадження єдиної геоінформаційної системи з метою проведення моніторингу та оцінки результатів відновлення та розвитку громад і регіонів;
- ✦ визначення Державного фонду регіонального розвитку як основного фінансового інструменту реалізації державної регіональної політики, Фонду відновлення та розвитку як основного джерела відбудови України;
- ✦ перезавантаження стратегічного планування розвитку територіальних громад відповідно до змін законодавства тощо.

**М**аємо оновлення законодавчих засад державної регіональної політики та політики відновлення, умови, механізми, інструменти функціонування країни в військовий час та повоєнний період, можливості від використання різноманітних програм і проектів міжнародної технічної допомоги щодо відбудови й відновлення громад і регіонів тощо, які вплинули на подальший розвиток системи законодавчого забезпечення просторового розвитку в країні.

Прийняття відповідно до сучасних реалій нормативно-правових документів з питань розробки Стратегій розвитку та планів їх реалізації, запровадження систем моніторингу і оцінки ефективності реалізації на всіх рівнях управління сприяли впровадження трирівневої системи взаємозв'язаних між собою документів та подальшому розвитку функцій стратегування і планування територіального розвитку в Україні [8–10].

Автоматизація та цифровізація процесів публічного управління активізує і підвищує ефективність функціональної складової формування інструментарію просторової політики щодо стимулювання розвитку та процесів відновлення територій (регіонів, громад, міст тощо), зокрема:

- ✦ затверджений порядок створення і функціонування єдиної Геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад, що спрямована на оперативність оцінювання соціально-економічної ситуації, визначення проблем, оцінку ефективності

витрачання публічних коштів на реалізацію місцевих і регіональних планів відновлення, розширення можливостей для управління державною стратегією регіонального розвитку, стратегіями розвитку регіонів та громад України [11];

- ✦ започаткована електронна платформа цифрової екосистеми управління відбудовою DREAM для впровадження електронних функцій моніторингу, управління, поетапного контролю за пріоритетністю проектів відновлення, відповідністю стратегіям, планам відновлення, ефективністю їх реалізації [12].

Зі змінами, внесеними у Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [18], запропонована система планування відновлення, яка, на жаль, на сьогодні має суперечливі положення із Законом України «Про засади державної регіональної політики» [5; 7], що на практиці гальмує систему управління регіональною політикою на рівні громад і регіонів, зокрема:

- ✦ планувальні документи (програми комплексного відновлення території громади чи регіону, що не обов'язкові), які не є актами регіональної політики і містобудівної діяльності, дублюють плани відновлення і розвитку, визначені засадами державної регіональної політики;
- ✦ концепція інтегрованого розвитку території (не є обов'язковою), яка не є містобудівним актом, а є документом стратегічного планування для громади. Зміст документа практично повністю кореспондується із стратегією розвитку територіальної громади, яка є обов'язковою.

**О**тже, маємо неузгодженість положень окремих законодавчих актів у частині політики відновлення, що потребують перегляду і уточнення.

Метою затвердження Порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і громад є прискорення процесів відновлення постраждалих територій, відбудова об'єктів транспортної, комунальної, соціальної інфраструктури, житлового і громадського призначення тощо. Запроваджений механізм віднесення територій відновлення за категоріями [13]:

- ✦ території громади, де відбувалися бойові дії;
- ✦ територія громади або її частина, що була тимчасово окупована;
- ✦ території громади з наявними руйнуваннями об'єктів інфраструктури, житлового

фонду внаслідок бойових дій та (або) обстрілів;

- ✦ територія громади, що характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та (або) інших держав, різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку тощо.

Таким чином, визначення територій відновлення є основою для подальшої реалізації функцій управління просторовим розвитком, зокрема, розроблення механізмів, інструментів, виконання та моніторингу планів відновлення й розвитку регіонів і територіальних громад.

Зазначений документ також містить неузгодженість окремих положень з іншими законодавчими актами. Зокрема, Законом України «Про засади державної регіональної політики» (із змінами і доповненнями) [5; 7] для постраждалих від війни територій окремо вводиться план відновлення та розвитку. Розроблений відповідно до цих законодавчих норм Порядок передбачає формування проекту плану відновлення та розвитку територіальної громади, який розробляється на основі програми комплексного відновлення, якщо вона підпадає під певні критерії. Таким чином, відповідно до підзаконного регулювання, програма є необхідною для підготовки плану відновлення, проте, згідно з Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [18], програма комплексного відновлення не є обов'язковою. У результаті діючі законодавчі документи є суперечливими між собою.

Функціональний характер носить Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво громад», яким розширені можливості і повноваження для розвитку усіх видів територій (регіонів, громад, міст, сіл, селищ тощо) України в частині реалізації можливостей транскордонного співробітництва, зокрема в питаннях: схвалення двосторонніх або багатосторонніх угод для створення єврорегіону; формування та реалізація державної регіональної політики; розробка регіональних програм розвитку і узгодження державних та регіональних стратегічних пріоритетів у сфері транскордонного співробітництва тощо [14].

