

УДК 330.117 : 355.21

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.27>

**П. С. Покатаєв**

доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0003-3806-2197>

**Т. А. Кравченко**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0002-8627-6264>

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття зосереджена на всебічному аналізі публічної політики у сфері будівництва в умовах війни, яка відіграє ключову роль у стабілізації соціально-економічного становища та відновленні життєво важливих об'єктів інфраструктури. Особлива увага приділяється ролі місцевого самоврядування, яке стало важливим посередником між центральною владою та громадами у питаннях оперативної оцінки потреб населення, розподілу обмежених ресурсів і координації зусиль з відновлення зруйнованих об'єктів. У статті також підкреслюється активна участь місцевих органів влади у залученні міжнародної допомоги та ініціативах гуманітарних організацій, що спрямовані на підтримку постраждалих регіонів. Проаналізовано масштаби руйнувань внаслідок воєнної агресії, які досягли десятків мільярдів доларів, а також заходи уряду щодо компенсації втрат, включно з механізмами грошових виплат, ремонту та надання нового житла. Зроблено акцент на спрощенні дозвільних процедур для прискорення будівництва, адаптації нормативної бази до викликів воєнного часу та підтримці первинного ринку нерухомості, що постраждав через втрату інвестиційної довіри. Додатково розглянуто роль цифрових рішень, таких як застосунок "Дія", для фіксації пошкодженого майна, хоча для інвесторів новобудов такі можливості поки що відсутні. Виявлено основні проблеми будівельної галузі, серед яких критичний дефіцит внутрішніх будівельних матеріалів, залежність від імпорту, зростання собівартості будівництва, енергетична криза та відтік кваліфікованих кадрів через мобілізацію і еміграцію. Оцінено зусилля держави щодо розвитку нових стандартів енергоефективності, інтеграції екологічних підходів та стимулювання інновацій у будівництві. Висвітлено спрощення адміністративних процедур через впровадження цифрових рішень та оновлення містобудівної документації для зменшення бюрократичних бар'єрів. Зроблено висновок, що для ефективного відновлення необхідний системний підхід, який враховуватиме як поточні потреби, так і довгострокову стратегію розвитку. Підкреслено важливість стратегічного планування, розробки довгострокових програм забезпечення житлом, розвитку соціального та неприбуткового житла, регулювання ринку оренди та адаптації галузі до умов воєнного і повоєнного часу.

**Ключові слова:** публічна політика, будівельна галузь, відновлення інфраструктури, місцеве самоврядування, воєнний стан, соціальне житло, первинний ринок нерухомості, компенсація втрат, енергоефективність, дозвільні процедури, інституційна спроможність, стратегічне планування, екологічні стандарти, інновації у будівництві, урбаністика, мобілізація ресурсів, цифровізація управління.

**Постановка проблеми.** Публічна політика у сфері будівництва відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічної стабільності, особливо у період воєнного стану, коли країна стикається зі значними викликами. В Україні,

де будівельна галузь традиційно вважалася одним із ключових елементів економіки, потреба у комплексному підході до регулювання, координації та реалізації будівельних проєктів стала особливо нагальною. Зміни, які зумовлені війною, потребують адаптації публічної політики до нових реалій, що включають не лише вирішення нагальних потреб у відновленні інфраструктури, але й забезпечення прозорості, ефективності та справедливості у використанні ресурсів.

Особливе місце в цьому процесі займає місцеве самоврядування. Саме воно виконує роль ключового посередника між центральною владою та громадами, забезпечуючи практичну реалізацію будівельних ініціатив на місцевому рівні.

В умовах воєнного стану роль місцевого самоврядування зростає, адже воно відповідає за оперативну оцінку потреб громад, розподіл обмежених ресурсів та координацію зусиль для відновлення зруйнованої інфраструктури. Крім того, місцеві органи влади активно залучаються до ініціатив міжнародних донорів та гуманітарних організацій, спрямованих на підтримку постраждалих регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні дослідження та публікації, зокрема роботи І. Чернової, О. Ємельянової, А. Гончаренко, а також експертів Cedos і CLC Group, у сфері житлової політики та будівництва в умовах війни висвітлюють широкий спектр викликів, таких як низька ефективність державних програм, дефіцит соціального житла, нерегульований ринок оренди та масштабні руйнування житлового фонду й інфраструктури. Акцент робиться на необхідності реформ, спрямованих на прозорість, енергоефективність і доступність житла. Особливу увагу приділено проблемам інвесторів у новобудови, які стикаються з ризиками втрати активів, а також правовому регулюванню компенсаційних механізмів. Запровадження спрощених дозвоільних процедур, відображених у Постанові №722-2022-п, і цифрових інструментів, таких як застосунок "Дія", дозволяє оптимізувати процеси відновлення та забезпечення компенсацій за пошкоджене майно. Загалом дослідження підкреслюють важ-

ливість системного підходу, який включає стратегічне планування, підтримку будівельної галузі, розвиток місцевого самоврядування та залучення інновацій для стабілізації житлового ринку й відновлення інфраструктури.

