

## РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА МІЖНАРОДНОЇ НОРМОПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

**Чорнолуцький Р.В.,**  
*доктор юридичних наук,  
професор кафедри міжнародного права  
та галузевих правових дисциплін  
Київського університету права  
Національної академії наук України  
ORCID: 0000-0002-7672-0739*

### **Чорнолуцький Р.В. Роль національної та міжнародної нормопроектної діяльності у процесі післявоєнного відновлення України.**

У статті проаналізовано роль національної та міжнародної нормопроектної діяльності у процесі післявоєнного відновлення України.

Доводиться, що в умовах російсько-української війни, яка носить з боку агресора загарбницький характер, нашому народу, його державі спричинено великі біди та руйнування, що знайшли свій прояв у численних людських жертвах, дезінтеграції та знищенні основної повсякденної та критичної інфраструктури територіальних громад, руйнації та фактичного спустошення великих територій, що робить фактично неможливим існування і функціонування людини на відповідній території, обмежує її можливості щодо організації свого стабільного та передбачуваного життєвого циклу, а також задоволення екзистенційних потреб, намагань, інтересів. Однак сама війна об'єктивує та актуалізує питання післявоєнного відновлення держави та її ТГ, а це, своєю чергою, ставить у порядок денний проблематику нормотворення органів публічної влади держави та суб'єктів міжнародних відносин, включаючи держав-членів міжнародної спільноти та їх асоціативно-структурних одиниць – міжнародних міждержавних та міжурядових організацій, включаючи насамперед й важливий етап нормотворення – нормопроектну діяльність.

Аргументується, що нормопроектна діяльність на національному та міжнародному рівнях у процесі післявоєнного відновлення України відіграє важливе методологічне та праксеологічне значення, бо принципи післявоєнного відновлення України та її ТГ: а) досить чітко, ясно, однозначно відображають та детермінують основоположні напрямки, форми та настанови нормопроектної діяльності органів публічної влади держави; б) ба більше, вони скеровані на однозначне формування і формулювання прав і обов'язків суб'єктів соціальних відносин, що будуть виникати в процесі післявоєнного відновлення; в) повинні бути адекватно враховані та відображені у відповідній нормопроектній діяльності органів публічної державної влади, а також, і це особливо є важливим, у нормопроектуванні органів місцевого самоврядування; г) вони формують засади державної правової та муніципальної правової політики в сфері післявоєнного відновлення. При цьому лівова частка наведених принципів післявоєнного відновлення України та її ТГ має суттєвий вихід на міжнародний рівень – їх практична реалізація не може бути втіленою в життя без суттєвої фінансової допомоги зарубіжних партнерів. А це, своєю чергою, актуалізує та контекстуалізує нормопроектну діяльність органів публічної влади України (включаючи й органи місцевого самоврядування) в сфері міжнародного договірної права, включаючи нормопроектну роботу в сфері міжнародного міжмуніципального співробітництва, а також загального міжнародного співробітництва.

**Ключові слова:** повоєнне відновлення України, територіальна громада, місцеве самоврядування, нормопроектна діяльність, міжнародне договірне право, міжнародне міжмуніципальне співробітництво.

**Chornolutsky R.V. The role of national and international standardization activities in the process of post-war reconstruction of Ukraine.**

The article analyzes the role of national and international norm-project activities in the process of post-war reconstruction of Ukraine.

It is proved that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, which is of an aggressive nature on the part of the aggressor, great troubles and destruction have been caused to our people and their state, which have manifested themselves in numerous human casualties, disintegration and destruction of the basic everyday and critical infrastructure of territorial communities, destruction and the actual devastation of large territories, which makes it virtually impossible for a person to exist and function in the relevant territory, limits his opportunities to organize his stable and predictable life cycle, as well as to satisfy existential needs, efforts, and interests. However, the war itself objectifies and actualizes the issue of the post-war restoration of the state and its TG, and this, in turn, puts on the agenda the issues of rule-making by the public authorities of the state and subjects of international relations, including member states of the international community and their associative and structural units - international intergovernmental and intergovernmental organizations, including, first of all, the important stage of norm-making - norm-project activity.

It is argued that norm-projecting activity at the national and international levels in the process of post-war recovery of Ukraine plays an important methodological and praxeological significance, because the principles of post-war recovery of Ukraine and its TG: a) quite clearly, clearly, unambiguously reflect and determine the fundamental directions, forms and guidelines of norm-projecting activity public authorities of the state; b) even more, they are aimed at the unambiguous formation and formulation of the rights and obligations of the subjects of social relations that will arise in the process of post-war recovery; c) must be adequately taken into account and reflected in the relevant standard-setting activity of public state authorities, as well as, and this is especially important, in the standard-setting of local self-government bodies; d) they form the foundations of state legal and municipal legal policy in the field of post-war reconstruction. At the same time, the lion's share of the above principles of the post-war reconstruction of Ukraine and its TG has a significant impact on the international level - their practical implementation cannot be implemented without significant financial assistance from foreign partners. And this, in turn, actualizes and contextualizes the normative-drafting activity of public authorities of Ukraine (including local self-government bodies) in the field of international contract law, including normative-drafting work in the field of international inter-municipal cooperation, as well as general international cooperation.

**Key words:** post-war reconstruction of Ukraine, territorial community, local self-government, norm-project activity, international contract law, international inter-municipal cooperation.

