

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПОСТКОНФЛІКТНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ PUBLIC ADMINISTRATION OF POST-CONFLICT TERRITORIES AND DIRECTIONS OF THEIR RECONSTRUCTION

Обґрунтовано потребу приділення посиленої уваги до розвитку постконфліктних територій, які зазнали катастрофічних наслідків військових дій, з тим, щоб не допустити їх перетворення на осередки слабого розвитку і нестабільності. Визначено, основні завдання, які стануть перед органами публічного управління на державному та місцевому рівні, що потребують системних дій, спрямованих не тільки на відновлення, але і на подальший розвиток територій та громад. Визначено роль міжнародного впливу на військову ситуацію та подальший їх вплив на постконфліктне відновлення території. Проаналізовано поняття "публічне управління постконфліктними територіями" як всеохоплюючої системи, яка передбачає ряд заходів - економічних, організаційних, правових спрямованих на розбудову довгострокового та сталого миру, утвердження верховенства права, захист прав і свобод людини, об'єднання всього українського суспільства навколо спільної стратегії розвитку держави. Серед функцій публічного управління територіями виокремлено планування як системну підготовку до формування майбутнього територій, які зазнали руйнівних наслідків військової агресії та мають зруйновану інфраструктуру та малопродатний для використання житловий фонд. Обґрунтовано важливість на необхідність налагодження комунікаційних зв'язків органів місцевого самоврядування, що може стати запорукою реалізації місцевих цільових програм та заходів щодо розвитку деокупованої території. З цієї метою органами місцевого самоврядування в першу чергу потрібно передбачати комунікаційний план через який відбувається системне та регулярне спілкування з громадою.

Метою статті є науково обґрунтувати основні завдання, які постають перед органами публічного управління на постконфліктних територіях та надати пропозиції щодо напрямків їх відновлення, а саме: розробка та затвердження цільових програм відновлення території територіальної громади; налагодження комунікаційних зв'язків органів місцевого самоврядування та громади.

Ключові слова. публічне управління, постконфліктна територія; відновлення; органи

місцевого самоврядування; планування розвитку територій.

The need to pay increased attention to the development of post-conflict territories, which have suffered the catastrophic consequences of military operations, in order to prevent their transformation into foci of weak development and instability is substantiated. The main tasks that will be faced by public administration bodies at the state and local level, which require systematic actions aimed not only at restoration, but also at the further development of territories and communities, have been determined. The role of international influence on the military situation and their further influence on the post-conflict reconstruction of the territory is determined. The concept of "public management of post-conflict territories" is analyzed as a comprehensive system, which provides for a number of measures - economic, organizational, legal aimed at building a long-term and stable peace, establishing the rule of law, protecting human rights and freedoms, uniting the entire Ukrainian society around a common development strategy state. Among the functions of public management of territories, planning is singled out as a systematic preparation for the formation of the future of territories that have suffered the devastating consequences of military aggression and have destroyed infrastructure and unusable housing stock. The importance of establishing communication links between local self-government bodies is substantiated, which can become a guarantee for the implementation of local target programs and measures for the development of the de-occupied territory. For this purpose, local self-government bodies should first of all provide for a communication plan through which systematic and regular communication with the community takes place. The purpose of the article is to scientifically substantiate the main tasks faced by public administration bodies in post-conflict territories and to provide suggestions regarding directions for their recovery, namely: development and approval of target programs for the recovery of the territory of the territorial community; establishment of communication links of local self-government bodies and the community.

Key words: public administration, post-conflict territory; restoration; local governments; territorial development planning.

УДК 327.5 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.34>

Боклаг В.А.

д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0002-0248-0963

Мерзляк А.В.

д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри менеджменту
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0002-3324-9078

Скрябіна Д.С.