**Мета статті** – дослідити основні аспекти публічної політики у сфері будівництва в Україні в умовах воєнного стану, зокрема роль та виклики, що постають перед місцевим самоврядуванням у цьому контексті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 року будівельна галузь України опинилася під серйозним ударом через масштабні руйнування житлового фонду та інфраструктури. Інвестори, які вкладали кошти у новобудови, зіткнулися з ризиками втрати своїх інвестицій через пошкодження чи повне знищення об'єктів. За оцінками Київської Школи Економіки спільно з Міністерством розвитку громад і територій, у співпраці з іншими органами державної влади, за координації Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій, протягом перших місяців війни було зруйновано понад 4 500 житлових будинків, а загальні втрати інфраструктури перевищують \$119 млрд. У відповідь на ці виклики держава розпочала активну розробку механізмів компенсації збитків, спрощення дозвоільних процедур у будівництві та залучення місцевого самоврядування до процесу відновлення [4].

Ключові рішення включають затвердження Кабінетом Міністрів України порядку оцінки шкоди, впровадження законопроєкту №7198 щодо компенсації втрат інвесторів, а також ініціативи з обстеження пошкоджених будівель для визначення їх подальшої експлуатації. Компенсація інвесторам передбачає грошову виплату, відновлення будівництва або забезпечення новим житлом за рахунок держави. Роль місцевого самоврядування зростає через їхню участь у зборі даних, розподілі ресурсів та залученні громад до процесу відновлення. Такі заходи формують основу для відновлення довіри до первинного ринку нерухомості та забезпечення інтересів громадян у складних умовах воєнного стану [6].

У контексті публічної політики у сфері будівництва в умовах воєнного стану варто звернути увагу на заходи, які запроваджуються для підтримки інвесторів у первинний ринок нерухомості та відновлення будівельної галузі. Застосунок "Дія" на сьогодні дає змогу громадянам фіксувати пошкодження власної нерухомості, але функціонал для інвесторів у новобудови ще не запроваджено. Тим часом, уряд активно працює над створенням механізмів компенсації, які передбачають фінансування ремонтів, грошову компенсацію або надання нового житла для постраждалих інвесторів. Це демонструє важливість забезпечення прозорого процесу відшкодувань, особливо у випадках, коли новобудови були пошкоджені чи знищені [2].

Водночас правовий режим воєнного стану визнав форс-мажорні обставини, що дозволяє забудовникам тимчасово припинити будівництво без штрафних санкцій, а інвесторам – відтермінувати платежі. Інвестори мають можливість переуступити права на нерухомість чи розірвати договори, але ці процедури ускладнюються через обмеження в роботі нотаріусів та державних реєстрів. Водночас уряд спрощує процедури введення об'єктів в експлуатацію, щоб активізувати відновлення будівництва в безпечних регіонах. Такі заходи спрямовані на підтримку галузі та забезпечення захисту інтересів інвесторів, водночас зменшуючи ризики та сприяючи стабільності первинного ринку нерухомості.

Після аналізу масштабів руйнувань та перших кроків держави у напрямку компенсації та спрощення процедур, варто розглянути практичні аспекти, з якими стикаються інвестори й забудовники у будівельній сфері під час воєнного стану.

Реалізація масштабних завдань з відновлення пошкодженого житлового фонду в Україні після 24 лютого 2022 року вимагає комплексного підходу, інтегрованого в систему державного управління. Згідно з проєктом Плану відновлення України, передбачено поступове відновлення пошкоджених житлових будинків: до кінця 2025 року – 50%, а до 2032 року планується відремонтувати 100%. Основними варіантами компенсації визначено прове-

дення ремонту, будівництво нових будинків або надання нових квартир [9]. Проте наголошується, що значний обсяг фінансування залишиться ключовою проблемою, оскільки виплата репарацій і реалізація програм потребуватимуть кількох років.

