

О. М. Колодій,
к. держ. упр., керуючий партнер, Адвокатське об'єднання "Правовий шлях"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3377-1114>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.16.266

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ У ПОСТВОЄННИЙ ПЕРІОД

О. Kolodii,
PhD in Public Administration,
Managing Partner, "Pravovy Shlyach" Bar Association

PECULIARITIES OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TERRITORIAL RESTORATION IN THE POST-WAR PERIOD

У статті розкрито особливості державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період. Наведено концептуальні засади сучасної парадигми публічного управління в умовах воєнного стану. Визначено головні наслідки повномасштабної війни росії проти України. З'ясовано, що до того часу, як буде припинено бойові дії, не можна повністю з'ясувати всі втрати довкілля, через це фахівці називають різні суми, що потрібні для відновлення знищеної екології, проте, з огляду на те, що різного роду ускладнюючих ситуацію факторів вкрай багато, приміром, ніхто не зважає на втрачені можливі прибутки від діяльності, що пов'язана із сільським господарством і туризмом, існують підстави вважати, що кінцеві суми суттєво будуть перевищувати початкові. Наведено пріоритетні напрями державного управління в сфері відновлення економіки.

The article reveals the peculiarities of state administration in the field of territorial reconstruction in the post-war period. It was found that the open aggression of the Russian Federation against Ukraine, which turned into a full-scale war, led to the terrible destruction of Ukrainian cities and towns, the destruction of vital infrastructure in many communities and regions, the forced resettlement of millions and significant demographic changes in various regions. The activities of local self-government bodies in the difficult conditions of the war, selfless assistance of communities and regions to the most affected territories showed the correctness of the previous policy in the field of decentralization and regional development. However, the war strongly influenced all spheres of the country's domestic policy in general and the country's regional policy in particular.

The conceptual foundations of the modern paradigm of public administration under martial law are given. The main consequences of Russia's full-scale war against Ukraine have been determined. It was found that before the cessation of hostilities, it is impossible to fully determine all environmental losses, so specialists indicate different amounts needed to restore the destroyed ecology, but, given the fact that there are many different factors complicating the situation, for example, no one does not take into account lost potential profits from activities related to agriculture and tourism, there is reason to believe that the final amounts will significantly exceed the initial ones.

The priority directions of state administration in the sphere of economic recovery are given. It was found that an important role in the reconstruction of territorial communities in the post-war period will belong to local self-government bodies, which, together with local state authorities and military administrations, are already making significant efforts to restore historical and cultural heritage, destroyed (damaged) housing, social and critical infrastructure, etc. Local self-government in the practical plane has proven its own vital activity, and the basic logic that ensures stability in the rear in the conditions of martial law is territorial communities, which play an important role in strengthening the economic potential of the country. And in such circumstances, decentralization continues to strengthen the potential of territorial communities, to strengthen the initiative of citizens in solving issues of social and economic development.

Ключові слова: державне управління, відновлення територій, поствоєнний період, концептуальні засади, повоєнна відбудова.

Key words: state administration, restoration of territories, post-war period, conceptual foundations, post-war reconstruction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Непростий період у житті суспільства України, спричинений дуже тяжкими впливами та наслідками військової агресії росії, заподіяною нею значною соціальною, економічною, екологічною шкодою, зростанням кризових явищ в усіх галузях життя суспільства, робить актуальною потребу консолідації зусиль наукового, управлінського, експертного товариства в контексті напрацювання ефективних підходів до утворення спроможності публічно-управлінської системи гарантувати життєдіяльність держави, залучати внутрішні існуючі можливості й потрібні ресурси із зовнішніх джерел з метою формування належних умов здобуття перемоги, напрацьовувати дієві механізми післявоєнного оновлення України. Взаємообумовленість і масштабність вияву різнопланових суспільних перетворень під впливом умов воєнного періоду зумовлюють необхідність в терміновому утворенні нової інституційної сфери публічного управління, котра би дала змогу ввести та втілити проривні публічно-управлінські механізми розв'язання нагальних проблем зі спрямуванням на формування основи втілення стратегічних цілей післявоєнного оновлення.

