

УДК 346.5:346.7

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.5>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМІВ РЕЗІЛЬЄНТНОСТІ МІСТ УКРАЇНИ

Кірін Р.С.,
*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова
Національної академії наук України»
ORCID: 0000-0003-0089-4086*

Кірін Р.С. Правове забезпечення стратегічних напрямів резильєнтності міст України.

У статті досліджуються актуальні питання правового забезпечення стратегічних напрямів резильєнтності міст України. Встановлено, що вертикаль напрямів стратегічного розвитку в національному законодавстві представлена: – засадами державної регіональної політики; – Державною стратегією регіонального розвитку України; – регіональними стратегіями розвитку; – стратегіями розвитку територіальних громад, які мають на меті планування їх розвитку шляхом формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та розбудови ефективного багаторівневого урядування.

Аргументовано, що бачення стратегічних напрямів резильєнтності міста є концептуальною картиною того, яким місто має бути в умовах воєнного стану та яким має стати на етапі повоєнного відновлення, де об'єднані зусилля влади, бізнесу та жителів базуються на аналізі поточного стану його розвитку та цінностях людиноцентричності. Виділено сукупність нормативно-правових актів загально-правового забезпечення стратегічних напрямів міської резильєнтності та запропоновано визначення поняття «стратегічні напрями стійкості міста». Визначено ключові компоненти стратегічних напрямів стійкості міст: - загальні; - безпекові; - інфраструктурні; - соціально-економічні; - цифрові; - екологічні. Обґрунтовано, що інститут стратегічного розвитку міст в Україні базується на поєднанні норм переважно права національної безпеки та права цивільного захисту, містобудівного, муніципального, цифрового, економічного, соціального та екологічного права, а також інших суміжних галузей.

Систематизовано нормативно-правові акти, якими визначені стратегічні напрями стійкості міст, шляхи та інструменти реалізації на загальнодержавному рівні за суб'єктами їх прийняття. Виявлено, що чинне законодавство не лише не розкриває значення понять «національна стратегія», «державна стратегія», «галузева стратегія», але й не співвідносить одну з одною, так само як і з поняттями «регіональна стратегія», «стратегія територіальної громади».

Ключові слова: міська резильєнтність, правове забезпечення, стратегічні напрями, регіональні стратегії розвитку, державна регіональна політика, стійкість.

Kirin R.S. Legal framework for strategic directions in building resilience in Ukrainian cities.

This article examines current issues related to the legal framework for strategic directions in building the resilience of Ukrainian cities. It has been established that the vertical structure of strategic development directions in national legislation is represented by: – the principles of state regional policy; – the State Strategy for Regional Development of Ukraine; – regional development strategies; – development strategies of territorial communities, which aim to plan their development by forming a cohesive state in the social, humanitarian, economic, environmental, security, and spatial dimensions, increasing the competitiveness of regions, and building effective multilevel governance.

It has been argued that the vision of strategic directions for the city's resilience is a conceptual framework of what the city should be like under martial law and what it should become during the post-war recovery phase, where the combined efforts of the government, business, and residents are based on an analysis of the current state of its development and on human-centered values. This study identifies the body of legal and regulatory acts providing a general legal framework for the strategic directions of

urban resilience and proposes a definition of the concept of “strategic directions of urban resilience.” The key components of strategic directions for urban resilience have been identified: - general; - security; - infrastructure; - socio-economic; - digital; - environmental. It is argued that the institution of strategic urban development in Ukraine is based on a combination of provisions primarily from national security law and civil protection law, as well as urban planning, municipal, digital, economic, social, and environmental law, and other related fields.

This study systematizes the regulatory acts that define the strategic directions for urban sustainability, as well as the pathways and instruments for their implementation at the national level, categorized by the entities responsible for their adoption. It has been found that current legislation not only fails to define the terms “national strategy,” “state strategy,” and “sectoral strategy,” but also does not correlate them with one another, nor with the terms “regional strategy” and “territorial community strategy.”

Key words: urban resilience, legal framework, strategic priorities, regional development strategies, national regional policy, sustainability.

Постановка проблеми. Ескалація збройного конфлікту актуалізувало і без того надважливе питання здатності держави і суспільства: а) ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру; б) адаптуватися до змін безпекового середовища; в) підтримувати стале функціонування; г) швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій. Саме у такому розумінні наразі розглядається поняття «національна стійкість», розкрите в Концепції забезпечення національної системи стійкості [1], яка, в свою чергу, розроблена з метою реалізації Стратегії національної безпеки (далі – СНБ) України [2].

Однією з основних засад, на яких ґрунтується остання, визначено стійкість, а саме - здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей.

Вже після перших кількох тижнів повномасштабного вторгнення стало зрозуміло, якою важливою стала реформа децентралізації для стійкості країни. Завдяки перерозподілу відповідальності на місцевий рівень російський план захоплення влади в Україні провалився. Міста знову стали фортецями, як це було в минулому, а звичайні цивільні – воїнами [3]. В цьому аспекті одне з ключових місць посідає сфера правового забезпечення стратегічних напрямів стійкості (резильєнтності) вітчизняних міст. Йдеться про визначення та врегулювання тих пріоритетних секторів і галузей міського середовища, базових шляхів розвитку міської громади, які спрямовані на досягнення довгострокової мети (стратегічної концепції), сфокусованого підходу щодо зосередження та використання певних ресурсів для безпеки населення, отримання найбільшої доданої вартості, забезпечення реалізації місії воєнного часу та повоєнної візії. Тож, дослідження стратегічних напрямів резильєнтності міст України в контексті їх правового забезпечення є актуальним та своєчасним.

