

УДК 351.71:342.9(477):330.341.1
DOI: 10.31732/2663-2209-2025-78-332-338

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Vita Bondar

Аспірантка, Державний торговельно-економічний університет, м. Київ, Україна, e-mail: v.bondar@knute.edu.ua, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1286-3412>

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF TERRITORIAL RECOVERY IN UKRAINE

Vita Bondar

Postgraduate Student, State University of Trade and Economics, Kyiv, Ukraine, e-mail: v.bondar@knute.edu.ua, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1286-3412>

Анотація. У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері відновлення територій України, що стали об'єктом збройної агресії та постраждали внаслідок бойових дій, включаючи деокуповані громади. Актуальність теми зумовлена масштабністю руйнувань, необхідністю швидкої та ефективної відбудови, а також важливістю координації між органами публічної влади в умовах воєнного стану та перехідного періоду. У фокусі дослідження – правова складова державної політики, яка має забезпечити узгодженість рішень, прозорість процедур та результативність відновлювальних заходів.

Метою статті є з'ясування змісту, структури та ефективності чинної нормативно-правової бази у сфері відновлення, а також виявлення її недоліків і визначення перспектив удосконалення правового регулювання. Методологія дослідження базується на поєднанні загальнонаукових і спеціально-правових методів – аналізу, синтезу, систематизації, порівняльно-правового та контент-аналізу нормативних актів. Джерелами виступають Конституція України, закони, постанови Кабінету Міністрів, концептуальні документи, а також наукові публікації з теми.

У результаті дослідження встановлено, що нормативно-правова база у сфері відновлення територій має фрагментарний характер, відсутня єдина законодавча рамка. Автором запропоновано системний підхід до удосконалення законодавства, зокрема розробку базового закону «Про відновлення територій», уніфікацію чинних актів, запровадження механізмів моніторингу та оцінки ефективності реалізації політики, а також нормативне закріплення участі громад і міжнародних партнерів у процесах відбудови. Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі реалізації урядових рішень на місцевому рівні, дослідженні зарубіжного досвіду правового супроводу повоєнного відновлення та розробці моделей публічно-правового управління для деокупованих територій України.

Ключові слова: державна політика, відновлення територій, нормативно-правове забезпечення, деокуповані громади, публічне управління.

Формули: 0; рис.: 0; табл.: 1; бібл.: 31

Abstract. The article analyzes the regulatory and legal framework for implementing state policy in the field of territorial recovery in Ukraine, focusing on areas affected by armed aggression and hostilities, including de-occupied communities. The relevance of the topic is determined by the scale of destruction, the need for rapid and effective reconstruction, and the importance of coordination among public authorities under martial law and during the transitional period. The study focuses on the legal dimension of state policy, which must ensure the consistency of decisions, transparency of procedures, and effectiveness of recovery measures.

The purpose of the article is to clarify the content, structure, and effectiveness of the current legal framework governing the recovery of territories, identify its shortcomings, and outline prospects for improving legal regulation. The methodology is based on a combination of general scientific and special legal methods—analysis, synthesis, systematization, comparative legal and content analysis of normative acts. The sources include the Constitution of Ukraine, national legislation, resolutions of the Cabinet of Ministers, conceptual policy documents, and relevant academic literature.

The study reveals that the current legal framework in the sphere of territorial recovery is fragmented and lacks a unified legislative foundation. The author proposes a systemic approach to improving legislation, including the development of a basic law "On the Recovery of Territories" unification of existing acts, implementation of monitoring and evaluation mechanisms, and the legal institutionalization of public and international partner participation in recovery processes.

Future research should focus on assessing the implementation of government decisions at the local level, studying international experience in post-conflict legal frameworks, and developing models of public legal governance for de-occupied territories in Ukraine.

Keywords: state policy, territorial recovery, regulatory and legal framework, de-occupied communities, public administration.