Поглиблення євроінтеграційних процесів, стимулювання яких зумовлене отриманням Україною запрошення до вступу в Євросоюз, активувало питання відповідності сфер розвитку країни європейським критеріям і стандартам, зокрема, і в питаннях просторового розвитку.

Затверджений План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлений у Звіті про прогрес України в рамках Пакета роз-

ширення Європейського Союзу 2023 року, направлений на виконання ряду рекомендацій щодо реалізації регіональної політики, зокрема [15]:

- ✦ оновлення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, модернізація Державного фонду регіонального розвитку, їх узгодження з процесом відновлення та відбудови, принципами багаторівневого управління та територіальної політики;
- ✦ впровадження засад державної регіональної політики з урахуванням відмінностей впливу війни на різні регіони країни;
- ✦ посилення спроможності регіональних і місцевих адміністрацій у підготовці проектів розвитку;
- ✦ посилення координаційної складової регіональної політики щодо систематичного та інклюзивного залучення регіональних і місцевих органів влади, активізації управлінської ролі міністерств, впровадження регіонального підходу до діяльності агенції відновлення.

Оновлення положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки є результатом реагування суспільства на сучасні виклики і загрози, доцільністю приведення положень документа відповідно до діючих засад державної регіональної політики, політики відновлення, євроінтеграційних процесів тощо. Осушаснений документ є територіально орієнтованим, спирається на реальні потреби регіонів і громад, враховує виклики сьогодення, завдання євроінтеграції, передбачає заходи щодо наближення державної регіональної політики до політики згуртованості Євросоюзу. Основними напрямками для реалізації визначені [16]:

- ✦ створення належних безпечних, економічних, соціальних та інших умов для повернення громадян в Україну;
- ✦ реінтеграція ветеранів, ветеранок та їх сімей в усі сфери суспільства, їх безпосередній вплив на національну безпеку і економічний розвиток;
- ✦ подальший розвиток інституційної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, здатних швидко реагувати на потреби громадян;
- ✦ синхронізація політики регіонального розвитку й інших галузевих (секторальних) політик.

Реакцією суспільства на низку суттєвих демографічних викликів, значно посиленних війною, стало прийняття Стратегії демографічного розвитку



України до 2040 року, положення якої пропонують комплексний підхід, спрямований на реалізацію галузевих політик, орієнтованих на підвищення народжуваності, подолання передчасної смертності та забезпечення міграційного приросту населення, створення наскрізних умов для комфортного життя громадян в Україні [17]. Документ спрямований на забезпечення демографічної стійкості країни, зокрема, здатність населення відповідати на демографічні виклики, підтримувати своє довгострокове відтворення, та підвищення загальної якості життя громадян як передумови для покращення демографічної ситуації. Натомість практична реалізація запропонованих цілей і завдань, враховуючи їх декларативний характер, потребують розробки системи додаткових нормативно-правових і програмних документів їх подальшого впровадження.

Сучасний законодавчий період характеризується розробкою ряду проектів стратегічних документів в різних суспільних сферах, положення яких тісно пов'язані із політикою просторового розвитку в Україні і фактично є її складовими, зокрема, проект Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій України на період до 2030 року, проект Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року, триває робота над підготовкою проекту Національної стратегії освіти і науки до 2030 року тощо. Актуальність підготовки таких документів визначається потребою формування сучасного стратегічного бачення розвитку України та усіх її територій в умовах реалізації політики відновлення та політики євроінтеграції, на основі поєднання спільних територіальних і галузевих інтересів.

Особливістю етапу адаптації (починаючи з 2022 року) слід вважати пристосування законодавчого забезпечення просторового розвитку в Україні до сучасних викликів і загроз, з одного боку, необхідності подолання наслідків тяжкої війни (значні руйнування інфраструктури та житлового фонду, порушення економічних зв'язків, суттєві соціальні виклики, міграція, втрата освітнього і трудового потенціалів, безпекові питання тощо), з іншого боку прагнення остаточно інтегруватися до Європейського Союзу (проведення реформ, впровадження високих стандартів управління тощо). Встановлення законодавчих взаємозв'язків між положеннями євроінтеграційної, регіональної політик і політики відновлення, розробка й впровадження спільних, взаємодоповнюючих механізмів та інструментів їх спільної реалізації є основою для майбутнього розвитку країни і її територій.

## ВИСНОВКИ

Має місце неузгодженість і дублювання положень планувальних документів для відновлення та розвитку територій в Україні, що в подальшому гальмує процеси розробки власних стратегічних документів просторового розвитку територіальних громад і регіонів.