Метою цієї роботи є аналіз і систематизація чинного національного законодавства у сфері забезпечення стратегічних напрямів резильєнтності міст України.

Стан опрацювання проблематики. Обрана для дослідження тематика, в силу свого комплексного характеру, була й залишається предметом зацікавленості міжгалузевої спільноти науковців з різних сфер. З позицій юриспруденції були опрацьовані: - правові та організаційні засади резильєнтності міст України [4]; - стійкість територіальних громад (далі – ТГ) в Україні [5]; - стійкість ТГ як фактор зміцнення національної безпеки [6]; - український та європейський контекст стійкості до небезпечових викликів [7]; - організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях [8]. З точки зору відкритості та стійкості міст, як взаємозалежних компонентів Цілі 11 сталого розвитку (забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст), де прозорість управління, інклюзивність (відкритість) та адаптивність до криз (стійкість) забезпечують безпечне середовище, були розглянуті: - поняття та правові засади відкритого міста [9]; - економіко-правове забезпечення відкритості міст України [10]. Втім говорити про науково-практичну вичерпаність обраної проблематики очевидно зарано, адже нові виклики потребують системного підходу до аналізу чинного законодавства у сфері стратегічних напрямів резильєнтності міст України.

Виклад основного матеріалу. Термінологічні аспекти стратегічних напрямів резильєнтності міст. Сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення є, згідно із Законом України «Про націо-

нальну безпеку України», одним із фундаментальних національних інтересів України. Реалізація останніх здійснюється, в тому числі, й через стратегічне планування. Зокрема, стосовно питань розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) затвердив [11]: - Порядок розроблення, затвердження, проведення моніторингу та оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку (далі – РСР) і планів заходів з їх реалізації; - Порядок підготовки та надання висновку про відповідність проєктів РСР, планів заходів з їх реалізації та змін до них встановленим вимогам щодо їх підготовки, стратегічним цілям і пріоритетам, визначеним Державною стратегією регіонального розвитку України [12] (далі – СРР). Ці документи були розроблені відповідно до ч. 5 та 7 ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 4 ст. 24 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [13] (далі – закон про ДРП).

Тож, вертикаль напрямів стратегічного розвитку в національному законодавстві представлена: - засадами ДРП; - Державною стратегією регіонального розвитку України; - регіональними стратегіями розвитку; - стратегіями розвитку територіальних громад (далі – СРТГ). Останні передбачені у змінах до закону про ДРП [14], що набули чинності 27.07.2022 р., і мають на меті планування розвитку ТГ (крім міст Києва та Севастополя). В їх основу мають бути покладені як цілі СРР так і стратегічні цілі ДРП, а саме: - формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; - підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; - розбудова ефективного багаторівневого врядування. Тобто йдеться саме про комплексний характер стратегічного забезпечення резильєнтності міст України [15], який на сучасному етапі, має спиратися на Концепцію національної системи стратегічного планування [16]. Адже в Україні на загальнодержавному рівні: - відсутня проста та ефективна система цілевизначення, цілепокладання та забезпечення цілеспрямованого розвитку, яка реалізується через взаємоузгоджену ієрархічну систему документів державного стратегічного планування; - законами України не визначено як поняття «стратегічне планування», так і похідні від нього поняття - «стратегічні документи» або «документи стратегічного планування» тощо.

Внаслідок існування широкого неузгодженого правового поля, що регулює стратегічне планування у сфері соціально-економічного розвитку на загальнодержавному рівні, в Україні склалася практика розроблення значної кількості різних стратегічних документів. На сьогодні на загальнодержавному рівні прийнято 333 стратегічних документи різних типів (без урахування планів діяльності органів влади), розподіл яких представлено в таблиці (таблиця 1).

Таблиця 1

**Розподіл чинних стратегічних документів загальнодержавного рівня
(за даними [16])**

| <i>Вид документу</i> | <i>Кількість</i> | <i>Відсоток</i> |
|--------------------------|------------------|-----------------|
| Стратегія | 102 | 30,6 |
| План | 98 | 29,5 |
| Концепція | 79 | 23,7 |
| Програма | 32 | 9,6 |
| Інші програмні документи | 22 | 6,6 |

У 102 стратегіях визначено понад 600 цілей (із них понад 350 - стратегічні). Тож, серед ключових причин існування такої практики стратегічного планування у сфері соціально-економічного розвитку на загальнодержавному рівні, визнано значну кількість законодавчих актів, що фрагментарно регулюють питання щодо стратегічного планування, містять норми, що суперечать одна одній.

Заради об'єктивності варто зазначити, що поняття «стратегічне планування» хоч і було раніше розкрито у національному законодавстві, але більшість відповідних нормативно-правових актів (далі – НПА) втратила чинність. Зокрема, у наказі Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) від 06.04.2011 р. № 327, «стратегічне планування» було розкрито як процес визначення цілей та завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу плануван-

ня. Цей процес включає етапи складання (розроблення), затвердження, виконання, моніторингу, коригування та оцінки виконання стратегічного плану.