Відкрита агресія росії проти України, що перетворилася в повномасштабну війну, спричинила страшні руйнування українських міст та селищ, руйнування життєво значущої інфраструктури у великій кількості громад та регіонів, вимушені переселення багатьох мільйонів громадян і великі демографічні зміни в різних регіонах. Функціонування органів місцевого самоврядування в непростій ситуації війни, безкорислива допомога громад і регіонів територіям, які найбільше постраждали, продемонстрували, що попередня політика

в галузі децентралізації й регіонального розвитку була правильною. Однак війна мала сильний вплив на всі сектори внутрішньої політики країни в цілому й на регіональну політику держави зокрема. На додачу до установлених викликів, котрі в Україні виникали до війни, нові виклики, котрі через різні причини вважалися маловірогідними на стадії планування, нині домінують та матимуть вплив на Україну й регіони ще протягом багатьох років. Нині становлення України залежить від різних чинників, проте головні з них — суверенітет її території, чисельність та структура населення, існування та потенціал національної економіки, інфраструктури.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дану проблематику досліджували такі науковці як Т. Богдан, А. Васіна, З. Гбур, О. Дудкіна, О. Іванова, І. Куліш, Т. Лукеря, А. Мельник, Г. Монастирський, Ф. Рагімов, М. Шкільняк та інші. Проте, варто зауважити, що на сьогоднішній день практично немає досліджень у визначенні стратегічних пріоритетів та особливостей державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті полягає у розкритті особливостей державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Завершення в Україні війни, крім перемоги над російським агресором, притягнення винних до відповідальності й розставлення крапок в антидемократичних сподіваннях неактивно налаштованої частини населення,

спричинить потребу щодо пропонування урядом України стратегії ревіталізації й гарантування стабільного розвитку України. Що означатиме перегляд і пристосування діючої стратегії стабільного розвитку держави, що повинна запропонувати громадянам України конкретний і доступний для кожного план дій щодо спільної відбудови пошкоджених територіальних громад.

Сучасна парадигма публічного управління з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану базується на таких концептуальних засадах, як:

1) конституювання адміністративно-правової моделі державного управління на основі положення Конституції України — "Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою";

2) закріплення принципів державної регіональної політики і визначення сталого розвитку як напряму розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

3) визначення децентралізації як принципу (концепту) регіональної політики і включення такого принципу до тексту Закону України "Про засади державної регіональної політики";

4) реалізація засад, принципів та підходів формування регіональної політики Європейського Союзу в управлінській практиці органів державної влади в Україні;

5) деконцентрація влади в Україні на основі сучасних європейських принципів публічного управління;

6) формування організаційної моделі функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування на деокупованих територіях [8, с. 50].

Повномасштабна війна росії проти України зумовила і продовжує поглиблювати страшні наслідки для українського суспільства, які охопили всі його сфери та посилили кризові явища. Зумовлені війною кризові явища соціального плану проявляються у: руйнуванні життя людей, знищенні українського народу; зростанні рівня бідності (за межею бідності у 2023 році опинилися 67% українців); втраті людського потенціалу через велику міграцію (за кордоном через війну перебувають 5,6—6,7 млн українців, здебільшого жінки у віці 35—49 років та діти); значній кількості внутрішньо переміщених осіб (zareєстровано близько 4,8 мільйона внутрішньо переміщених осіб, і 2 мільйонів незареєстрованих переселенців); масовому безробітті та поглибленні кризи ринку праці; ускладненні доступу населення до базових соціальних послуг та погіршенні стандартів життя: освіти, медицини, водопостачання та водовідведення, газопостачання, електропостачання. Страшні наслідки війни, сформували жорстоку реальність, в якій українське суспільство прагне задіяти свій потенціал для здобуття перемоги, віднайти нові можливості відновлення й розвитку своєї життєдіяльності, що є викликом публічному управлінню. Для формування спроможності українського суспільства захистити свої інтереси, здобути і закріпити перемогу важливим є вироблення і запровадження публічно-управлінською системою дієвих механізмів оновлення всіх його сфер, формування передумов вирішення назрілих завдань в контексті досягнення стратегічних цілей, запровадження проривних інноваційних підходів, розроблення моделей бажаного розвитку соціально-економічних систем різних рівнів [9, с. 201].