**Постановка проблеми.** Російсько-українська війна, що носить з боку агресора загарбницький характер, принесла нашому народу, його державі великі біди та руйнування, що знайшли свій прояв у численних людських жертвах серед мирного населення та військовослужбовців, дезінтеграції та знищенні основної повсякденної та критичної інфраструктури територіальних громад (далі – ТГ) (водо-, тепло- та електропостачання, транспорт, зв'язок, житло, муніципальна і комунальна будова /охорона здоров'я, освіта, торгівля/ тощо), руйнації та фактичного спустошення великих територій – сіл, селищ, міст з їх системами життєзабезпечення, – що робить фактично неможливим існування і функціонування людини на відповідній території, обмежує її можливості щодо організації свого стабільного та передбачуваного життєвого циклу, а також задоволення екзистенційних потреб, намагань, інтересів.

Однак, можна казати, що сама війна об'єктивує та актуалізує питання післявоєнного відновлення держави та її ТГ, причому як сукупності населення, що проживає на відповідній території, так й ТГ як територіально-господарчого комплексу. А це, своєю чергою, ставить у порядок денний проблематику нормотворення органів публічної влади держави та суб'єктів міжнародних відносин, включаючи держав-членів міжнародної спільноти та їх асоціативно-структурних одиниць – міжнародних міждержавних та міжурядових організацій, включаючи й важливий етап нормотворення – нормопроектну діяльність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням післявоєнного відновлення України присвячені роботи вітчизняних фахівців-економістів, що досліджують актуальні проблеми повоєнної відбудови і підтримки кожного із секторів вітчизняної економічної системи, стимулюю-

вання локального і загальнодержавного економічного розвитку у перспективі (праці Ю. Кіндзерського, М. Зверякова, М. Кизими, О. Шапрана, В. Антонюк тощо). Питанням відновлення окупованих територій присвячена низка статей А. Колосова, А. Савченко, Л. Беззубко, С. Кучеренко, В. Ляшенка та інших вчених. У статтях К. Антонюк, Д. Антонюка, Л. Бухаріної, В. Шишкіна розглядаються питання організації та результати міжнародної технічної допомоги в Україні. Актуальним питанням правового регулювання післявоєнного відновлення України присвячені невелика кількість робіт вітчизняних фахівців-юристів, зокрема праці М. Баймуратова, Б. Кофмана, Р. Чорнолуцького.

**Метою статті** є дослідження ролі національної та міжнародної нормопроектної діяльності у процесі післявоєнного відновлення України.

**Виклад основного матеріалу.** Роль і значення національної та міжнародної нормопроектної діяльності у процесі післявоєнного відновлення України актуалізується завдяки низці факторів об'єктивної та суб'єктивної властивості, а саме:

– об'єктивно детермінуються процеси планування та вибору моделей навколо питання післявоєнного відновлення держави;

– таке відновлення, насамперед, буде торкатися відновлення саме ТГ, що безпосередньо і найбільш постраждали від неї та на територіях яких розташовані всі інфраструктурні об'єкти, включаючи й об'єкти не тільки муніципальної, а й комунальної і загальнодержавної власності;

– таке відновлення, враховуючи на чіткі обіцянки та зобов'язання західних партнерів України, що ними вже артикулюються, буде характеризуватися обов'язковою наявністю національного та міжнародного аспектів;

– вирішення наведених аспектів об'єктивно буде потребувати організації та проведення цілеспрямованої управлінської діяльності з боку відповідних органів публічної влади (державної та самоврядної (муніципальної) влади [1]);

– така управлінська діяльність в обов'язковому порядку повинна супроводжуватися відповідною і чітко визначеною законодавством України нормативно-правовою формалізацією, тобто:

а) прийняттям, по-перше, великої кількості нормативно-правових актів суто телеологічного спрямування, що,

б) по-друге, мають різну юридичну силу – починаючи від законодавчої та завершуючи їх підзаконною дією; які,

в) по-третє, приймаються уповноваженими на це суб'єктами права (як органами держави – законодавчими, виконавчими, судовими /у разі виникнення порушення прав і свобод людини (особистості) і громадянина, а також їх законних інтересів, включаючи й колективні права ТГ/, так й органами місцевого самоврядування /далі – ОМСВ/); що,

г) по-четверте, повинні бути компетентними у профільних питаннях, тобто питання післявоєнного відновлення держави та ТГ повинні входити не тільки в коло їх компетенційних повноважень, а й в коло їх предметів відання; та,

г) по-п'яте, вони повинні приймати такі нормативно-правові акти, що є організаційно-, кадрово- та ресурсно (фінанси, матеріальні джерела, діджиталізація тощо) забезпеченими,

д) а для цього, по-шосте, такі акти в процесі свого прийняття повинні дотримуватися в обов'язковому порядку проходження стадії нормопроектування (нормопроектної роботи), тобто – проходити відповідну процедуру від стану розробки проєктів таких актів до стану підготовки вже готових проєктів, які можуть бути прийнятими відповідними органами публічної влади, що є запорукою їх відповідності Конституції держави, її чинному законодавству та гарантією їх адекватності соціально-екзистенційним запитам населення – жителів-членів ТГ та ОМСВ; а також,

е) при проходженні наведеної вище процедури, по-сьоме, повинні дотримуватися та виконувати опорні настанови і вимоги, що надаються законодавством до процесуального супроводження і забезпечення підготовки та прийняття таких актів, включаючи й стадію нормопроектної діяльності.

Звідси можна констатувати, що наведений нами процесуально-нормативний та функціонально-діяльнісний ланцюжок нормопроектної діяльності в процесі післявоєнного відновлення України, що складається на національному рівні, повинен відповідати відповідним параметральним ознакам.