На прикладі стратегічного плану розвитку суб'єкта господарювання державного сектору економіки також можна віднайти й розуміння цього поняття, як документу у форматі презентації, який визначає місію, стратегічні напрями, цілі та завдання економічного та соціального розвитку діяльності суб'єкта господарювання, кадрові і матеріальні ресурси, необхідні для їх реалізації на довгостроковий період, потенційні ризики та управління ними (наказ Мінекономіки від 01.09.2022 р. № 2897). Також варто відмітити, що на підзаконному рівні термін «стратегічні документи» також розкритий (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11.04.2018 р. № 84), але його розуміння носить чітко виражений відомчий і досить фрагментарний характер.

На звершення термінологічного блоку тематики зазначу також, що наразі поняття «стратегічне бачення розвитку регіону» розуміється як перспектива соціально-економічного, екологічно збалансованого та інноваційного розвитку регіону на довгостроковий період (із урахуванням його унікальних особливостей), яка відображає бажаний стан регіону в майбутньому, що характеризується сталими позитивними змінами щодо його розвитку та підвищенням рівня життя населення. Водночас, специфіка стратегічного бачення (візії) розвитку міста полягає у спільному, погодженому міською ТГ уявленні про бажане майбутнє міста, яке визначає його довгострокові цілі, конкурентні переваги та напрями трансформації, зазвичай орієнтовні на 7-10 років, з метою досягнення ТГ поставленої мети на основі Плану заходів, який зазвичай охоплює середньостроковий період (3-5 років).

Очевидно, якщо змінити термін «регіон» на «місто», отримаємо цілком прийнятне та коректне формулювання категорії «стратегічне бачення розвитку міста», яке стане тим орієнтиром, на який має бути спрямований основний правовий вплив, в тому числі й в аспекті резильєнтності вітчизняних міст. Таким чином, під поняттям «стратегічні напрями стійкості міста» пропонується розуміти довгострокові, узгоджені пріоритети розвитку, спрямовані на здатність міської громади протистояти кризам (війна, епідемії, стихійні лиха), швидко відновлюватися та функціонувати на основі забезпечення міською владою цивільної безпеки, адаптивної інфраструктури, інноваційної економічної стабільності, екологічного балансу, соціальної згуртованості та ефективного цифрового управління.

Загально-правові питання стратегічних напрямів міської резильєнтності. На рівні міських ТГ проекти СРТГ розробляються виконавчими органами міських рад, що представляють ТГ, на строк та з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною СРР, відповідними РСР, та затверджуються разом із планів заходів з їх реалізації міськими радами. При цьому, Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації СРТГ затверджуються центральним органом виконавчої влади (далі – ОВВ), що забезпечує формування ДРП [17]. Крім того, Методичні рекомендації розробляються профільними міністерствами й щодо відповідних сфер їх повноважень. Так, Міністерством культури та інформаційної політики України затверджені подібні рекомендації щодо розроблення стратегічних і програмних документів стосовно розвитку культури на регіональному та місцевому рівні (наказ від 31.05.2023 р. № 306).

Тож, бачення стратегічних напрямів резильєнтності міста є концептуальною картиною того, яким місто має бути в умовах воєнного стану та яким має стати на етапі повоєнного відновлення (наприклад, «розумне», «комфортне», «індустріальне»), тобто того «бажаного майбутнього», що об'єднує зусилля влади, бізнесу та жителів, базується на аналізі поточного стану його розвитку та цінностях людиноцентричності - повазі до прав людини, інклюзії, прозорості, співтворенні (co-creation), гідності та рівності, забезпечуючи участь містян у прийнятті важливих для міста рішень. Ця візія має лежати в основі створення СРТГ та суміжного з нею плану, що перетворює бажаний образ у конкретні кроки, проекти та результативні показники. Вона реалізується через розробку комплексних планів розвитку, які враховують як короткострокові безпекові виклики, так і довгострокову стратегію сталого розвитку. При цьому, ключовими компонентами стратегічних напрямів стійкості міст є наступні:

Загальні: 1.1) спільна мета – напрям розкриває consensus-орієнтоване уявлення жителів та влади про вигляд міста; 1.2) часовий вимір - довгостроковість стратегічних напрямів та середньостроковість (короткостроковість) планів з їх реалізації; 1.3) конкурентоспроможність – напрям має визначатися унікальністю та позиціонуванням міста; 1.4) якість життя – напрям передусім повинен мати орієнтацію на екологічні, соціальні та економічні потреби міської ТГ;

Безпекові: 2.1) безпека та цивільний захист - розробка планів безпеки, захист критичної інфраструктури, створення мережі укриттів та оновлення систем оповіщення; 2.2) енергетична стійкість - децентралізація енергосистеми, впровадження відновлюваних джерел енергії, забезпечення роботи критичних об'єктів під час блекаутів; 2.3) інституційний потенціал - наявність чітких алгоритмів координації між фахівцями на рівні ТГ та відповідними службами (рятувальники, поліція, медицина); 2.4) заходи стійкості міст (urban resilience) - сукупність ресурсів, стратегій та механізмів, які дозволяють міській системі витримувати критичні навантаження, швидко відновлюватися після потрясінь та адаптуватися до нових загроз;