З метою відновлення України під час війни у квітні Указом Президента України було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни. Так, Національна рада з відновлення України від наслідків війни є консультативно-дорадчим органом, який функціонує безпосередньо при Президентові України. Основними завданнями цього органу є: розробка плану дій воєнної та повоєнної відбудови та розвитку України; визначення та розробка пропозицій щодо першочергових реформ у воєнний та післявоєнний періоди; підготовка стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів, їх прийняття та реалізація для забезпечення ефективної роботи та відновлення України у воєнний та повоєнний період [5].

Поки не припиняться бойові дії, не можна повністю з'ясувати всі втрати довкілля. Фахівці називають різні суми, які потрібні для відновлення знищеної екології, однак, з огляду на те, що різного роду ускладнюючих ситуацію факторів вкрай багато, приміром, ніхто не зважає на втрачені можливі прибутки від діяльності, що пов'язана із сільським господарством і туризмом, існують підстави вважати, що кінцеві суми суттєво будуть перевищувати початкові.

Розвиток економіки в умовах війни вимагає чіткої національної стратегії, успіх якої залежить від узгодженості національної економічної політики та її орієнтації на конкретні показники системних і якісних змін. Питання стратегії і тактики реконструкції національної економіки, модернізації — це майбутнє України, потужної європейської держави з сильною індустрією, зокрема військовою, розвиненими малими та середніми підприємствами з доданою вартістю, які забезпечують зайнятість насамперед населенню. Тому, пріоритетними напрямками державного управління в сфері відновлення економіки мають бути:

1) стимулювання виробничого потенціалу економіки та створення робочих місць;

2) заходи щодо зміцнення платіжного балансу та монетарної стабільності країни [2].

Орієнтуючись на існуючі у світі напрацювання у цій сфері, перед тим, як розпочати відновлення навколишнього середовища України, необхідно буде підготувати території. Це означає, що в першу чергу потрібно буде здійснити наступні дії: очистити район бойових дій: від боєприпасів, що є у відкритому доступі (на позиціях, у покинутих чи зіпсованих транспортних засобах); від боєприпасів, що знаходяться на землі (артилерійські снаряди, бомби, протитанкові міни тощо); очистити території від касетних боєприпасів, що заборонені міжнародними конвенціями, але використовуються російськими військами (ракетною артилерією); провести розмінування протипіхотних мін, що заборонені міжнародними конвенціями, але використовуються російськими військами; провести розмінування протитанкових мін, що становлять суттєву проблему для сільського господарства [3].

До того ж, Т. Богдан зазначає, що відновлення зруйнованої після війни економіки має відбуватися за такими основними напрямками: відбудова фізичної інфраструктури та відновлення природного середовища; реконструкція житлового фонду; реабілітація постраждалих, відновлення соціальної інфраструктури та сфери со-

ціальних послуг; відродження промислового сектору, створення нових робочих місць та підтримка малих і середніх підприємств; створення виробничих потужностей та формування державних замовлень для посилення обороноздатності країни; підвищення якості державного управління та посилення інститутів ринкової економіки. Таким чином, програма післявоєнної реконструкції для України мала б передбачати застосування спеціальних інструментів відновлення і модернізації промисловості, як ключової сфери для генерування потоку доходів і збільшення зайнятості населення. Саме такий підхід гарантуватиме створення механізмів самопідтримуючого економічного зростання та генерування нових робочих місць у післявоєнній економіці [1].