Аналогічний ланцюжок післявоєнного відновлення України, що виникає і складається на міжнародному рівні, буде:

а) торкатися, по-перше, основоположних засад міжнародного договірної права та

б) включати, по-друге, розробку проєктів міжнародних угод з профільних питань на різних рівнях, включаючи міждержавний (універсальний, регіональний, субрегіональний, двосторонній), на рівні міжнародних організацій, на рівні міжнародних бізнесових структур, транснаціональних корпорацій, а також в сфері міжнародних міжрегіональних та міжмуниципальних відносин;

в) до речі, по-третє, цей рівень буде характеризуватися полісемічною ознакою, що означає складання та формування суб'єктного і предметно-об'єктного складу таких договірних документів на основі різних інтеграційних підходів та характерологічних рис, – однак, при наявності однієї стратегічної умови, надання реальної та конкретної допомоги у післявоєнному відновленні України та її ТГ.

Отже, можна наголосити на тому, що нормопроектування у його загальному розумінні, не зважаючи на його національний або міжнародний рівні, – це специфічна діяльність компетентних органів або держави, або міжнародної міждержавної (ООН) чи міжнародної міжурядової організації (всі інші міжнародні організації міжнародної спільноти держав), яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проєктів нормативно-правових актів (національного рівня – проєктів законів, інших нормативно-правових актів, включаючи й акти ОМСВ; міжнародного рівня – проєктів міжнародних договорів тощо), націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів. До речі, в нормопроектуванні на національному та міжнародному рівні повинні приймати активну участь представники національного та міжнародного громадянського суспільства, що найбільш чутливо уловлюють, продукують та відображають інтереси населення відносно предметно-об'єктної основи цього процесу.

Провідний фахівець в сфері нормопроектування та правотворчості Р.К. Бержерон звертає увагу на те, що під явищем нормопроектування доцільно розуміти діяльність нормопроектувальників, які мають «проникнутися реальністю, яку потрібно упорядкувати законом і не приймати за істину твердження, що засновані на звичках...» [2, с. 2]. На думку вченого, нормопроектування повинно відповідати розробленим правилам та методикам підготовки проєкту нормативно-правового акту, положення якого мають знайти своє підтвердження рівнем розвитку суспільних відносин. Специфікою цього наукового підходу є обґрунтування необхідності розробки системи «правил нормопроектування», які є уніфікованим матеріалом для практичної діяльності нормопроектувальників, що зводиться виключно до технічної процедури оформлення положень проєктів нормативно-правових актів. Отже, йдеться про основоположні настанови нормопроектної діяльності, що мають: а) не тільки суб'єктно-об'єктну змістовність, але й б) визначально-предметну значимість для розвитку та вдосконалення відповідних груп суспільних відносин, що в) володіють актуальністю, контекстуалізацією та стратегічним навантаженням для існування і функціонування людини, суспільства і держави. В контексті дослідження, що проводиться, питання повоєнного відновлення держави та її ТГ, безумовно, є актуальними, соціально значимими, гуманітарно контекстуалізованими та стратегічно важливими у їх практичній реалізації.

Звідси, враховуючи той факт, що відбудова країни та її ТГ є темпорально тривалим процесом, що складатиметься з багатьох кроків, а також те, що така відбудова, а у широкому розумінні – *відновлення*, має максимально охоплювати *планування на коротко-, середньо- та довгострокову перспективи* – профільна нормопроектна діяльність, що виступає основним об'єктом нашого дослідження, повинна також бути побудована з урахуванням такого підходу – тобто, носити у своєму плануванні коротко-, середньо- та довгостроковий характер.

При цьому, на етапі *короткострокового планування* нормативно-правової діяльності органів публічної державної та публічної самоврядної (муниципальної) влади повинні бути розробка законодавчих та підзаконних актів, а також актів власне органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що скеровані, насамперед, на *реанімацію території громад та самих ТГ* – відновлення критичної інфраструктури, запуск об'єктів, що сприяють вирішенню екзистенційних потреб існування населення – жителів-членів ТГ, а також самих ТГ у їх розумінні як територіально-господарського комплексу. Тобто, йдеться про належне нормативне забезпечення і супроводження реальних можливостей людини щодо користування своїми конституційними правами і свободами, насамперед, екзистенційної властивості, виконання нею своїх конституційних обов'язків.

На рівні *середньострокової перспективи* планування нормопроектної діяльності органів публічної державної та публічної самоврядної (муниципальної) влади повинні бути розробка законо-

давчих та підзаконних актів, а також актів власне ОМСВ, що передбачають *системне і комплексне вирішення більш складних, функціонально-інфраструктурних питань відновлення території громад і самих ТГ* через вирішення питань системного та комплексного відновлення або нового будівництва об'єктів, що представляють найважливіші напрямки муніципального і комунального господарства (вода, світло, дороги, транспорт, зв'язок, охорона здоров'я тощо), а також відновлення культурологічної інфраструктури ТГ (освіта, дитячі установи, спортивні школи, кінотеатри, бібліотеки тощо). Наведена робота повинна в обов'язковому порядку враховувати розширення реальних можливостей людини користуватися своїми конституційними правами і свободами, можливостями виконувати свої конституційні обов'язки, – через відновлення, а фактично створення нової системи охорони, захисту, гарантування та реалізації прав і свобод людини на локальному рівні її існування і функціонування в межах ТГ та в умовах місцевого самоврядування (далі – МСВ), за рахунок належної і телеологічно детермінованої діяльності ОМСВ та з обов'язковим врахуванням міжнародних правових стандартів прав людини.

В основі *довгострокової перспективи* планування нормопроектної діяльності органів публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади повинні бути розробка законодавчих та підзаконних актів, а також актів власне ОМСВ, що мають за мету *досягнення довоєнного рівня розвитку ТГ, а також його перевищення за рахунок використання якісно нових детермінант* – зокрема, нових сучасних технологій будівництва в різних сферах муніципального, комунального і загальнодержавного господарств, з урахуванням дотримання більш високих стандартів екологічного розвитку і безпеки. В таких умовах йдеться про створення сталої і стабільної системи нормативного супроводження і забезпечення прав і свобод людини, її груп та асоціацій у відповідності до реалізації у повному обсязі конституційних засад прав, свобод і обов'язків людини (особистості) і громадянина, а також міжнародно-правових зобов'язань держави, що були узяті нею при підписанні міжнародних договорів в профільній сфері.