Інфраструктурні: 3.1) стійкість житлового фонду - оцінка потреб, ремонт пошкодженого житла та створення умов для проживання внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), участь в Ініціативі «Житлове господарство Східної Європи»; 3.2) доступність середовища - створення мережі безпечних громадських просторів; 3.3) впровадження принципів безбар'єрності - забезпечення мобільності та порятунку людей з інвалідністю та інших маломобільних груп; 3.4) захист критичної інфраструктури - забезпечення безперебійного функціонування систем енерго-, водо- та тепlopостачання, а також зв'язку в умовах ескалації чи аварій;

Соціально-економічні: 4.1) соціальна згуртованість та адаптація - інтеграція ВПО, забезпечення доступу до послуг охорони здоров'я та освіти, підтримка психологічної стійкості громади; 4.2) економічна адаптація - підтримка місцевого бізнесу, релокація підприємств, створення нових робочих місць та стимулювання інвестицій; 4.3) ресурсне забезпечення - наявність необхідних матеріальних та фінансових резервів для подолання наслідків надзвичайних ситуацій; 4.4) громадська участь та соціальна згуртованість - готовність мешканців до швидкої мобілізації, взаємодопомоги та участі у процесах раннього відновлення;

Цифрові: 5.1) розумне управління та цифровізація - використання даних для прийняття рішень, цифровізація адміністративних послуг, прозорість дій влади, використання відкритих даних для прийняття рішень та залучення мешканців, підвищення кваліфікації населення у використанні цифрових технологій; 5.2) цифрова стійкість та smart-інфраструктура - використання сучасних систем моніторингу, оповіщення та цифрових сервісів для управління кризами; 5.3) цифрові інструменти - цифрові двійники (Digital Twins), розумна мобільність (Smart Mobility), інтелектуальні енергомережі (Smart Grids); 5.4) кібербезпека та захист даних - виявлення загроз на основі штучного інтелекту (далі – ШІ) для захисту міської цифрової інфраструктури;

Екологічні: 6.1) циркулярне управління відходами - переробка сміття, компостування та зменшення утворення відходів; 6.2) зелена інфраструктура - створення парків, скверів, «зелених дахів», розвиток зелених зон та вертикальних садів для регулювання мікроклімату (зменшення ефекту «островів тепла») та покращення якості повітря, захист міських екосистем; 6.3) раціональне управління водними ресурсами - впровадження систем дощових садів, проникних покриттів та очищення стічних вод для захисту від повеней; 6.4) екологічна безпека та чиста енергія - зниження антропогенного навантаження, перехід на відновлювані джерела енергії та зменшення викидів парникових газів, збереження біорізноманіття, які забезпечують природні послуги (очищення повітря, води).

Слід погодитися із висновками проведеного дослідження, яке засвідчило ключову роль стратегічного планування у забезпеченні сталого розвитку міст в умовах сучасних викликів, зокрема воєнних дій в Україні. Систематизація теоретичних засад стратегічного планування дозволило акцентувати його координуючу, цільову та структуризуючу функції в муніципальному управлінні. В умовах низки викликів воєнного часу стратегія сталого розвитку міст має набути адаптаційного характеру, включаючи забезпечення енергетичної стійкості, вирішення соціальних проблем, відновлення економіки та екологічну рекультивацию [18].

Відповідні кроки у правовому забезпеченні стратегічних напрямів міської резильєнтності зробили також парламент і президент. Виділю лише окремі закони, що були прийняті в цьому напрямі протягом 2024-2025 рр. щодо:

- народовладдя на рівні місцевого самоврядування, яке передбачає, що порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) у статутах громад або окремих рішеннях місцевих рад [19];

- забезпечення прозорості місцевого самоврядування, яке передбачає відеофіксацію пленарних засідань ради та засідань постійних комісій ради, трансляцію пленарних засідань ради в мережі Інтернет, оприлюднення на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на офіційних веб-сайтах ОМС публічної інформації тощо [20];

- забезпечення законності та прозорості в діяльності ОМС, яке передбачає здійснення державного нагляду за законністю актів ОМС, забезпечення законності актів міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, районних рад тощо [21].

Тож, сьогодні стійкість урбаністичного середовища виходить за межі лише екологічної безпеки і включає здатність міста, систем його управління (соціальних, економічних, технічних та екологічних) і мешканців поглинати зовнішні виклики, бути готовими до техногенних катастроф, пандемій, кліматичних змін та воєнних конфліктів, оперативно адаптуватися до змін і швидко відновлюватися після кризових подій, в тому числі й з використанням інструментів електронної демократії та урядування [22].