Разом з тим, зауважимо, що 14 жовтня Кабінет Міністрів України затвердив Порядок розроблення, проведення громадського обговорення, погодження, внесення змін, складу та змісту програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини). Даний Порядок визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає в себе комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), що постраждали внаслідок збройної агресії проти України або які є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних чи інших кризових явищ. Водночас він має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, як людиноцентризм та соціальна справедливість, раціональне просторове планування, забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць, стала міська мобільність, інклюзивність, енергоефективність, екологічність, збереження культурного розмаїття та національної пам'яті, а також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року [7]. Варто зауважити, що програмні положення стосовно комплексного відновлення території повинні допомогти ввести новітні підходи, як-от людиноцентризм, раціональне просторове планування, гарантування збалансованості між населенням і працевлаштуванням, стабільна міська мобільність, інклюзивність та енергетика, ефективність та екологічність.

Досліджуючи проблематику щодо відновлення територіальних громад, слід зауважити, що вона є досить дискусійною, оскільки цілісно сформованого розуміння щодо розробки планів відновлення територіальних громад, пріоритетності в сфера відновлення, розвитку регіонів і громад сьогодні не існує. Хоча державна політика відновлення територій за 2014—2022 рр., на думку представників експертного середовища, характеризується певним удосконаленням. Так, Т. Лукеря наголошує, що систематизація політики відновлення пов'язана: зі зміною політичної ситуації в Україні після Революції Гідності та пріоритетністю євроінтеграційного розвитку; з початком важливих суспільно-політичних реформ, зокрема реформи децентралізації; з незначним досвідом ведення бойових дій та тимчасовою окупацією територій; відсутністю досвіду системної співпраці з міжнародними партнерами [4]. Результат подібних обставин — існування двох головних проблем,

зокрема координаційного й нормативного характеру стосовно відновлення територіальних громад, де в нормативному елементі політики відновлення є конкуруючі документи, а брак координації між закладами й відомствами на рівні центральної влади затримує процеси відновлення в громадах і значно гальмує ухвалення рішень.

Вагоме значення у відбудові територіальних громад у повоєнний період відіграватимуть органи місцевого самоврядування, котрі спільно з місцевими органами державної влади й військовими адміністраціями уже сьогодні докладають великих зусиль щодо відновлення історичної й культурної спадщини, пошкодженого (зруйнованого) житла, соціальної й критичної інфраструктури та ін. На практиці місцеве самоврядування продемонструвало свою життєдіяльність, а головна закономірність, яка гарантує стабільність у тилу на тлі, — це територіальні громади, що мають вагоме значення в зміцненні економічних можливостей держави. В таких умовах децентралізація й надалі підсилює можливості територіальних громад, збільшує ініціативи громадян у розв'язанні питань соціально-економічного становлення.

Згодні з точкою зору вчених, що в суспільстві України повинне утворитися конкретне розуміння того, що програма відновлення України має сконцентровуватися насамперед на сприянні інституціям, а не на розмірах допомоги. Територіальні громади й громадськість спроможні активно й результативно долучатися до ухвалення рішень стосовно відбудови та контролювати роботу владних структур, застосовуючи цифрові технології. Фінансова підтримка міжнародних донорів і гранти на те, щоб реконструювати об'єкти, які зруйновані, повинна використовуватися для економічного розвитку, а не замінити його.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що наразі війна для України є не просто втратами людей і економіки, а зумовлює довгострокові негативні ефекти й обмеження розвитку в перспективі протягом багатьох років уперед. Це потрібно розуміти як об'єктивну реальність та здійснювати заходи з метою зведення до мінімуму негативного впливу зазначених викликів на існування і становлення держави. Попри продовження війни, доречно вже нині здійснювати відновлення постраждалих територій, забезпечувати умови для якнайбільш швидкого повернення в Україну тих громадян, що мусили виїхати за межі держави через війну, відновлювати вітчизняну економіку за допомогою співробітництва з міжнародними партнерами, а також завдяки їхньому фінансовому сприянні.