к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри менеджменту
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0001-7138-701X

Постановка проблеми. У зв'язку з агресією з боку Російської Федерації проти України, яка перейшла в активну фазу на початку 2022 року, питання постконфліктного відновлення та публічного управління територіями є надважливими для України, адже після їх деокупації виявляються жакливі наслідки військових дій: руйнування інфраструктури, житлового комплексу, системи управління тощо. Фахівці та експерти зазначають, що наша країна досить важким шляхом прямує до перемоги, але вже нині важливо подбати

та планувати публічній владі країни майбутнє держави в умовах довгоочікуваного миру.

Постконфліктне врегулювання є складним явищем, зокрема ані в міжнародному праві, ані в міжнародних відносинах не були розроблені універсальні підходи чи принципи, які б могли бути застосовані за наслідками будь-якого збройного конфлікту, адже кожен військовий конфлікт має свої особливості, наслідки та шляхи його розв'язання. Саме тому важливою є фахова розробка відповідних перспективних та задалегідь продуманих заходів для України

в цілому та окремо взятих деокупованих територій.

Аналіз основних наукових досліджень та публікацій. Проблема управління постконфліктними територіями та шляхи відновлення досліджували зарубіжні вчені: П. Кольєра (Paul Collier), В. Белло (Bello Walden), К. Конінга (Cedric de Coning), Т. Муріті (Tim Murithi). Основні аспекти відродження постконфліктних територій, проблеми їх економічного розвитку та управління, а також специфіка відновлення країни висвітлено також в працях вітчизняних вчених. Питання управління постконфліктними територіями в своєму дисертаційному дослідженні розглядає Михальська В.В., зокрема вчена здійснює комплексне дослідження політики управління постконфліктними територіями як управлінського процесу, який локалізується в межах території, що зазнала впливу збройного конфлікту. Науковці Полчанов А.Ю., Сливка Р.Р., Ткачова О.Е., розглядають управління постконфліктними територіями та їх подальший соціальний і економічний розвиток з точки зору міжнародного досвіду. Методичні принципи відновлення деокупованих територій в своїх наукових працях визначають Балуєва О.В., Келембет О.С.. Разом з тим більшість вчених роблять висновки, що не може бути одного єдиного рецепта для будь-якої країни щодо постконфліктного відновлення, а потрібен комплексний підхід до кожної окремої ситуації.

Виклад основного матеріалу. Існування на карті України територій, що постраждали внаслідок воєнних дій, актуалізувало питання державного регулювання розвитку територій з особливими умовами. Нині в Україні значна частина територій, на яких відбуваються воєнні дії, але разом з тим значна частина країни є деокупованою після повномасштабного вторгнення рф. Отже, є потреба говорити про необхідність приділення посиленої уваги до розвитку таких територій з тим, щоб не допустити їх перетворення на осередки слабого розвитку і нестабільності.

Військова агресія рф, що почалася у 2014 році та розширилася у 2022-му, спричинила катастрофічні наслідки для України, такі як людські жертви, масштабні руйнування, тимчасова окупація частини територій, масова міграція тощо. Результатом такого страшного вторгнення та окупаційних військових дій стало виникнення на карті України територій, що керуються окупаційною владою, а після їх деокупації досить актуальним стає питання щодо відновлення принципів державного регулювання розвитку територій, які зазнали дій агресії та отримали особливі умови.

За даними фахівців, станом на червень 2023 року з початку повномасштабного російського військового вторгнення загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі України, оцінюється у \$150,5 млрд (за вартістю заміщення). У загальному обсязі прямих збитків найбільшу частку становлять втрати житлового фонду — \$55,9 млрд, враховуючи збитки приблизно \$1 млрд від затоплень і руйнувань житлових будинків внаслідок підриву Каховської ГЕС. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд таких міст, як Маріуполь, Харків, Чернігів, Северодонецьк, Рубіжне, Бахмут, Мар'їнка, Лисичанськ, Попасна, Ізюм і Волноваха. Наприклад, за попередніми оцінками, у Северодонецьку пошкоджено 90% житлового фонду, а такі міста, як Бахмут і Мар'їнка, майже не мають непошкоджених будівель. Втрати активів бізнесу оцінюються на рівні \$11,4 млрд і продовжують зростати [6].