Крім зазначених законодавчих актів, до загального блоку НПА, що визначають стратегічні напрями стійкості вітчизняних міст, також варто віднести й низку підзаконних актів, як то:

- питання розроблення Державної СРР України і плану заходів з її реалізації та проведення їх моніторингу реалізації – затверджені Порядки розроблення Державної СРР та програм регіонального розвитку, що ґрунтуються на принципах ДРП і здійснюються з використанням територіально-орієнтованого підходу та смарт-спеціалізації (підходу стратегічного планування регіонального розвитку і визначення сфер втручання, що забезпечує економічне зростання та базується на розкритті інноваційного потенціалу, унікальності наявних активів, конкурентних переваг регіону, найбільш ефективному їх використанні) [23];

- питання проведення моніторингу та оцінювання ДРП [24];
- порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і ТГ [25];
- Комплексні плани стійкості регіонів та окремих міст [26].

Таким чином, інститут стратегічного розвитку міст в Україні базується на поєднанні норм переважно права національної безпеки та права цивільного захисту, містобудівного, муніципального, цифрового, економічного, соціального та екологічного права, а також інших суміжних галузей. Разом вони утворюють юридичний фундамент, який дозволяє місту не просто «виживати», а швидко відновлюватися від наслідків криз різноманітного походження (економічних, соціально-політичних, техногенних та інфраструктурних, екологічних та кліматичних, демографічних та медичних, військових (безпекових) тощо).

Спеціально-правовий блок забезпечення стратегічних напрямів міської резильєнтності.

Серед основних характеристик документів стратегічного напрямку розвитку будь-якого об'єкту чи суб'єкту зазвичай виокремлюють - довгостроковість, пріоритетність, орієнтацію на результат та закладення основи для планів їх реалізації. Тож, стратегічний напрям допомагає об'єднати різні галузі діяльності міської влади, бізнесу та мешканців під єдиною метою, що є важливою вимогою для якісного розвитку міського середовища та покращення якості життя у міській ТГ. Стратегія міської резильєнтності відображає змістовні та просторові пріоритети на найближчий період воєнного стану і є основною передумовою для більш детального планування галузей розвитку міста в умовах повоєнного відновлення. При цьому, в будь-якому випадку слід враховувати незворотність стратегічного переходу України до людиноцентричної моделі, що поєднує цифровізацію, ШІ та інновації для вирішення соціальних викликів, стійкого відновлення та синхронізації з економікою ЄС [27]. Водночас, епоха Суспільства 5.0 та його складової Індустрії 5.0, що супроводжуються стрімкою інтеграцією фізичних, цифрових та біологічних систем і технологій, створює нові виклики як для країни в цілому так і для окремих міських ТГ, адже в центрі їх уваги має знаходитися людина, її добробут і здоров'я.

Один з базових НПА стратегічного характеру, яким безумовно є СНБ, став основою для розроблення спеціальних документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації. Результати систематизації стратегічних напрямів правового забезпечення стійкості міст на загальнодержавному рівні за органами влади представлено в таблиці (таблиця 2).

Таблиця 2

Стратегічні напрями правового забезпечення стійкості міст на загальнодержавному рівні за органами влади

| <i>Нормативно-правовий акт</i> | <i>Сфера забезпечення</i> |
|---|---|
| <i>Верховна Рада України</i> | |
| закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР | про місцеве самоврядування в Україні |
| закон від 02.10.2012 р. № 5403-VI | Кодекс цивільного захисту України |
| закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII | про національну безпеку України |
| закон від 16.07.2021 р. № 1702-IX | про основи національного спротиву |
| закон від 16.11.2021 р. № 1882-IX | про критичну інфраструктуру |
| закон від 01.12.2022 р. № 2804-IX | про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією |
| проект закону, станом на 29.05.2025 р. надано порівняльну таблицю (друге читання) | про безпеку та здоров'я працівників на роботі |
| закон від 18.09.2025 р. № 4609-IX | про запровадження заходів безпеки в закладах загальної середньої освіти |
| <i>Президент України, Рада національної безпеки і оборони України</i> | |
| указ від 14.09.2020 р. № 392/2020; рішення від 14.09.2020 р. | Стратегія національної безпеки України |
| указ від 24.03.2021 р. № 119/2021 | Національна стратегія у сфері прав людини |
| указ від 25.03.2021 р. № 121/2021; рішення від 25.03.2021 р. | Стратегія воєнної безпеки України |
| указ від 02.06.2021 р. № 225/2021; рішення від 14.05.2021 р. | Стратегія людського розвитку |
| указ від 11.08.2021 р. № 347/2021 р.; рішення від 11.08.2021 р. | Стратегія економічної безпеки України до 2025 р. |
| указ від 11.08.2021 р. № 348/2021; | Стратегія комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України до 2025 р. |
| указ від 20.08.2021 р. № 372/2021; рішення від 18.06.2021 р. | Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України |
| указ від 26.08.2021 р. № 447/2021; рішення від 14.05.2021 р. | Стратегія кібербезпеки України |
| указ від 26.08.2021 р. № 448/2021; рішення від 30.07.2021 р. | Стратегія зовнішньополітичної діяльності України |
| указ від 27.09.2021 р. № 487/2021 | Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр. |
| указ від 17.12.2021 р. № 668/2021; рішення від 15.10.2021 р. | Стратегія біобезпеки та біологічного захисту |
| указ від 28.12.2021 р. № 685/2021; рішення від 15.10.2021 р. | Стратегія інформаційної безпеки |
| указ від 16.02.2022 р. № 56/2022; рішення від 30.12.2021 р. | Стратегія забезпечення державної безпеки |
| указ від 17.07.2024 р. № 468/2024; рішення від 17.07.2024 р. | Стратегія морської безпеки України |
| <i>Кабінет Міністрів України</i> | |
| розпорядження від 24.07.2019 р. № 687-р | Стратегія інтегрованого управління кордонами до 2025 р. |
| постанова від 05.08.2020 р. № 695 | Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 рр. |