Отже, можна обґрунтовано стверджувати, що нормопроектування є складною юридичною процесуально-процедурною категорією, що характеризується багатогранністю суб'єктно-предметного складу, праксеологічних проявів та параметральних ознак (організаційних, технологічних, контрольно-експертних, нормативних тощо), різноманітністю методів наукового дослідження та практичного втілення, а також низкою специфічних аспектів, що визначають реальні можливості покращення процесу правотворчості з метою розвитку та вдосконалення суспільних відносин, що мають важливе значення для існування і функціонування людини, соціуму і держави.

Феноменологія нормопроектування досить органічно вписується в процес повоєнного відновлення ТГ. Так, на думку вітчизняних фахівців М. Баймуратова та Б. Кофмана, таке відновлення вимагає завчасного проведення відповідної підготовчої роботи, починаючи з оцінки понесених та завданих збитків державі, суспільству, територіям, на яких функціонують ТГ держави, та самим ТГ в розумінні їх економічного, людського, інфраструктурного, екологічного потенціалів та ін. – і закінчуючи плануванням (по об'єктах, стадіях, етапах, черговості, кадровому забезпеченню тощо), нормопроектною (на рівні ТГ, регіону, держави у вигляді нормопроектування/законопроектування з наступною реалізацією локально-регіональної нормотворчості та законотворення) та ресурсо забезпечуючою діяльністю (фінанси, інші матеріальні ресурси, робоча сила тощо), а також формуванням масиву компетенційних повноважень органів публічної влади, включаючи й органи публічної муніципальної влади (ОМСВ в особі їх місцевих рад, виконавчих комітетів, структурних одиниць останніх тощо) [3, с. 47].

Важливим напрямом визначення нормопроектування є необхідність встановлення та аналізу тих характерних рис, які визначають природу, сутність та його зміст. Бо саме усвідомлення основних характеристик цього явища надасть можливість використати феноменологію нормопроектування, з одного боку, як самостійний інститут діяльності компетентних органів публічної влади (державних та самоврядних), форму відокремленого важливого етапу правотворчості, де й визначаються його основоположні телеологічні та праксеологічні засади через формулювання відповідних поведінково-діяльнісних настанов суб'єктів права; а з іншого – визначити феноменологію нормопроектування як іманентний стадійно-складовий елемент правотворчості, що має початковий, каталізаційний, установчо-деталізуючий та установчо-конкретизуючий характер та функціонує під впливом інших державно-правових інститутів, зокрема їх нормотворчої діяльності (органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи судової влади).

Ба більше, як юридична категорія, нормопроекування характеризується особливими ознаками. За своєю сутністю ознаки нормопроекування являють собою характерні особливості процесу створення проектів нормативно-правових актів, що відображають колорит та специфіку даного явища у порівнянні з іншими інститутами.

Наведені вище теоретико-практичні настанови нормопроекування знаходять свій прояв у процесах, що розгортаються навколо питань повоєнного відновлення України. При цьому, важливим аспектом нормопроекційної діяльності в сфері післявоєнного відновлення України та її ТГ, що володіє методологічними властивостями, виступають принципові засади профільного відновлення. Тобто, йдеться про те, що в залежності від змістовного наповнення таких принципових засад розробляються і будуються у ординарному і структурному розумінні проекти відповідних нормативно-правових актів, насамперед, у їх змістовному та предметно-об'єктному розумінні, але при дотриманні всіх формалізованих правил здійснення такої діяльності (її гласність, прозорість, законність, телеологічність, комплексність, системність, професійний характер тощо).

Важливим аспектом нормопроекційної діяльності в процесі повоєнного відновлення держави та ТГ виступає її відповідність основоположним принципам післявоєнної відбудови. Тобто, йдеться про відповідність предметної змістовності нормопроекування основоположним засадам, що лежать в основі такої профільної реновації.

Вельми яскравим прикладом тут виступає відповідність профільної діяльності основним принципам для зеленої післявоєнної відбудови, які б забезпечили сталий розвиток економіки та громад, що запропоновано Центром екологічних ініціатив «Екодія» – громадською організацією, яка об'єднує експертів та активістів навколо ідеї збереження довкілля через вплив на прийняття рішень [4]. До таких принципів відносяться наступні:

1. Сталі та системні рішення.
2. Прозорість, участь ТГ та громадськості у прийнятті рішень.
3. Використання найкращих доступних технологій та практик.
4. Стійкий та сталий розвиток міст та регіонів.
5. Декарбонізація і децентралізація енергетики.
6. Розвиток стійких та децентралізованих агропродовольчих систем.
7. Забезпечення збереження екосистем та природного багатства України [5].

Отже, можна стверджувати, що «зелене відновлення України» – це стале, системне і комплексне відновлення, яке відбувається з використанням найкращих сучасних і доступних технологій та практик, в тому числі на рівні нормопроекування, включаючи й законопроекування.

Для виявлення прямого і органічного зв'язку між принципами зеленої відбудови України та засадами нормопроекційної роботи в цьому напрямку вдається доцільним розгляд деяких з наведених вище принципів.

Так, принцип «Сталі та системні рішення» у своєму змістовному розумінні означає, що будь-які тимчасові, невідкладні задачі мають підкріплюватися планами довгострокового розвитку. Звідси й нормопроекування, нарівні з короткостроковим та середньостроковим, повинно носити довгостроковий характер.