Література:

1. Богдан Т. Післявоєнна відбудова: уроки з досвіду Балкан. URL: https://biz.censor.net/columns/3330248/pislyavoyenna_vidbudova_uroky_z_dosvidu_balkan.
2. Гбур З. Стратегічні пріоритети публічного управління з відновлення України під час війни. URL: <https://www.researchgate.net/profile/Vadym-Polishchuk/>

publication/369031910_Instrumenti_stabilizacii_finansovoi_sistemi_Ukraini_v_umovah_vijni/links/640613d357495059456d307e/Instrumenti-stabilizacii-finansovoi-sistemi-Ukraini-v-umovah-vijni.pdf#page=328.

3. Куліш І.М. Завдання для публічного управління у сфері повоєнного відновлення територій України. URL: https://eprints.kname.edu.ua/62986/1/%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%AF%D0%A4%D0%95%D0%91%D0%9E%D0%90_2022%20%2B-93-96.pdf.

4. Лукеря Т. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: <https://decentralization.ua/news/17127>.

5. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>.

6. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>.

7. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 року № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text>.

8. Рагімов Ф. Сталий розвиток регіонів в умовах повоєнного відновлення в контексті формування наукової парадигми публічного управління. Публічне управління та місцеве самоврядування. 2023. Вип. 1. С. 46—52.

9. Шкільняк М., Мельник А., Монастирський Г., Васіна А., Іванова О., Дудкіна О. Управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану: виклики й механізми реагування. Вісник економіки. 2022. № 2. С. 197—206.

References:

1. Bohdan, T. (2022), "Post-war reconstruction: lessons from the experience of the Balkans", available at: https://biz.censor.net/columns/3330248/pislyavoyenna_vidbudova_uroky_z_dosvidu_balkan (Accessed 11 July 2024).

2. Hbur, Z. (2023), "Strategic priorities of public administration for the reconstruction of Ukraine during the war", available at: https://www.researchgate.net/profile/Vadym-Polishchuk/publication/369031910_Instrumenti_stabilizacii_finansovoi_sistemi_Ukraini_v_umovah_vijni/links/640613d357495059456d307e/Instrumenti-stabilizacii-finansovoi-sistemi-Ukraini-v-umovah-vijni.pdf#page=328 (Accessed 11 July 2024).

3. Kulish, I.M. (2023), "Tasks for public management in the field of post-war reconstruction of the territories of Ukraine", available at: https://eprints.kname.edu.ua/62986/1/%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%AF%D0%A4%D0%95%D0%91%D0%9E%D0%90_2022%20%2B-93-96.pdf.

D0%98%D0%AF%D0%A4%D0%95%D0%91%D0%9E%D0%90_2022%20%2B-93-96.pdf (Accessed 11 July 2024).

4. Lukeria, T. (2023), "What is happening now with the state policy of community restoration and what issues should be taken into account", available at: <https://decentralization.ua/news/17127> (Accessed 11 July 2024).

5. President of Ukraine (2022), "Decree of the President of Ukraine "Issues of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War"", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (Accessed 11 July 2024).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Decree "On the approval of the action plan of the executive authorities for the restoration of de-occupied territories of territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text> (Accessed 11 July 2024).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution "On the approval of the Procedure for the development, public discussion, approval of programs for the comprehensive restoration of the region, the territory of the territorial community (its parts) and their amendments", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text> (Accessed 11 July 2024).

8. Rahimov, F. (2023), "Sustainable development of regions in the conditions of post-war recovery in the context of the formation of a scientific paradigm of public administration", *Publichne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 1, pp. 46—52.

9. Shkilniak, M. Melnyk, A. Monastyrskyi, H. Vasina, A. Ivanova, O. and Dudkina, O. (2022), "Management of life activities of territorial communities under martial law: challenges and response mechanisms", *Visnyk ekonomiky*, vol. 2, pp. 197—206.

Стаття надійшла до редакції 09.08.2024 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663