| | |
|--|---|
| розпорядження від 14.04.2021 р. № 366 (в редакції розпорядження від 25.03.2025 р. № 294-р) | Національна стратегія із створення безбар'єрного простору в Україні до 2030 р. |
| розпорядження від 04.08.2021 р. № 907-р | Стратегія енергетичної безпеки |
| розпорядження від 20.10.2021 р. № 1363-р | Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 р. |
| розпорядження від 24.02.2023 № 176-р | Стратегія розвитку індустріальних парків на 2023-2030 рр. |
| розпорядження від 27.10.2023 р. № 990-р | Стратегія реформування системи шкільного харчування до 2027 р. |
| постанова від 15.12.2023 р. № 1322 | Стратегія утвердження української національної та громадянської ідентичності до 2030 р. |
| розпорядження від 28.06.2024 р. № 616-р | Національна стратегія протимінної діяльності до 2033 р. |
| розпорядження від 23.07.2024 р. № 684-р | Стратегія продовольчої безпеки України до 2027 р. |
| розпорядження від 30.08.2024 р. № 821-р | Стратегія відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва до 2027 р. |
| розпорядження від 29.11.2024 р. № 1209-р | Стратегія ветеранської політики до 2030 р. |
| розпорядження від 31.12.2024 р. № 1350-р | Стратегія формування системи повернення з військової служби до цивільного життя до 2033 р. |
| розпорядження від 31.12.2024 № 1351-р | Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України до 2030 р. |
| розпорядження від 17.01.2025 р. № 34-р | Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 р. |
| розпорядження від 04.03.2025 р. № 183-р | Стратегія розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту до 2034 р. |
| розпорядження від 04.06.2025 р. № 546-р | Стратегія розвитку сфери електронних комунікацій України до 2030 р. |

Варто відмітити, що у наведеному переліку охоплені переважно «стратегії безпеки», як базові НПА, спрямовані на стійкість міст та їх населення. Водночас, у вітчизняному законодавстві наявна й значна кількість «національних стратегій» (наприклад, Національна економічна стратегія на до 2030 р., постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179; Національна транспортна стратегія України до 2030 р., постанова КМУ від 27.12.2024 р. № 1550 тощо), «державних стратегій» (Державна стратегія управління лісами України до 2035 р., розпорядження КМУ від 29.12.2021 р. № 1777-р та ін.), «галузевих стратегій» (Енергетична стратегія України до 2050 р., розпорядження КМУ від 21.04.2023 р. № 373-р; Стратегія розвитку культури в Україні до 2030 р., розпорядження КМУ від 28.03.2025 р. № 293-р). При цьому, чинне законодавство не лише не розкриває їх значення, але й не співвідносить одну з одною, так само як і з поняттями «регіональна стратегія», «стратегія ТГ» тощо.

Уявляється, що основними критеріями розмежування та формулювання на їх основі відповідних дефініцій, можуть виступати: - система підпорядкованості (ієрархія) та взаємозв'язок; - масштаб і суб'єкти впливу; - рівень і суб'єкт прийняття; - мета; - сфера застосування; - інструменти реалізації та інші.

Також слід відмітити, що строк дії низки стратегій загальнодержавного рівня або вже вийшов або ж наближається до закінчення, що тягне за собою некоректність змісту стратегій нижчого рівня. Ця обставина є ще більш актуальною в умовах невизначеності періоду воєнного стану і обумовлює прийняття одного з двох можливих рішень – продовження терміну дії чинної стратегії чи прийняття нової, тимчасової - на воєнний період. Окремо слід нагадати, що одна зі стратегій, передбачених СНБ, взагалі ще не прийнята, хоча з початку її підготовки минуло більше 2-х років. Мова про Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України - документ довгострокового планування, що розробляється на основі СНБ і визначає: - напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів,

прав і свобод людини і громадянина; - цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз та балансу інтересів у період дії правового режиму воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій відповідно до практики демократичних європейських держав [28].

Крім того, центральним ОВВ, парламенту та профільним службам при формуванні документів стратегічного характеру варто враховувати й позиції громадських інституцій. Зокрема, в рамках проєкту «Адаптивне планування на випадок надзвичайних ситуацій для прифронтових та прикордонних громад» було презентовано узагальнені аналітичні рекомендації із систематизованими висновками та виявленими прогалинами. Документ побудовано навколо восьми тематичних блоків [29]: – воєнно-адаптоване планування та алгоритм першої години; – багатоканальне оповіщення та післяподієва координація; – захист критичної інфраструктури; – вразливі групи, евакуація сімей з дітьми та свійські тварини; – релокація органу управління та безперервність функціонування; – евакуація архівів, культурної спадщини та критичного майна; – транспорт, пальне та практичні навчання; – людський фактор та кризова комунікація.