Уряд вже ухвалив ряд ініціатив для вирішення актуальних проблем у сфері житлового будівництва. Зокрема, передбачено запуск компенсаційного механізму, що охоплює перевірку пошкоджених об'єктів, визначення потреби в ремонті та компенсаціях. Однак фінансова підтримка, запланована до кінця 2025 року у вигляді субсидій на оренду житла для постраждалих, може викликати певні ринкові викривлення, такі як зростання орендної плати. Це підкреслює необхідність переходу до довгострокових рішень у сфері державного житлового будівництва, які враховуватимуть не лише тимчасові потреби внутрішньо переміщених осіб, але й сталие забезпечення громадян якісним житлом.

У відповідь на виклики воєнного часу житлове будівництво має базуватися на принципах енергоефективності, доступності та оптимальної вартості. Очікується, що застосування сучасних технологій дозволить знизити витрати на будівництво на 25% порівняно з традиційними підходами. Одночасно розробляються нові будівельні норми, які включають екологічність, швидкість зведення будинків та адаптацію до умов воєнного і повоєнного часу [9].

Важливою складовою політики відновлення є спрощення дозвільних процедур для будівництва. Постанова Кабінету Міністрів України №722 від 24 червня 2022 року (далі – Постанова) передбачає зменшення адміністративних бар'єрів, що дозволяє прискорити будівництво новобудов та реконструкцію пошкодженого житла. Зокрема, це стосується спрощення процедур подання документів через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. Так, Постанова спрямована на адаптацію дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві до умов воєнного стану. Вона передбачає спрощення для малих об'єктів, зокрема будівництва житлових будинків до 500 м<sup>2</sup> без будівельного паспорта за умови відповідності містобу-

дівній документації. Документація створюється сертифікованими спеціалістами та вноситься до Єдиної державної електронної системи. Також передбачено автоматизацію процесів, зокрема можливість продовження проектування без додаткових погоджень, якщо органи влади не надали відповідь у визначений термін [3].

Документ також регулює особливості будівництва на приаеродромних територіях, спрощує погодження проектів у зоні охорони пам'яток культурної спадщини та дозволяє перенесення строків деяких оздоблювальних робіт. Це знижує адміністративний тиск, сприяє відновленню будівництва і прозорості процесів, хоча є ризик недостатнього контролю за дотриманням норм у складних проектах. Постанова має важливе значення для адаптації галузі до нових викликів і стимулювання відбудови [3]. Однак спрощення дозвоільних процедур – це лише частина масштабного завдання відновлення будівельної галузі.

Наступним важливим аспектом є здатність галузі адаптуватися до нових умов, зокрема справлятися з руйнуваннями інфраструктури, енергетичною кризою та дефіцитом ресурсів. Такі виклики вимагають не лише нормативних змін, але й стратегічного переосмислення ролі будівельної галузі в забезпеченні життєдіяльності країни та відбудові економіки. Водночас будівельна галузь залишається ключовою для забезпечення життєдіяльності країни, адже саме вона покликана відновлювати зруйновані об'єкти, створювати житло для внутрішньо переміщених осіб та сприяти відбудові економіки.

Однак для ефективного подолання цих викликів необхідно переосмислити підходи до публічного управління у сфері будівництва. Держава має забезпечити не лише оперативну реакцію на нагальні проблеми, але й закласти основу для довгострокового розвитку галузі. У цьому контексті ключовим завданням стає розробка ефективних механізмів підтримки виробників і забудовників, вдосконалення законодавчої бази, стимулювання інвестицій та впровадження інноваційних рішень. Нижче розглянуто основні виклики, з якими стикається публічне

управління у сфері будівництва, а також можливі напрямки їх вирішення.

На думку М. Жужі, засновника Консорціума "CLC Group", виділені проблеми держави у будівельній галузі, що є наслідком глибоких змін, які війна привнесла в економіку та управління інфраструктурними проектами. Він вважає, що ці виклики не лише підкреслюють вразливість будівельного сектору, але й відкривають нові можливості для впровадження сучасних підходів до управління ресурсами, організації процесів і залучення інновацій [10]. Серед основних проблемних акцентів виділено такі аспекти:

- критичний дефіцит внутрішнього ринку будівельних матеріалів та залежність від імпорту, що ставить завдання активізації імпортозаміщення та створення стратегічних резервів матеріалів;

- значне зростання собівартості будівництва, яке потребує впровадження фінансових інструментів підтримки забудовників і спрощення процедур для мінімізації витрат;

- втрата кваліфікованих кадрів через мобілізацію та еміграцію, що підкреслює необхідність створення державних програм навчання та перепідготовки спеціалістів;

- форс-мажорні умови та енергетичні кризи, які вимагають розвитку автономних систем енергозабезпечення для будівельної галузі [10].