Існування законодавчих протиріч щодо формування критеріїв визначення територій відновлення, з одного боку, призводить до хаосу у системі планування відновлення і розвитку територій, постраждалих від війни, з іншого – нівелює доцільність віднесення територіальних громад до функціональних типів територій, таких як регіональні полюси зростання, агломерації, сільські території, відповідно формування програм їх підтримки.

Недостатність уваги приділена питанням вжиття необхідних заходів стосовно реалізації державної регіональної політики з урахуванням різного впливу війни на різні регіони України, що в подальшому визначає умови для формування оновленого макрорегіонального поділу країни відповідно до певних критеріїв безпеки та формує загальні підходи стосовно синхронізації планувальних документів відновлення та регіонального розвитку.

Залишається невирішеним питання модернізації Державного фонду регіонального розвитку, який би відповідав умовам стратегічного планування, взаємоузгодження із секторальними пріоритетами, європейським і міжнародним практикам фінансування регіонального розвитку тощо.

Гострою залишається проблема посилення спроможності органів місцевого самоврядування готувати якісні і ефективні проекти розвитку, що актуалізує потребу у підготовці якісних рекомендацій та шаблонів з розробки проектів, методичного забезпечення, консультування, освітніх програм тощо.

Проблемою є відсутність єдиної системи місцевої і регіональної статистики, яка б відповідала вимогам Європейського Союзу та робила громади і регіони порівнюваними з європейськими, що в підсумку гальмує зусилля України стосовно автоматизації приєднання до Євросоюзу і функціонування якісної Геоінформаційної системи регіонального розвитку.

Невирішеною залишається проблема ефективності використання таких інституцій, як Агенції регіонального розвитку, які так і не стали центрами формування експертизи, підтримки територіальних громад з питань стратегічного планування і розроблення якісних проектів, залучення інвестицій, розвитку державно-приватного партнерства тощо.

Відсутність належної координації дій на рівні центральної, регіональної і місцевої влади уповільнює процеси відновлення у громадах та суттєво затягує прийняття необхідних рішень щодо першочерговості і пріоритетності завдань відбудови, ресурсного забезпечення, безпекової спроможності тощо. ■

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 241/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>
2. Ярошенко І. В., Семигулін П. К. Аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення системи публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів в Україні. *Бізнес Інформ*. 2018. № 10. С. 255–261.
3. Ярошенко І. В., Семигулін П. К. Нормативно-правове забезпечення публічного управління територіальним розвитком питань формування, функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади. *Бізнес Інформ*. 2020. № 11. С. 103–108. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-11-103-108>
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Пропозиції до законодавчого забезпечення щодо напрямів просторового розвитку територіальних громад різних видів в Україні. *Бізнес Інформ*. 2023. № 6. С. 81–87. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2023-6-81-87>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 09.07.2022 р. № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.22 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>
9. Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.23 р. № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-%D0%BF#Text>
10. Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.23 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>
11. Про затвердження Порядку функціонування єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України 23.05.2023 р. № 522. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2023-%D0%BF#Text>
12. Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 р. № 1286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2022-%D0%BF#Text>
13. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>
14. Про міжнародне територіальне співробітництво громад : Закон України від 24.04.2024 р. № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>
15. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 р. № 133-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>
16. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 р. № 940. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-%D0%BF#n2>
17. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2024 р. № 922-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/proskhvalennia-stratehii-demohrafichnoho-rozvytku-ukrainy-na-period-do-2040-roku-922r-300924>
18. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

**REFERENCES**

- [Legal Act of Ukraine] (2001). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2011). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2022-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2023-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2024). <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-stratehii-demografichnoho-rozvytku-ukrainy-na-period-do-2040-roku-922r-300924>
- [Legal Act of Ukraine] (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-%D0%BF#n2>
- Yaroshenko, I. V., and Semyhulin, P. K. "Analiz suchasnoho normatyvno-pravovoho zabezpechennia systemy publichnoho upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom rehioniv v Ukraini" [Analyzing the Current Normative-Legal Provision of the Public Administration System of the Socio-Economic Development of Regions in Ukraine]. *Biznes Inform*, no. 10 (2018): 255-261.
- Yaroshenko, I. V., and Semyhulin, P. K. "Normatyvno-pravove zabezpechennia publichnoho upravlinnia terytorialnym rozvytkom pytan formuvannia, funktsionuvannia ta rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii vlady" [The Normative-Legal Provision of Public Management of Territorial Development of the Issues of Formation, Functioning and Development of Amalgamated Hromadas in Conditions of Decentralization of Power]. *Biznes Inform*, no. 11 (2020): 103-108.  
DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-11-103-108>
- Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Propozytsii do zakonodavchoho zabezpechennia shchodo napriamiv prostorovoho rozvytku terytorialnykh hromad riznykh vydiv v Ukraini" [Proposals as to Legislative Support on the Directions of Spatial Development of the Territorial Communities of Various Types in Ukraine]. *Biznes Inform*, no. 6 (2023): 81-87.  
DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2023-6-81-87>