Formulas: 0; fig.: 0; tabl.: 1; bibl.: 31

Постановка проблеми. Збройна агресія російської федерації проти України спричинила масштабні руйнування інфраструктури, порушення територіальної цілісності держави та нагальну необхідність формування нових підходів до державної політики у сфері відновлення. Однією з ключових умов ефективної відбудови є наявність цілісного та узгодженого нормативно-правового регулювання. Саме воно визначає механізми, інститути, повноваження та процедури реалізації заходів з відновлення як деокупованих, так і інших постраждалих унаслідок бойових дій територій. Проблема формування відповідного правового середовища в умовах воєнного стану потребує всебічного наукового аналізу, з урахуванням не лише чинного законодавства, але й практики його реалізації, інституційної координації та сучасних викликів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових публікаціях останніх років все більше уваги приділяється правовим аспектам післявоєнного відновлення. Зокрема, у статті Хархаліс Т. (2023) обґрунтовано необхідність формування адаптивної політики у воєнний період, що враховує безпекові ризики та управлінську гнучкість. Перепелюкова О. та Попело О. (2024) акцентують на регіональній специфіці відновлення сільських громад, наголошуючи на потребі узгодження державної політики з локальними потребами. Водночас у дослідженні Горбатої Л. (2023) систематизовано нормативну базу, що регулює процеси відновлення, з акцентом на її фрагментарність та потребу в єдиному законодавчому підході. Усі ці роботи демонструють зростаючий науковий інтерес до теми, однак залишають

відкритими питання практичного застосування актів, їхньої взаємодії та ефективності.

З прикладного боку, експертні аналітичні центри (CEDOS, Центр спільних дій, RISE Ukraine, Інститут законодавства Верховної Ради України) оприлюднили низку оглядів і звітів, що вказують на фрагментарність нормативно-правового забезпечення та відсутність єдиного рамкового підходу. Наприклад, у звіті RISE Ukraine (2023) критично оцінюється обмежений функціонал постанов КМУ у сфері координації донорської допомоги та управління відновленням, а також брак чітких процедур для громад.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є здійснення комплексного аналізу чинного нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері відновлення територій України, з урахуванням умов воєнного стану та викликів повоєнної реінтеграції, з подальшим формуванням пропозицій щодо вдосконалення законодавчої та підзаконної бази, спрямованої на забезпечення ефективності, узгодженості та результативності відновлювальних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Від початку агресії проти України у 2014 році до сьогодні законодавча база пройшла суттєву трансформацію, реагуючи на зміну масштабів та характеру загроз. Аналіз еволюції нормативно-правового забезпечення дозволяє відстежити не лише хронологію ухвалення документів, але й зміну підходів до розуміння самої проблеми відновлення територій – від вузького тлумачення як відбудови фізичної інфраструктури до комплексного бачення, що охоплює економічні, соціальні, екологічні та гуманітарні аспекти. У цьому

контексті доцільно розглянути ключові етапи формування законодавчої бази, яка забезпечує реалізацію державної політики у сфері відновлення територій України, враховуючи як реактивні заходи перших років війни, так і стратегічні рішення, ухвалені після повномасштабного вторгнення росії 2022 року.

Нормативно-правове забезпечення процесів відновлення територій в Україні почало формуватися у 2014 році як реакція на анексію Криму та початок збройного конфлікту на Донбасі. Цей етап характеризувався терміновими заходами, спрямованими на вирішення найгостріших проблем постраждалого населення та критичної інфраструктури. Ключовим став Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (2014), який визначив статус окупованих територій та основні механізми захисту прав громадян, що там проживають. Восени 2014 року було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014), що заклав основи державної політики щодо ВПО, включаючи питання реєстрації, соціального забезпечення та інтеграції.

Впродовж того ж періоду Кабінет Міністрів України розробив перші інструменти для фінансування відновлювальних робіт. Зокрема, було затверджено порядок використання коштів для надання допомоги постраждалим та переміщеним особам (Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам, 2014) та затверджено план заходів з організації відновлення пошкоджених об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури на територіях Донецької та Луганської областей (Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення

життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей, 2014).

Варто згадати про Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015), який зазнає змін відповідно до умов сьогодення, а саме визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики, включаючи особливості відновлення регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії росії. Загалом, цей початковий етап характеризувався фрагментарністю та реактивністю заходів, відсутністю системного підходу до відновлення, що пояснювалося необхідністю невідкладного реагування на гуманітарні виклики.

Протягом 2016-2019 років відбувся перехід до більш системної політики відновлення територій. Цей період характеризувався розширенням законодавчої бази з акцентом на стратегічні та програмні документи. У серпні 2016 року було схвалено Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України (Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Розпорядження Кабінету Міністрів України, 2016), яка окреслила довготермінове бачення відновлення. На її основі у грудні 2017 року було затверджено Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, що передбачала конкретні заходи з відновлення інфраструктури, соціально-економічного розвитку, зміцнення соціальної стійкості та миробудівництва.