Автор також наголошує на важливості стратегічного планування для повоєнного відновлення, яке включатиме комплексні програми розвитку територій, модернізацію підходів до урбаністики та інтеграцію екологічних стандартів. На його думку, тільки системний підхід і партнерство між державою, бізнесом та громадськими організаціями можуть забезпечити стабільність галузі та ефективну відбудову України.

Так, сучасна житлова політика України повинна поєднувати прозорість, соціальну справедливість і довгострокову сталість. Відновлення житлового фонду вимагає залучення міжнародних донорів, державних ресурсів та приватних інвесторів. Комплексний підхід до проектування нових житлових районів, що враховує

потреби мешканців у соціальній інфраструктурі, доступності та комфорті, стане основою для розвитку ефективної публічної політики у сфері будівництва в умовах воєнного стану [1].

Аналітики центру Cedos у рамках ініціативи Re.Housing for Ukraine, спираючись на глибокий аналіз сучасного стану житлової політики, аргументовано доводять необхідність комплексного переосмислення державних підходів до управління житлом в Україні. Поточний стан житлової політики України характеризується низкою суттєвих проблем, які потребують комплексного підходу для вирішення. Значна частина житлового фонду знаходиться у приватній власності, тоді як соціальне та тимчасове житло залишаються практично без належного фінансування. Неефективність існуючих державних житлових програм, відсутність єдиної концепції управління житлом, застаріле законодавство, нерегульований ринок оренди та хаотична забудова через недосконалі містобудівні документи створюють складні умови для забезпечення якісного житла. Капітальні ремонти житлового фонду майже не здійснюються, а нові будівництва супроводжуються корупційними ризиками, низькою якістю та протестами громад. Розпорошення повноважень між різними державними органами додатково ускладнює ефективну координацію у цій сфері [12].

Війна загострила житлову кризу, додавши нові виклики: ризик повторного руйнування відновлених об'єктів, відсутність актуальних даних для планування, завищені очікування щодо швидкості відновлення та посилення соціальної напруги. Неефективність механізмів розподілу житла, слабе регулювання ринку оренди та обмежені ресурси місцевої влади лише поглиблюють ці проблеми. Чинні програми пільгового кредитування та іпотеки не задовольняють потреби вразливих груп населення, а нерегульованість орендного ринку створює додаткові ризики для орендарів, особливо в умовах війни.

Для подолання цих викликів необхідно переосмислити підходи до житлової політики, орієнтуючи її на потреби

людей та забезпечуючи прозорість процесів. Реформа має передбачати розвиток фондів соціального та неприбуткового житла, регулювання орендного ринку, підвищення енергоефективності будівель та вдосконалення управління житловим фондом. Особливо важливим є підвищення інституційної спроможності державних та місцевих органів через професійне навчання, залучення експертів і впровадження прозорих процедур. Інтегрований підхід, заснований на якісних даних і врахуванні потреб різних соціальних груп, є ключем до ефективного вирішення житлової кризи та сталого відновлення України.

**Висновки.** Таким чином, в умовах війни та повоєнного відновлення будівельна галузь в Україні стикається з численними викликами, які суттєво впливають на процеси відбудови житла та інфраструктури. Ризик повторного руйнування новозбудованих об'єктів через триваючі бойові дії залишається однією з головних проблем, що уповільнює довгострокове планування. Одночасно, відсутність актуальних даних про стан житлового фонду, потреби населення та руйнування ускладнює розробку ефективної житлової політики. Недостатність оновлених принципів державної житлової політики, орієнтованої на соціальні потреби, а не лише на приватну власність, поглиблює кризу доступності житла. У поєднанні з неефективними житловими програмами та завищеними очікуваннями щодо швидкості відновлення це може призвести до соціальної напруги та втрати довіри до держави. Крім того, значні виклики виникають через недостатню прозорість механізмів розподілу нового житла, ризик створення неякісного тимчасового житла, нерегульований ринок оренди та домінування інтересів забудовників. На додачу, брак інституційної спроможності органів влади обмежує їхню здатність впоратися з масштабами відновлення.

Щоб подолати ці виклики, необхідно впровадити комплексний підхід, що включає розробку нової концепції житлової політики, орієнтованої на людину. Першочерговими завданнями є забез-

печення прозорих механізмів розподілу житла та розвиток сектору соціального та неприбуткового орендного житла, що зробить його доступнішим для вразливих груп населення. Важливим кроком є запровадження регулювання ринку оренди з метою захисту прав орендарів і стримування зростання цін. Інтеграція екологічних стандартів, підвищення енергоефективності будівель та комплексний підхід до містобудування сприятимуть створенню комфортних і стійких житлових умов. Додатково, розвиток інституційної спроможності органів влади через навчання та залучення експертів дозволить більш ефективно реалізовувати житлові програми. Тільки системний підхід, що враховує як сучасні виклики, так і довгострокові цілі, дозволить відновити житловий фонд України та забезпечити кожного громадянина гідним житлом.