Висновки. Розгляд правового забезпечення стратегічних напрямів резильєнтності міст України дав підстави для наступних узагальнень.

Встановлено, що вертикаль напрямів стратегічного розвитку в національному законодавстві представлена: – засадами державної регіональної політики; – Державною стратегією регіонального розвитку України; – регіональними стратегіями розвитку; – стратегіями розвитку територіальних громад, які мають на меті планування їх розвитку шляхом формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та розбудови ефективного багаторівневого врядування.

Виявлено, що в Україні на загальнодержавному рівні склалася практика розроблення значної кількості різних стратегічних документів, але при цьому питання щодо стратегічного планування врегульовані у фрагментарний і нерідко - колізійний спосіб, відсутня системність забезпечення цілеспрямованого розвитку, яка має реалізуватися через взаємоузгоджену ієрархічну систему документів державного стратегічного планування. В умовах неузгодженого правового поля, що регулює стратегічні напрями соціально-економічного розвитку, у більш ніж 100 стратегіях визначено понад 600 цілей, з яких понад 350 – стратегічні. Термінологічні проблеми супроводжуються невизначеністю таких понять як «стратегічне планування», «стратегічні документи», «документи стратегічного планування» тощо.

Аргументовано, що бачення стратегічних напрямів резильєнтності міста є концептуальною картиною того, яким місто має бути в умовах воєнного стану та яким має стати на етапі повоєнного відновлення, де об'єднані зусилля влади, бізнесу та жителів базуються на аналізі поточного стану його розвитку та цінностях людиноцентричності. Ця візія має лежати в основі створення стратегії розвитку територіальної громади та суміжного з нею комплексного плану. З їх допомогою бажаний образ має бути перетворений у конкретні кроки, проєкти та результативні показники, які враховуватимуть як короткострокові безпекові виклики, так і довгострокову стратегію сталого розвитку на засадах спільного, погодженого міською громадою уявлення про конкурентні переваги та напрями трансформації міського середовища.

Запропоновано під поняттям «стратегічні напрями стійкості міста» розуміти довгострокові, узгоджені пріоритети розвитку, спрямовані на здатність міської громади протистояти кризам (війна, епідемії, стихійні лиха), швидко відновлюватися та функціонувати на основі забезпечення міською владою цивільної безпеки, адаптивної інфраструктури, інноваційної економічної стабільності, екологічного балансу, соціальної згуртованості та ефективного цифрового управління.

Визначено ключові компоненти стратегічних напрямів стійкості міст: 1) загальні – спільна мета, часовий вимір, конкурентоспроможність, якість життя; 2) безпекові – безпека та цивільний захист, енергетична стійкість, інституційний потенціал, заходи стійкості міст; 3) інфраструктурні – стійкість житлового фонду, доступність середовища, впровадження принципів безбар'єрності, захист критичної інфраструктури; 4) соціально-економічні – соціальна згуртованість, економічна адаптація, ресурсне забезпечення, громадська участь та соціальна згуртованість; 5) цифрові – розумне управління та цифровізація, цифрова стійкість та smart-інфраструктура, цифрові інструменти, кібербезпека та захист даних; 6) екологічні – циркулярне управління відходами, зелена інфраструктура, раціональне управління природними ресурсами, екологічна безпека та чиста енергія.

Виділено сукупність нормативно-правових актів загально-правового забезпечення стратегічних напрямів міської резильєнтності, що були прийняті протягом 2024-2025 рр. щодо: - народо-довладдя на рівні місцевого самоврядування; – забезпечення прозорості місцевого самоврядування; – забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування; – порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку, проведення її моніторингу та оцінювання; – порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад; – Комплексних планів стійкості регіонів та окремих міст.

Обґрунтовано, що інститут стратегічного розвитку міст в Україні базується на поєднанні норм переважно права національної безпеки та права цивільного захисту, містобудівного, муніципального, цифрового, економічного, соціального та екологічного права, а також інших суміжних галузей. Разом вони утворюють юридичний фундамент, який дозволяє місту не просто «виживати», а швидко відновлюватися від наслідків криз економічного, соціально-політичного, техногенного, інфраструктурного, екологічного, кліматичного, демографічного, медичного, військового (безпечового) та іншого походження.

Систематизовано нормативно-правові акти, якими визначені стратегічні напрями стійкості міст, шляхи та інструменти реалізації на загальнодержавному рівні за суб'єктами їх прийняття: 1) парламент – місцеве самоврядування, цивільний захист, національна безпека і національний спротив, критична інфраструктура, безпека та здоров'я працівників; 2) Президент України та Рада національної безпеки і оборони України – права людини і людський розвиток, державна, воєнна, економічна, інформаційна безпека і кібербезпека, біобезпека та біологічний захист; 3) уряд – регіональний розвиток, енергетична, продовольча, екологічна та кліматична безпека, індустріальні парки, протимінна діяльність, захисні споруди цивільного захисту, електронні комунікації, інноваційна діяльність, цифрова трансформація підприємництва, цифровий розвиток України, система охорони здоров'я.