Законодавче поле розширювалося також в інших аспектах, прямо чи опосередковано пов'язаних з процесами відновлення. Було врегульовано питання пошуку та документування зниклих осіб у зв'язку з війною (Про правовий статус осіб, зниклих безвісти, 2018), а також закладено основи системи гуманітарного розмінування територій (Про протимінну діяльність в Україні 2018). Загалом,

політика цього періоду стала більш комплексною, але все ще зосереджувалася переважно на східних регіонах України.

Упродовж 2020-2021 років спостерігалась інтеграція політики відновлення з загальнодержавними стратегіями розвитку. Затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки (2020), яка включила питання відновлення та реінтеграції Донбасу та Криму до загальної стратегії розвитку регіонів. Питання економічного відновлення постраждалих територій знайшли відображення у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (2021). Значущим документом став Закон України «Про основи національного спротиву» (2021), який створив правове підґрунтя для розбудови системи територіальної оборони та підвищення стійкості громад, що опосередковано впливало на можливості відновлення деокупованих територій.

Повномасштабне вторгнення росії 24 лютого 2022 року кардинально змінило підходи до нормативно-правового забезпечення відновлення територій. Ключовим документом став Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» (2022) та подальші укази про його продовження, які створили особливий правовий режим, у межах якого відбувається відновлення. У квітні було затверджено Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії росії (2022).

Важливим кроком стало створення координаційних органів – Національної ради з відновлення України від наслідків війни (Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни, 2022) та Міжвідомчої координаційної ради (Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань охорони психічного здоров'я та надання психологічної допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України, 2022). Цей етап відзначився масштабністю

завдань, терміновістю рішень та необхідністю створення принципово нових підходів до відновлення, з огляду на безпрецедентні руйнування, завдані Україні.

У 2023-2025 роках відбувається формування комплексної нормативно-правової бази для довгострокового відновлення, з огляду на тривалий характер війни та масштабність руйнувань. Важливим документом є 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» (2022), який запровадив механізми компенсації за зруйноване житло. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації» (2023) дозволила в тестовому режимі відпрацювати механізми швидкого та комплексного відновлення окремих населених пунктів, що постраждали найбільше, з урахуванням сучасних підходів до містобудування та сталого розвитку.

Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо пріоритезації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією російської федерації проти України» (2023) став важливим інструментом для місцевих органів самоврядування, надаючи чіткі вказівки щодо того, як розробляти комплексні плани відновлення, які б враховували не лише будівництво, а й соціальні, економічні та екологічні аспекти. Також протягом 2023 року активно розроблялися та впроваджувалися технічні та правові основи для функціонування цієї

системи, яка стала ключовим інструментом для подання заяв на компенсацію, відстеження процесу та отримання інформації про відновлення.

Впродовж 2024 року було ухвалено низку законів та оновлено чимало постанов і наказів, спрямованих на розширення можливостей отримання компенсацій за пошкоджене майно та запровадження механізмів державного кредитування для відновлення житла. Також вдосконалено правові засади використання конфіскованих російських активів для відбудови, продовжено реалізацію

програми «Відновлення», оновлено порядок залучення міжнародної допомоги та переліки територій бойових дій, що є критично важливим для ефективної реалізації політики відновлення на місцях.

Враховуючи динамічний характер формування нормативно-правової бази у сфері відновлення, а також з метою систематизації та узагальнення ключових актів, що закладають організаційно-правові засади реалізації політики відновлення протягом 2022–2024 рр., доцільно представити їх у вигляді таблиці 1, наведеної нижче.

Таблиця 1

Ключові нормативно-правові акти, що забезпечують організаційно-правові засади реалізації політики відновлення (2022–2024 рр.)

№ та дата	Короткий опис НПА
Постанова КМУ №326 від 20.03.2022	Встановлює порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії рф, що є основою для подальшої компенсації та притягнення до відповідальності
Постанова КМУ №731 від 18.07.2023	Визначає порядок планування, фінансування, реалізації та моніторингу проєктів відновлення на місцях, встановлює правила розроблення регіональних та місцевих планів відновлення.
Постанова КМУ №381 від 21.04.2023	Деталізує механізм надання грошової компенсації за ремонт пошкодженого майна через послугу "Відновлення", визначає процедуру подання заяв та розрахунку суми компенсації
Постанова КМУ №600 від 30.05.2023	Встановлює порядок надання компенсації у вигляді житлового сертифіката для придбання нового житла або фінансування будівництва, а також механізм виплати грошової компенсації за знищені об'єкти
Розпорядження КМУ № 1219-р від 30.12.2022	Затверджує план дій органів виконавчої влади щодо відновлення деокупованих територій, визначаючи пріоритетні заходи та напрямки роботи після їх звільнення
Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 376 від 28.02.2025	Є основоположними для визначення пріоритетних територій для відновлення та застосування відповідних програм і механізмів