Ба більше, Україна, в особі відповідальних (уповноважених) органів, у час післявоєнного відновлення повинна орієнтуватися на сталі та системні рішення, які мають:

– базуватися на довгостроковому баченні, що повинне стати фундаментом для майбутнього зростання та модернізації; а це, своєю чергою,

– надає суттєвих вимог до якості нормопроекційної діяльності органів публічної влади.

Треба враховувати, що в умовах, коли Україна поступово повертається до життя на територіях, де відновився контроль української влади, тимчасові рішення (“швидко, дешево, але якісно”) є важливими в контексті відновлення життєдіяльності міста чи ТГ, проте вони не повинні перетворюватися на постійні. Отже, тут напряму вказується, що оперативне управління, що використовується в екстраординарних умовах функціонування державності, не повинно замінювати сталий та послідовний процес стратегічної діяльності органів публічної влади в сфері нормопроекування. Отже, така діяльність повинна базуватися на ефективному плануванні відновлення України, щоб якісно відновити життєдіяльність країни та її ТГ на довготривалий період. Звідси системні рішення для сталого розвитку України повинні бути «якісними, ефективними та довгостроковими» – такими ж характерологічними рисами повинні бути й принципи нормопроекційної діяльності. Крім того, у цьому процесі треба зберігати баланс, що закладений у принципах сталого ро-

звитку «Економіка + Довкілля + Суспільство», де дії та заходи мають не тільки мультисекторальні вигоди, а й детермінують мультиплікативний соціальний та економічний ефект.

Враховуючи той факт, що економічний розвиток – це важлива складова у частині розвитку будь-якої країни та її ТГ, – разом з тим, одночасно, треба розуміти, що для комфортного та якісного життя потрібно завжди пам'ятати про необхідність балансу економіки з безпекою довкілля та потребами суспільства, розуміючи, насамперед, його локальний рівень – рівень існування і функціонування ТГ. Тому саме у частині відновлення життєдіяльності міст, сільських територій та їх громад відповідальні (уповноважені) органи повинні знаходити цей баланс, включаючи й нормопроектну діяльність. Ба більше, найкращий міжнародний досвід відбудови міст після масштабного руйнування свідчить, що лише інтегрований підхід за принципами сталого розвитку може відновити добробут населення, соціальне та культурне життя [6]. Звідси й нормопроекування на стадії підготовки проєктів нормативно-правових актів профільного характеру повинно враховувати таких досвід, включаючи не тільки національне нормопроекування, а й досвід нормопроектної діяльності на міжнародному рівні.

Другий принцип зеленої відбудови України «Прозорість, участь громад і громадськості у прийнятті рішень» має не тільки суттєве теоретичне, а й праксеологічне значення. Бо війна, без перебільшення, – це також складна і суперечлива боротьба, що розгортається між тоталітаризмом та демократією, боротьба за загальнолюдські цінності, що суттєво порушуються та нівелюються під час воєнних дій та збройної агресії. Тому нормопроекування повинно стояти на боці дотримання принципів демократії і загальнолюдських цінностей. Бо є загальновідомим, що одними з найважливіших підвалин демократії є прозорість та відкритість врядування задля ефективного контролю громадськістю, до яких прагнула Україна до початку повномасштабного вторгнення ворога.

Для реалізації громадського контролю за виконанням поставлених задач, а також для забезпечення прийняття обґрунтованих рішень на місцях в межах ТГ важливо забезпечити доступ громадськості, зокрема представників інституцій громадянського суспільства до публічної інформації та необхідних даних, що повинно знайти своє відображення й в організації нормопроектної діяльності.

Це може бути досягнуто зокрема через забезпечення в процесі післявоєнної відбудови низки організаційних та організаційно-правових заходів:

- реальної участі жителів-членів ТГ в процесі підготовки проєктів нормативно-правових актів профільного характеру, що приймаються в межах локальної нормотворчості;
- прозорі та відкриті системи публічних закупівель (механізм платформи Prozorro та його розширення) та позбавлення російських бенефіціарів будь-якої можливості брати участь у цих процесах;
- цифровізації публічних послуг, забезпечення доступу до публічної інформації, роботи відповідних публічних реєстрів;
- прозорих і відкритих систем моніторингу та збору даних в усіх сферах;
- прозорі та ефективної антикорупційної системи;
- прозорі та ефективної системи правосуддя.

Треба зазначити, що наведені заходи повинні бути не тільки транспонованими у вигляді відповідних засад (принципів) нормопроектної діяльності, а й бути застосованими безпосередньо при підготовці проєктів відповідних нормативно-правових актів у вигляді методологічних підходів, а також в процесі безпосереднього формулюванні їх конкретних положень організаційного та організаційно-правового характеру у вигляді прав і обов'язків суб'єктів-учасників праввідносин.

Крім того, на наше глибоке переконання, в процесі відбудови України, включаючи й нормопроектну діяльність органів держави та ОМСВ, повинно враховувати ключову роль ТГ, зокрема у зв'язку з децентралізацією повноважень органів державної публічної влади та необхідності забезпечити відчуття «власності» результатів цієї відбудови. Отже, ТГ, як ключові учасники цього процесу, мають право як приймати безпосередню участь у плануванні процесів відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів, а також у вирішенні профільних питань, і це повинно знайти своє відображення на рівні нормопроекування (в тому числі й законопроекування, з урахуванням поданих позицій громадськості). Ба більше, саме представники публічної самоврядної (муніципальної) влади (ОМСВ) повинні забезпечити якісну участь громадськості в

цьому процесі, зокрема через участь у прийнятті рішень у вигляді громадських обговорень/слухань, створенні робочих груп за різними напрямками (наприклад, відбудови будівель, оновлення міської інфраструктури тощо). Важливим аспектом є сприяння розвитку представників влади та ТГ у вигляді підвищення спроможності щодо територіального розвитку, аспектів сталого розвитку (відповідно до нагальних потреб громади).