Окрім руйнувань інфраструктури, війна спричинила масову міграцію українців. За даними ООН, кількість біженців з України, зареєстрованих для тимчасового захисту або в аналогічних національних схемах захисту в Європі, станом на серпень 2023 року досягла 5 млн 8,34 тис. осіб. Досить значна частина території України на сьогодні перебуває у тимчасовій окупації. За даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, станом на кінець 2023 року Автономна Республіка Крим, частина Донецької, Запорізької, Луганської, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей досі тимчасово окуповані росією [6].

Припинення економічної діяльності на постраждалих територіях спричинило значні проблеми і для національної економіки в цілому через порушення виробничих ланцюгів, втрату інвестиційної привабливості регіону зокрема та країни в цілому тощо. Тому, після закінчення військових дій існує необхідність не тільки у розбудові деокупованих територій, але й формуванні нових підходів до відновлення як цих регіонів, так і національної економіки в цілому. Дієвим інструментом управління такими територіями має стати державна політика постконфліктного відновлення, яка являє собою систему відповідних задач щодо відновлення та розвитку національної економіки та комплекс заходів щодо їх вирішення. При цьому сучасні світові практики доводять доцільність запровадження програмного підходу при її формуванні і реалізації [7].

Михальською В.В. в наукових працях систематизовано зарубіжний досвід вирішення проблем, пов'язаних з відбудовою постраж-

далих внаслідок військових дій територій та визначено основні принципи розробки програм постконфліктного відновлення. А саме: розумна мінімізація витрат; єдність двох підходів – відновлення старого та створення нового; гнучкість територіального планування, насамперед планування мережі поселень; поетапність; перманентне вдосконалення програм постконфліктної реабілітації; співробітництво урядових та незалежних експертів; партнерство місцевих органів управління з громадянським суспільством (громадськими організаціями) [4].

Постконфліктна влада заслабка, щоб запобігти зовнішнім впливам, тому посилюються позиції міжнародного впливу, а саме економічний фактор. Здебільшого підтримка міжнародних інститутів, яка надається постконфліктним територіям – монетизована, й ці кошти можуть бути спрямовані на відновлення життєво важливої соціальної та політичної інфраструктури зруйнованої конфліктом території [7].

Сучасна система міжнародних відносин відносить питання постконфліктного управління до питань глобального масштабу. Світ спостерігає за перебігом конфлікту, а після завершення конфлікту міжнародні організації та світові держави-лідери готові надавати всебічну підтримку Україні для відновлення управління на постконфліктній території. Така підтримка цілеспрямована та побудована за моделями, які охоплюють багаторічні практики управління постконфліктними територіями, напрацьовані в різних куточках світу та вдосконалені за результатами системної роботи профільних організацій. Водночас міжнародна практика не має дієвих механізмів втручання у власне конфліктну ситуацію. Якщо конфлікт має внутрішньодержавний характер, будь-яка участь у ньому інших держав чи міжнародних акторів буде порушувати принцип суверенності держави. А для врегулювання міждержавних конфліктів немає гнучкої системи міжнародної відповідальності, яка б могла змусити сторони вирішувати свої протиріччя мирним шляхом. Саме тому вплив на постконфліктне відновлення – найбільш оптимальний для міжнародної спільноти варіант [3].

Після припинення дії воєнного стану перед органами публічного управління на регіональному та місцевому рівні повстануть завдання, що потребують системних дій, спрямованих не тільки на відновлення, але і на подальший розвиток територій та громад. Основними завданнями постконфліктного врегулювання в Україні є відновлення та розбудова миру, сприяння економічному розвитку та добробуту населення, захист прав і свобод людини,

утвердження верховенства права та справедливості, збереження та поширення історичної правди про збройний конфлікт та його винуватців.