Джерело: складено автором на основі [23-28]

Варто також враховувати загальні законодавчі акти, що формують правове підґрунтя для процесу відновлення. Зокрема, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011) визначає підходи до планування та забудови територій, що є важливою складовою

інфраструктурної відбудови. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) регламентує повноваження органів влади на місцях, забезпечуючи децентралізований підхід до відновлення. Крім того, в умовах відновлення зруйнованих регіонів важливим є дотримання вимог Закону України «Про природно-

заповідний фонд України» (1992), який гарантує збереження природоохоронних територій та їх правовий режим.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що нормативно-правова база реалізації державної політики у сфері відновлення територій України є фрагментарною, неузгодженою та перевантаженою нормативними актами. Разом із тим, варто враховувати певні обмеження цього дослідження: воно не охоплює нормативні акти, що перебувають у розробці, та не містить кількісного аналізу імплементації (наприклад, через КРІ або статистичну звітність).

Для підвищення результативності правового регулювання доцільно розробити й ухвалити єдиний рамковий

Закон України «Про відновлення територій», який визначатиме основні принципи, поняття, суб'єкти та механізми реалізації політики. Паралельно необхідно провести ревізію чинної нормативної бази, усунути дублювання, ініціювати кодифікацію та створити єдиний електронний реєстр відповідних актів.

Необхідно також впровадити систему оцінювання ефективності нормативного регулювання, яка базуватиметься на чітких індикаторах, критеріях результативності та регулярному моніторингу. Це дозволить підвищити якість правового забезпечення та забезпечити його адаптивність до умов війни та післявоєнного відновлення.

Література:

1. Хархаліс, Т. (2023). Відновлення та розвиток України у стані війни: особливості та загрози. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Проблеми економіки та управління», 7(2). <https://doi.org/10.23939/semi2023.02.072>
2. Перепелюкова, О., & Попело, О. (2024). Регіональні особливості інфраструктурного розвитку сільських територій в період повоєнного відновлення. *Проблеми і перспективи економіки та управління*, 2(38). [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2024-2\(38\)-115-124](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2024-2(38)-115-124)
3. Горбата, Л. (2023). Нормативно-правове регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*, 37. <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/13.pdf>
4. Підсумки року від Коаліції RISE Ukraine. Rise Ukraine. 2023. <https://www.rise.org.ua/blog-ua/pidsumki-roku-vid-koaliciyi-rise-ukraine>
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України № 1207-VII (2014) (Україна).
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України № 1706-VII (2014) (Україна).
7. Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам. Постанова Кабінету Міністрів України № 535 (2014) (Україна).
8. Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та

- Луганської областей. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1002-р (2014) (Україна).
9. Про засади державної регіональної політики. Закон України № 156-VIII (2015) (Україна).
10. Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 892-р (2016) (Україна).
11. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти. Закон України № 2505-VIII (2018) (Україна).
12. Про протимінну діяльність в Україні. Закон України № 2642-VIII (2018) (Україна).
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України № 695 (2020) (Україна).
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року». Указ Президента України № 347/2021 (2021) (Україна).
15. Про основи національного спротиву. Закон України № 1702-IX (2021) (Україна).
16. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 (2022) (Україна).
17. Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд. Постанова Кабінету Міністрів України № 473 (2022) (Україна).
18. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Указ Президента України № 266/2022 (2022) (Україна).
19. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань охорони психічного здоров'я та надання психологічної допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії російської

федерації проти України. Постанова Кабінету Міністрів України № 539 (2022) (Україна).

20. 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. Закон України № 2923-IX (2023) (Україна).

21. Про реалізацію експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації. Постанова Кабінету Міністрів України № 382 (2023) (Україна).

22. Про затвердження методичних рекомендацій щодо пріоритезації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією російської федерації проти України. Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України № 964 (2023) (Україна).

23. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації. Постанова Кабінету Міністрів України № 326 (2022) (Україна).

24. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних

громад. Постанова Кабінету Міністрів України № 731 (2023) (Україна).

25. Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення». Постанова Кабінету Міністрів України № 381 (2023) (Україна).

26. Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна. Постанова Кабінету Міністрів України № 600 (2023) (Україна).

27. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1219-р (2022) (Україна).

28. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 376 (2025) (Україна).

29. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI (2011) (Україна).

30. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР (1997) (Україна).

31. Про природно-заповідний фонд України. Закон України № 2456-XII (1992) (Україна).