Наступний принцип зеленої відбудови України «Використання найкращих доступних технологій та практик» володіє не тільки і не стільки змістовно-діяльнісним навантаженням, скільки методологічною спрямованістю. Бо, по-перше, відбудована Україна повинна стати високотехнологічною державою з дотриманням усіх екологічних стандартів. Тому, по-друге, післявоєнне відновлення інфраструктури та економіки ТГ має ґрунтуватися на найкращих доступних сучасних технологіях та практиках, що дозволить нашій країні відійти від радянського минулого з його застарілими та неефективними технологіями і перейти у технологічне безпечне майбутнє. Це торкається й якісно нового підходу до використання засад нормопроектної діяльності, що повинна відповідати найсучаснішим вимогам сьогодення, включаючи досягнення представницької (демократії більшості), партисипаторної (демократії участі), деліберативної (дорадчої демократії), агональної (застосування демократичних механізмів в процесі вирішення конфліктів), агрегативної (плюралістично-процедурна демократія) форм і видів демократії [7], в яких думка жителів-членів ТГ відіграє вирішальну роль у прийнятті управлінських рішень, що потім оформлюються у відповідні нормативно-правові акти локальної дії та управлінського характеру.

Цей принцип полягає у реалізації таких конкретних заходів, як:

– *імплементація законодавства ЄС та апроксимація наближення державних правових і технологічних стандартів до європейських.* Цей процес є праксеологічно обґрунтованим, бо статус кандидата на членство України в ЄС накладає на нас додаткові зобов'язання щодо наближення національного законодавства та нормативно-правової бази до первинного (установчі договори) і вторинного (інституційне право об'єднання) права ЄС. Ми повинні дуже відповідально віднестися до цього процесу, особливо з визначенням відповідальних (уповноважених) міністерств та дотриманням темпоральних строків. Зокрема, ще торкається запозичення настанов Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення, Директиви 91/676/ЄС про нітратне забруднення тощо, які передбачають впровадження кращих доступних технологій та практик для господарської діяльності. Саме і цьому руслі й повинна будуватися нормопроектна діяльність відповідних інституцій держави, а також представницьких і виконавчих органів ОМСВ;

– *реалізація у повному обсязі процедур оцінок впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки.* Треба уяснити, що процедура оцінок впливу на довкілля є важливим етапом задля оцінки екологічних ризиків до початку ведення планової діяльності. У воєнний час проведення цієї процедури об'єктивно обмежується у зв'язку з процесами дерегуляції бізнесу, проте у час післявоєнного відновлення ця процедура повинна бути відновлена і дотримуватися в обов'язковому порядку. Комерційні компанії повинні не тільки відповідально ставитися до відбудови своїх підприємств, але й в цьому процесі обов'язково враховувати усі ризики, зважаючи на зміну клімату, недостатність чистої води та інших необхідних ресурсів та необхідного відновлення природних екосистем. Тому нормопроектну діяльність в цьому контексті повинно враховувати всі наведені настанови, що є екологічно актуальними, технологічно обґрунтованими і праксеологічно необхідними в процесі їх реалізації;

– *обов'язкове дотримання екологічних вимог та стандартів.* Чітке розуміння того, що відновлення частково пошкодженої інфраструктури, будівель, підприємств не може відбуватися без дотримання чинних екологічних вимог та стандартів, – виступає однією з суттєвих гарантій успішного вирішення профільних проблем. Причому, наявні екологічні вимоги не повинні сприйматися суб'єктами відновлення як перешкода до успішного розвитку бізнесу. Навпаки, треба уяснити, що їхнє дотримання сприятиме майбутньому сталому розвитку підприємств із сталим забезпеченням економічної та екологічної безпеки. Відповідно, нормопроектна діяльність в цьому напрямку повинна враховувати обов'язкове дотримання екологічних вимог та стандартів та чітке і однозначне формулювання відповідних прав і обов'язків суб'єктів відповідних правовідносин по їх належній реалізації;

– *збереження екологічного контролю у процесі дерегуляції бізнесу.* Є зрозумілим, що процеси дерегуляції бізнесу є закономірною відповіддю держави, у зв'язку з тим, що бізнесові структури на різних ланцюгах виробництва чи постачання зазнають чималих втрат через війну. Проте



дерегуляція у сфері впливу на довкілля навіть на сучасному поточному рівні може призвести до зловживань та порушення природоохоронного законодавства (що, до речі, спостерігалось й у довоєнний час). Тому в період післявоєнного відновлення дерегуляція бізнесу повинна відбуватися з дотриманням кращих європейських довкіллевих правил і практик ведення господарської діяльності, що повинна здійснюватися під ефективним контролем держави, ОМСВ, що виступають від імені ТГ, а також з притягненням до відповідальності за екологічні правопорушення. Важливим у даному контексті є реформування та здійснення державного екологічного контролю, що включає в себе й локальний екологічний контроль, що здійснюється ОМСВ. Отже, нормопроектна діяльність як компетентних органів держави, так й ОМСВ повинна спиратись на наведені настанови;

– *оновлення та перегляд стандартів для нового капітального будівництва*. Вже зрозуміло, що Україна у процесі післявоєнного відновлення повинна поступово оновлювати стандарти, відповідно до яких компанії реанімують свої підприємства. Зокрема, у частині енергоефективності будівель є доцільним підвищення стандартів енергоефективності нового будівництва до класу А або визначення критеріїв енергонезалежних будинків та відбудова за стандартами NZEB (так, як це передбачено Національним планом збільшення кількості будівель з близьким до нульового рівнем споживання енергії). Тому нормопроектна діяльність у контекстуалізації цієї позиції повинна спиратись на аналіз і запозичення зарубіжного досвіду будівництва, включаючи й запозичення європейських правових і технологічних стандартів капітального будівництва;