Виявлено, що чинне законодавство не лише не розкриває значення понять «національна стратегія», «державна стратегія», «галузева стратегія», але й не співвідносить одну з одною, так само як і з поняттями «регіональна стратегія», «стратегія територіальної громади». Уявляється, що основними критеріями розмежування та формулювання на їх основі відповідних дефініцій, можуть виступати: – система підпорядкованості (ієрархія) та взаємозв'язок; – масштаб і суб'єкти впливу; – рівень і суб'єкт прийняття; – мета; – сфера застосування; – інструменти реалізації та інші.

Відмічено, що строк дії низки стратегій загальнодержавного рівня або вже вийшов або ж наближається до закінчення, що тягне за собою некоректність змісту стратегій нижчого рівня. Ця обставина є ще більш актуальною в умовах невизначеності періоду воєнного стану і обумовлює пропозицію прийняття рішення про продовження терміну дії чинної стратегії чи прийняття нової, тимчасової – на воєнний період. Окремо слід зазначити, що одна зі стратегій, передбачених Стратегією національної безпеки, а саме – Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України взагалі не прийнята, хоча з початку її підготовки минуло більше двох років.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021 р. «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text>.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
3. Кузишин А. Міська стійкість: як міста адаптуються до викликів сьогодення. Mistosite. (14.03.2025). URL: <https://mistosite.org.ua/articles/miska-stiikist-iak-mista-adaptuiutsia-dovyklykiv-sohodennia>.
4. Шульга О.В. Правові та організаційні засади резильєнтності міст України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2025. Вип. 90: ч. 2. С. 245-252. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.2.35>.
5. Стешенко Т.В., Кречик А.С., Кривець О.В. Стійкість територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2025. Вип. 88: ч. 1. С. 197-202. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.28>.

6. Кулик А. Стійкість територіальних громад як фактор зміцнення національної безпеки. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти «Публічне управління та адміністрування»*. 2024. № 2(7). С. 59-65. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
7. Князева О.В., Іжа М.М., Дядюра К.О., Пахомова Т.І., Домашевська К.О. Стійкість до небезпечових викликів: український та європейський контекст: навч. посіб. Одеса: НУ «Одеська політехніка», 2025. 175 с. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/node_int_progs/navchalnyu_posibnyk_2025_proyekt_no_101175025_-_euresissecur.pdf.
8. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях: аналіт. доп. / Резнікова О.О., Войтовський К.Є. Лепіхов А.В.; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ: НІСД, 2021. 140 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf.
9. Роман Кірін, Володимир Шеховцов. «Відкрите місто»: поняття та правові засади. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 2. С. 96-103. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-2-16>.
10. Устименко В., Тарасевич О., Кірін Р., Панкова Л. Економіко-правове забезпечення відкритості міст України. *Економіка України*. 2025. Том 68, № 2 (759), С. 28-46. DOI: <https://doi.org/10.15407/econo-myukr.2025.02.028>.
11. 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 04.08.2023 р. № 816 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2026 р. № 81). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 р. № 940). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
13. 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>.
14. 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>.
15. Кірін Р.С. Правове забезпечення комплексної резильєнтності міст України. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. №13. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16657770>.
16. Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 р. № 853-р. *Офіційний вісник України*. 2025. № 73, ст. 5019.
17. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад: наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 21.12.2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>.
18. Белінська Я.В., Скорик М.О. Стратегічні аспекти сталого розвитку міст та територій: теорія і практика. *Економічна наука*. 2025. № 9. С. 16-21. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.9.16>.
19. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 09.05.2024 р. № 3703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-IX#Text>.
20. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування: Закон України від 22.02.2024 р. № 3590-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-IX#Text>.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: Закон України від 05.11.2025 р. № 4677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-%D0%86%D0%A5#Text>.
22. Кірін Р.С. Актуальні проблеми урбаністичного права: відкритість, цифровізація, резильєнтність: монографія / НАН України. *Державна установа «Інститут економіко-правових*

- досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України». Київ, Дніпро: Журфонд, 2026. 610 с. DOI: <https://doi.org/10.35668/978-617-14-0514-1>.*
23. 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 04.08.2023 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>.
 24. Деякі питання проведення моніторингу та оцінювання державної регіональної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2024 р. № 305. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2024-%D0%BF#Text>.
 25. 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>.
 26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 березня 2026 року «Щодо Комплексних планів стійкості регіонів та окремих міст»: Указ Президента України від 14.03.2026 р. № 239/2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/2026#Text>.
 27. Кірін Р.С., Хоменко В.Л., Пашенко О.А. Інноваційна складова резильєнтності міста: цифрові та правові виміри. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія «Право»*. 2025. № 7(37), С. 447-468. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-7\(37\)-447-468](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-7(37)-447-468).
 28. Оголошення про початок підготовки Міністерством внутрішніх справ України Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. *Міністерство внутрішніх справ України*. (06.11.2023). URL: <https://mvs.gov.ua/planuvannia/strategiia-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu>.
 29. Презентовано методичні рекомендації щодо підвищення стійкості прифронтових та прикордонних громад до надзвичайних ситуацій: підсумки шестимісячного проєкту. *Асоціація об'єднаних територіальних громад*. (23.03.2026). URL: <https://hromady.org/prezentovano-metodichni-rekomendacii>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 27.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026
Дата публікації: 10.05.2026

© Кірін Р.С., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0