В таких умовах органам публічного управління необхідно буде розробити як стратегічні, так і тактичні та оперативні плани щодо ефективної ревіталізації зруйнованих територій в контексті досягнення цілей сталого розвитку. Для вирішення цих завдань необхідним буде коригування цілої низки нормативно – правових документів, які певною мірою, сьогодні регламентують сферу містобудування, територіального розвитку, стратегічного планування, антикризового управління тощо.

Поняття “публічного управління постконфліктними територіями” можна розуміти як управлінський процес, який об’єднує ряд спеціальних рішень і дій – які локалізуються в межах території, що зазнала впливу збройного конфлікту, розглядається як ресурс, що потребує встановлення інституційного порядку і подолання наслідків конфлікту [4]. Якщо розглядати “публічне управління постконфліктними територіями” як систему, то можна визначити, що це всеохоплююча система, яка передбачає ряд заходів - економічних, організаційних, правових спрямованих на розбудову довгострокового та сталого миру, утвердження верховенства права, захист прав і свобод людини, об’єднання всього українського суспільства навколо спільної стратегії розвитку держави.

Систему публічного управління розглядають як цілеспрямовану координацію процесів, що відбуваються в суспільстві та пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Серед функцій публічного управління територіями для досягнення відповідної мети, виділять функції організації, планування, мотивації і контролю, як такі, що необхідні для формування і досягнення цілей та повинні бути як результативними, так і ефективними. Окремо можемо виділити саме планування, що означає системну підготовку до формування майбутнього територій, які зазнали руйнівних наслідків військової агресії та мають зруйновану інфраструктуру та малоприсаєдбаний для використання житловий фонд.

Головний сенс планування полягає у підвищенні ефективності діяльності системи шляхом цільової орієнтації та координації всіх процесів, виявлення ризиків і зниження їх рівня, підвищення гнучкості й адаптованості до змін. Розглядаючи планування у вузькому розумінні, його можна визначити як систематизовану підготовку рішень. Зокрема, територіальні межі конфлікту під час планування управління

постконфліктними територіями дозволяють прогнозувати, які процеси можуть відбуватися на таких територіях. З одного боку, територія може реінтегруватися в наявну в державі політичну систему, а з іншого боку, на постконфліктній території може будуватися нова управлінська система.

Одним із завдань, які стоять перед органами влади країни є завчасна підготовка до змоги спрямувати управлінські зусилля, організаційні, комунікаційні та технічні можливості на відновлення постконфліктної території. З цієї метою, на нашу думку доцільним є розробка та затвердження цільових програм відновлення території територіальної громади (її частини). Такі програми можуть визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включати комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища.

Одним з негативних наслідків війни на деокупованих територіях може стати відсутність сталої системи публічного управління. Водночас відсутність єдності керівництва у постконфліктних умовах ставить під загрозу всю сукупність рішень та дій у межах управління органами місцевого самоврядування на деокупованих територіях. Вважаємо, що в постконфліктний період саме місцеві влади та органи державного управління мають всі підстави для того, щоб брати на себе найбільший рівень відповідальності за стабілізацію ситуації, планомірний та поступовий перехід до економічного розвитку та відновлення.

Вибудовуючи та відтворюючи нові відносини влади та громади органи влади не просто отримують переваги від співпраці з більшою кількістю ресурсів, ніж ті, які є в наявності, а ще й отримують легітимізацію власної управлінської діяльності та розділяють відповідальність за наслідки управлінських рішень, які можуть виникати в такій системі.

Під час процесу відбудови і реконструкції децентралізація влади виступає в якості засобу відновлення довіри населення до органів влади, а таким чином й до її легітимності на місцевому рівні, повторному розподілу ресурсів, більш ефективному обміну інформацією, кращому дотриманню законів і порядку. Новостворені органи місцевого самоврядування можуть сприяти участі місцевого населення у відновленні і розбудові миру, і таким чином зменшити настрої щодо соціального

розділення суспільства та сепаратизму, які часто є джерелом конфліктів, і таким чином, дозволяє створити довіру в суспільстві держави, яка зазнала наслідків збройного протистояння [8].