– *ресурсоефективне виробництво та споживання в усіх галузях*. До початку російсько-української війни наша держава мала одну з найбільш енергоінтенсивних економік світу, а отже потенціал до підвищення ресурсо- та енергоефективності залишається високим. Причому, це стосується як секторів виробництва (енергетичний, промисловість), так і споживання (будівлі). Саме тому впровадження нових енергоефективних технологій дозволить значно скоротити втрати енергії під час її виробництва і споживання. Зокрема, необхідними під час післявоєнної відбудови України є програми лізингу чи пільгового кредитування для придбання енергоефективного обладнання як-то теплові насоси для централізованого чи децентралізованого тепlopостачання. Звідси й нормопроектна робота органів публічної влади, включаючи й ОМСВ, повинна бути скерована на вирішення завдань, що володіють стратегічним потенціалом для розвитку держави та її ТГ;

– *пріоритет природоорієнтованим рішенням для інфраструктури*. Зазвичай, до природоорієнтованих рішень, відносяться заходи, що скеровані на вирішення низки проблем у сфері клімату та біорізноманіття за допомогою захисту, сталого управління і відновлення природних екосистем. Подібні рішення варто використовувати у плануванні та відбудові міст, інфраструктури, а також в процесі ведення сільського та лісового господарства. Такі рішення не лише вирішують проблеми, а й сприяють покращенню стану довкілля, збільшують кількість екосистем, підвищують стійкість громад та екосистем до зміни клімату. Отже, нормопроектна діяльність відповідних органів публічної влади, включаючи й ОМСВ, повинна в обов'язковому порядку враховувати та реалізовувати наведені настанови для їх легалізації у блоці нормативно-правових актів, що будуть прийматися в процесі післявоєнного відновлення.

Принцип зеленої відбудови України «Стійкий та сталий розвиток міст та регіонів» виступає не тільки її принципом, а й у відповідному розумінні її основоположним телеологічним пріоритетом.

Процес відновлення України повинен починатися саме з ТГ міст, де проживає більшість населення країни. Він повинен орієнтуватися на удосконаленні міського планування, яке ґрунтувалося б на принципах сталого розвитку локального суспільства. Саме тому в основі планування міст має бути людина та її потреби, а муніципально-комунальні послуги та їх надання має бути безпечними, доступними та комфортними для кожного, що можливо за умови дотримання таких заходів:

– *розвиток сталої мобільності*. У процесі відбудови міст необхідно орієнтуватися саме на сучасні принципи сталої мобільності, що знаходять свій прояв у вирішенні питань обладнання смугами громадського транспорту усіх доріг, розробленні і реалізації планів розвитку велосипедної інфраструктури, обладнанні для пішоходів 100% довжини магістральних доріг, а для велосипедистів – мінімум 50%.

Крім того, треба розуміти, що в сучасних умовах розвитку використання громадського транспорту замість приватних автомобілів виступає ключовим елементом компактного міста. Громадський транспорт є більш ефективним, бо дозволяє звільнити міський простір, оскільки перево-

зять людей групами, а також дає можливість скоротити викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Важливим принципом, який потрібно розвивати в містах виступає мультимодальність, що означає можливість змінювати різні види транспорту в одній поїздки без надмірних зусиль, а також створити сприятливі умови для пішого пересування на коротких дистанціях, особливо, з огляду на змішаний характер землекористування.

Стратегічне значення для населення має залізнична інфраструктура, тому необхідно забезпечити сполучення залізницею як мінімум всі міста з населенням від 100 тисяч чоловік.

Отже, нормопроектування у контекстуалізації виконання наведеного напрямку відновлення, особливо планування ОМСВ, повинно здійснюватися з використанням наведених настанов.

– *дотримання компактності та багатофункціональності у містоплануванні.* Є загальновідомим, що змішане використання територій, що притаманне багатьом європейським містам може стати новим пріоритетом при відновленні зруйнованих міст, а також будівництві нового житла для внутрішньо переміщених осіб. Тому створення багатофункціональних міських просторів, що поєднують різного роду активності (житло, робота, шопінг, відпочинок), дозволить системно і комплексно забезпечити гідні умови проживання, соціальні потреби, а також суттєво зменшити потреби у використанні транспорту. Звідси наведені настанови повинні бути покладені у основу нормопроектної діяльності ОМСВ, бо є сучасними, ефективними та реально корисними для населення;

– *перехід на «зелену» енергетику у містах.* В процесі відбудови зруйнованих населених пунктів планування інфраструктури міста необхідно здійснювати орієнтуючись на місцеві джерела енергії (скидне тепло, ВЕС, СЕС, біомаса тощо), намагатися максимально диверсифікувати джерела генерації та скоротити відстані від місця генерації енергії до споживача. Збільшення частки відновлюваних джерел енергії в енергобалансі міста, а також заходи з енергозбереження дозволять підвищити енергонезалежність ТГ та пришвидшити досягнення національних кліматичних цілей. Звідси нормопроектна діяльність ОМСВ по цьому напрямку, що є досить важливим, враховуючи на знищення агресором критичної енергетичної інфраструктури міст, не має альтернатив та повинна в обов'язковому порядку враховувати наведені настанови;