#### Список використаної літератури:

- 37 тез про сучасний стан, виклики і принципи нової житлової політики в Україні. URL: <https://cedos.org.ua/researches/37-tez-pro-suchasnyj-stan-vyklyky-i-pryncyipy-novoyi-zhytlovoyi-polityky-v-ukrayini> (дата звернення: 10.11.2024).
- Війна за недобудову. Чи існують гарантії під час війни? URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/neruhomista-budivnictvo/viyna-za-nedobudovu-chi-isnuyut-garantiyi-pid-chas-viyni-.html> (дата звернення: 10.11.2024).
- Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722-2022-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
- Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: [https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC\\_CLEAN\\_Final\\_Jul1\\_Losses-and-Needs-Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC_CLEAN_Final_Jul1_Losses-and-Needs-Report.pdf) Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722-2022-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2024).
- Пошкоджене майно. URL: <https://diia.gov.ua/services/poshkodzhene-majno> (дата звернення: 10.11.2024).
- Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації: Проект Закону України від 24.03.2022 р. № 7198 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39283> (дата звернення: 01.11.2024).
- Про прийняття за основу проекту Закону України про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Постанова Верховної Ради України від 21.09.2022 р. № 2624-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-20#Text> (дата звернення: 01.11.2024).
- Проект Закону про відновлення житла, втраченого в результаті здійснення російською редерацією збройної агресії проти України від 10.03.2022 р. № 7134. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39189> (дата звернення: 10.11.2024).
- Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> (дата звернення: 01.11.2024).
- Тенденції в будівельній галузі під час воєнного стану. Як війна впливає на будівельну галузь. URL: <https://clcggroup.com.ua/blog/tendencziyi-v-budivelnij-galuzi-pid-chas-voyennogo-stanu/> (дата звернення: 01.11.2024).
- Чернова, І., Ємельянова, О., & Гончаренко, А. (2022). Перспективи відновлення житлового будівництва у воєнний та повоєнний час. *Економіка та суспільство*, (44). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-15> (дата звернення: 04.11.2024).
- Швидше та енергоефективніше. Нові підходи до будівництва зменшать вартість житла на 25%. URL: <https://thepage.ua/ua/real-estate/budivnictvo-zhitla-pislyavijni-yak-zmenshiti-cinu-i-teplovtrati> дата звернення: 04.11.2024).

**Pokatayev P., Kravchenko T. Public policy in the construction sector in Ukraine during the period of martial law**

*The article focuses on a comprehensive analysis of public policy in the construction sector during wartime, which plays a crucial role in stabilizing the socio-economic situation and restoring vital infrastructure. Particular attention is paid to the role of local self-government, which has become an essential intermediary between central authorities and communities in assessing population needs, distributing limited resources, and coordinating efforts to rebuild destroyed facilities. The article also highlights the active involvement of local authorities in attracting international assistance and humanitarian organization initiatives aimed at supporting affected regions. The scale of destruction caused by military aggression, reaching tens of billions of dollars, is analyzed, as well as government measures to compensate losses, including mechanisms for monetary compensation, repairs, and providing new housing. Emphasis is placed on simplifying permitting procedures to accelerate construction, adapting the regulatory framework to wartime challenges, and supporting the primary real estate market, which has suffered from a loss of investor confidence. Additionally, the role of digital solutions, such as the "Diia" application, for recording damaged property is examined, although such options for investors in new buildings are currently unavailable. The key challenges facing the construction industry are identified, including a critical shortage of domestic construction materials, reliance on imports, rising construction costs, an energy crisis, and the outflow of skilled workers due to mobilization and emigration. The state's efforts to develop new energy efficiency standards, integrate ecological approaches, and promote innovation in construction are evaluated. The article also addresses the simplification of administrative procedures through digital solutions and the updating of urban planning documentation to reduce bureaucratic barriers. It concludes that effective recovery requires a systematic approach that considers both current needs and a long-term development strategy. The importance of strategic planning, the development of long-term housing programs, the growth of social and non-profit housing, rental market regulation, and the adaptation of the sector to wartime and post-war conditions is emphasized.*

**Key words:** public policy, construction sector, infrastructure recovery, local self-government, wartime, social housing, primary real estate market, loss compensation, energy efficiency, permitting procedures, institutional capacity, strategic planning, ecological standards, construction innovations, urban planning, resource mobilization, digital governance.