На нашу думку, діяльність органів влади та місцевого самоврядування повинна бути спрямована на відновлення деокупованої території та в цілому сприятливого "постконфліктного клімату громади", що може здійснюватися за кількома напрямками:

- побудова управлінської структури, системи органів, установ, організацій та взаємозв'язків, здатних забезпечити вирішення завдання з відновлення та подальшого розвитку території;

- відновлення комунікаційних взаємозв'язків між владою та населенням. Ця система має в будь-якому разі вирішувати завдання недопущення відновлення конфлікту;

- розвиток ефективного менеджменту, який призведе до конкретних результатів. За цим напрямком важливою є постановка цілей та завдань, які мають бути виконані.

Серед зазначених напрямків можемо відмітити саме відновлення комунікаційних зв'язків, адже саме комунікація місцевих органів влади з громадою, налагодження взаєморозуміння та отримання підтримки членів громади є запорукою реалізації будь-яких програм та заходів щодо розвитку території. З цієї метою органами місцевого самоврядування в першу чергу потрібно передбачати комунікаційний план через який відбувається системне та регулярне спілкування з громадою. План також може включати оцінку успішності та ефективності комунікації. Передуює плануванню комунікаційного зв'язку комунікаційна стратегія, як дороговказ, сформований із ключових повідомлень для громади на декілька років вперед, що охоплює всі сфери життя громади.

Висновки та пропозиції. Постконфліктне відновлення передбачає комплексне бачення проблем, які потребують їх вирішення та заздалегідь продуманих планових заходів зі сторони органів публічної влади. В першу чергу є необхідність приділення посиленої уваги до публічного управління деокупованими територіями з метою недопущення їх перетворення на осередки слабого розвитку і нестабільності.

Як свідчать світові практики, постконфліктне відновлення передбачає комплексне бачення проблем, які потребують розв'язання. Тому, дієвим інструментом управління постконфліктними територіями є планомірна заздалегідь опрацьована програма відновлення території громади, яка являє собою систему

відповідних задач щодо відновлення та розвитку національної економіки та комплекс заходів щодо їх вирішення.

Також після деокупації території, в першу чергу органи місцевого самоврядування та органи влади повинні забезпечити сприятливий “постконфліктний клімат громади” для соціального та економічного його розвитку. З цією метою важливим є налагодження комунікаційних зв’язків, що є запорукою реалізації будь-яких програм та заходів щодо розвитку території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балуєва О.В. Методичні принципи відновлення деокупованих територій. Економіка та управління національним господарством, № 8. С. 41-44.

2. Келембет О. С. Сутність і особливості формування державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій. Менеджер. 2017. № 1. С. 64-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2017_1_12.

3. Михальська В.В. Міжнародний вплив на політику управління постконфліктними територіями. *Політичне життя*, 2017. № 3-2017. С. 65-69.

4. Михальська В.В. Постконфліктні управлінські практики в економічній політиці. *Політичне життя*, 2018. № 2. С. 55-60.

5. Полчанов А. Ю. Методика оцінки фінансового потенціалу держави у подоланні наслідків військових конфліктів. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2018. Вип. 1. С. 88-93. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ptmbo_2018_1_15.

6. Сайт Київської школи економіки URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynusyagaye-151-2-mlrd-otsinka-stanom-na-1-veresnya-2023-roku/>

7. Швець К.А. Світові моделі управління постконфліктними територіями. Досвід для України URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/12185>.

8. Local Governance, peace building and state building in post-conflict settings:

a UNDP Discussion Paper URL: <http://www.undcf.org/gfld/docs/post-conflict.pdf>