– *вирішення проблем озеленення міст та пріоритетність природоорієнтованим рішенням.* Цей напрямок є вельми актуальним, бо згідно з Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України рівень озеленення міських вулиць має бути не меншим 25%, а територій біля шкіл – 45–50%. Необхідно наголосити на тому, що містобудівні практики довоєнного періоду доволі часто ігнорували будь-які норми озеленення, що призвело до ущільнення забудови, зменшення розмірів рекреаційних зон, погіршення якості повітря, формування теплових островів та, в цілому, погіршення умов проживання містян. Саме тому програми комплексного озеленення міст в процесі післявоєнного відновлення повинні розроблятися паралельно з планами відбудови територій, що постраждали у наслідок військових дій. І саме в такому напрямку повинна бути спрямована й нормопроектна робота ОМСВ;

– *розбудова системи моніторингу якості повітря та запобігання його забрудненню.* Треба зазначити, що до початку війни забруднення повітря в Україні було причиною найбільшої кількості передчасних смертей серед усіх країн Європи. У Києві майже 90% забруднюючих речовин у атмосферному повітрі були від транспорту. Саме тому у проектах відбудови міст та регіонів потрібно закладати кошти на закупівлю та обслуговування нових автоматизованих стаціонарних постів моніторингу якості повітря. Також за необхідності треба переглянути та внести зміни до Програм державного моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря зон та агломерацій. І ці пропозиції повинні знайти своє відображення в нормопроектуванні органів публічної державної влади та ОМСВ;

– *розбудова систем водопостачання та водовідведення у населених пунктах з урахуванням найкращих доступних технологій.* Справа в тому, що інфраструктура водоканалів (очисні споруди, лабораторії, насосні станції) потрапили під значний удар зі сторони окупантів, тому більшість з них об'єктивно потребує повної реконструкції та відновлення. А для того, щоб зменшити навантаження на довкілля, необхідно відновлювати системи водопостачання та водовідведення з урахуванням найкращих сучасних і доступних технологій. Звідси нормопроектна діяльність органів публічної влади повинна реально враховувати та втілювати такі настанови;

– *забезпечення інклюзивності публічних просторів.* Нові підходи до післявоєнного відновлення передбачають створення безбар'єрного простору, який має стати одним з ключових пріори-

тетів нової містобудівної політики. В її основі лежить праксеологічно-діяльнісний постулат про те, що кожна людина має право вести активний спосіб життя за будь-яких обставин та не бути ізольованою від суспільства. Тому інклюзивність передбачає усунення дискримінації, інтеграцію маломобільних, літніх, осіб з дітьми, дітей і молоді та інших вразливих соціальних груп населення, а також однаковий доступ до соціальних благ та забезпечення прав людини. Вважаємо, що такі сучасні напрямки соціальних відносин повинні в обов'язковому порядку бути враховані відповідним чином в нормопроектній діяльності ОМСВ.

**Висновки.** Отже, резюмуючи, можна зазначити, що:

– нормопроектна діяльність на національному та міжнародному рівнях у процесі післявоєнного відновлення України відіграє важливе методологічне та праксеологічне значення;

– наведені принципи післявоєнного відновлення України та її ТГ:

а) досить чітко, ясно, однозначно відображають та детермінують основоположні напрямки, форми та настанови нормопроектної діяльності органів публічної влади держави;

б) ба більше, вони скеровані на однозначне формування і формулювання прав і обов'язків суб'єктів соціальних відносин, що будуть виникати в процесі післявоєнного відновлення;

в) повинні бути адекватно враховані та відображені у відповідній нормопроектній діяльності органів публічної державної влади, а також, і це особливо є важливим, у нормопроектнуванні ОМСВ;

г) вони також формують засади державної правової та муніципальної правової політики в сфері післявоєнного відновлення;

– крім того, варто зазначити, що лєвова частка наведених принципів післявоєнного відновлення України та її ТГ має суттєвий вихід на міжнародний рівень – їх практична реалізація не може бути втіленою в життя без суттєвої фінансової допомоги зарубіжних партнерів. А це, своєю чергою, актуалізує та контекстуалізує нормопроектну діяльність органів публічної влади України (включаючи й ОМСВ) в сфері міжнародного договірної права [8], включаючи нормопроектну роботу в сфері міжнародного міжмуніципального співробітництва, а також міжнародного співробітництва муніципалітетів не тільки з аналогічними партнерами, але й з будь-якими іноземними суб'єктами (бізнесові, банківські, громадські структури тощо), через укладання договірно-нормативної угоди.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: Вид-во АО БАХВА, 2003.
2. Бержерон Р. Правила нормопроектнування: документ вироблений за фінансовою допомогою Канадського агентства міжнародного розвитку в рамках програми співробітництва між Міністерством юстиції Канади та Міністерством юстиції України. Київ: Міністерство юстиції України. 1999. 25 с.
3. Баймуратов М., Кофман Б. Роль муніципальної влади у повоєнному відновленні України: питання теорії та практики. Незалежність України: права людини та національна безпека: збірник матеріалів Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 12 квітня 2024 року) / Національний університет «Львівська політехніка»; упоряд. проф. Л.В. Ярмол, Я.С. Олійник. Київ: КНТ, 2024. С. 46–53.
4. Екодія. URL: <https://ecoaction.org.ua/pro-nas>.
5. Зелене повоєнне відновлення України. URL: <https://ecoaction.org.ua/diyalnist/vidnovlennia>.
6. Світовий досвід відбудови міст: Ісіномакі. URL: [08/14/svitoviy-dosvid-vidbudovi-mist-isinomaki](https://08/14/svitoviy-dosvid-vidbudovi-mist-isinomaki).
7. Андрійчук Т.С. Партиципаторна та деліберативна демократія в сучасному політичному дискурсі. *Політичне життя*. 2019. № 1. С. 45–51.
8. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро: Інновація, 2021. 314 с.