

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ У ПОСТВОЄННИЙ ПЕРІОД: РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ АСПЕКТИ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TERRITORY RECONSTRUCTION DURING THE CONTINUOUS WAR PERIOD: REGIONAL AND LOCAL ASPECTS

У статті розкрито регіональні та місцеві аспекти державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період, оскільки саме на регіональному й місцевому рівнях є більша кількість змог для стимулювання бізнесу, а також залучення інвестицій, зокрема більш просто й оперативніше сформувати потрібне підґрунтя для того, щоб запустити бізнес-процеси, налагодити контакти й закріплювати партнерські відносини з інвесторами, реалізувати пілотні проекти. Зважаючи на це, розуміння векторів змін в контексті державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період на регіональному й місцевому рівнях – гарантія успішного й результативного відновлення й відбудови всього соціально-економічного механізму України. Розкрито роль партисипативного управління у повоєнному відновленні територій. Визначено головні проблеми, спричинені війною, зокрема зменшення державного потенціалу, доходів мешканців територіальних громад, місцевої економіки, частина чоловіків на війні, певна кількість виїхала за межі держави чи переїхала в інші регіони, повертаються люди з інвалідністю, в деяких територіальних громадах оселилися внутрішньо переміщені особи, між різними групами осіб утворюються конфліктні ситуації, посилюються психологічні проблеми. Наведено напрями взаємодії регіональної місцевої влади та бізнесу. Визначено інструменти, які будуть сприяти ефективному подальшому розвитку місцевої економіки, зокрема організація місцевих банків як фінансового інструмента сприяння комунальній економіці; розвиток комунальної енергетики; формування комунальних фондів спільного інвестування у реконструкцію житлового фонду при участі жителів, а також місцевого бізнесу; введення в дію формату «муніципально-приватного партнерства»; розвиток комунальних медичних закладів; формування мережі продуктових кооперативів. З'ясовано, що рекомендовані вектори й інструментарій регіонального й місцевого розвитку в повоєнний період будуть сприяти не лише загальному економічному відновленню, а й сформують змоги для розв'язання ряду давніх проблем, як-от: вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку, зростання енергетичної безпеки на місцевому рівні, збільшення показників екологічності й продуктивності виробництва, поліпшення просторово-територіального розвитку, структури місцевої економіки тощо.

Ключові слова: державне управління, партисипативне управління, повоєнне від-

новлення територій, регіональна місцева влада, місцева економіка.

The article reveals the regional and local aspects of state administration in the field of territorial reconstruction in the post-war period, since it is at the regional and local levels that there are more opportunities to encourage business and attract investments: it is easier and faster to create the necessary conditions for starting business processes, establish contacts and establish partnerships with investors, to implement pilot projects, etc. In this regard, understanding the directions of changes in the context of state administration in the field of territorial restoration in the post-war period at the regional and local levels is a guarantee of successful and effective restoration and reconstruction of the entire socio-economic mechanism of Ukraine. The role of participatory management in the post-war reconstruction of territories is revealed. The main problems caused by the war are identified, including the reduction of state resources, the income of residents of territorial communities, the local economy, part of the male population in the war, part of it went abroad or moved to other regions, people with disabilities are returning, resettlers appeared in some territorial communities, between different conflicts arise in groups of people, psychological problems worsen. Areas of interaction between regional local authorities and business are indicated. The tools that will contribute to the effective further development of the local economy have been determined, in particular, the creation of local banks as a financial instrument for supporting the communal economy; development of communal energy; creation of communal funds for joint investment in housing reconstruction with the participation of residents and local businesses; launch of the «municipal-private partnership» format; development of communal medical institutions; creation of a network of food cooperatives. It was found that the proposed directions and tools of regional and local development in the post-war period will contribute not only to general economic recovery, but also create opportunities for solving a number of long-standing problems, such as: equalizing disparities in regional development, increasing energy security at the local level, increasing indicators environmental friendliness and efficiency of production, improvement of spatial and territorial development, structure of the local economy, etc.

Key words: public administration, participatory administration, post-war reconstruction of territories, regional local government, local economy.

УДК 342.951:35.071.5](477)
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.39.42>

Колодій О. М.

кандидат наук з державного управління,
керуючий партнер
Адвокатське об'єднання
«Правовий шлях»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Завдання відродження України, й в тому числі її економіки, промислової, а також соціальної інфраструктури, системи відтво-

рення людських ресурсів, передбачає декілька аспект. Зокрема, національний аспект потрібний для утворення загальних «контурів», формування зрозумілого образу економіки май-

бутнього загалом. Водночас регіональний і місцевий аспекти дозволяють гарантувати втілення загальнонаціональних завдань на певних визначених територіях держави, в такий спосіб «вирівнюючи» деякі регіональні відмінності в розрізі загальнонаціональних цілей та завдань. З огляду на це розуміння векторів змін в розрізі державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період на регіональному й місцевому рівнях – гарантія успішного й продуктивного відновлення, а також відбудови всього соціально-економічного механізму України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику розвитку територіальних громад у поствоєнний період досліджували різні вітчизняні науковці, серед яких М. Ажажа, В. Ємець, І. Пирого, М. Пирого, О. Суший, А. Ткачук, Ю. Третьяк і інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте продовжують залишатися ще нерозв'язаними питання значення громад й органів місцевого самоврядування в плануванні відбудови й пошуках дієвих механізмів термінового відновлення територій на тлі воєнного стану.

Метою статті є розкриття регіональних та місцевих аспектів державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Розвиток місцевого самоврядування та збільшення повноважень територіальних громад – основа забезпечення безпеки, економічного розвитку та соціальної стабільності єдиної України. На регіональному й місцевому рівнях є більша кількість змог для стимулювання бізнесу, а також залучення інвестицій, зокрема більш просто й оперативніше сформулювати потрібне підґрунтя для того, щоб запустити бізнес-процеси, налагодити контакти й закріплювати партнерські відносини з інвесторами, реалізувати пілотні проекти та ін. Ухвалення головних стратегічних рішень стосовно напряму соціально-економічного розвитку регіонів – відповідальність центральної влади, в той час, коли змістове наповнення соціально-економічного розвитку повинне стати сектором відповідальності місцевої влади, зокрема й органів місцевого самоврядування на рівні регіонів, районів і громад. Це визначає зростання суб'єктності місцевої влади.

Довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалою російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-еко-

номічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. Адже ніяких обмежень повноважень при введенні воєнного стану не передбачено. Органи місцевого самоврядування і надалі продовжують виконувати власні повноваження, покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Додатково до цього Закону повноваження органів місцевого самоврядування регулюються положеннями Закону України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [6]. Якщо органи місцевого самоврядування не здійснюють або не мають можливості здійснювати покладені на них Конституцією та законами України повноваження, то відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» утворюються тимчасові державні органи – військові адміністрації населених пунктів в межах територій територіальних громад. В умовах збройної агресії вони здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Територіальні громади доводять, що розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень є виправданим і розумним кроком. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою в особі військових адміністрацій передбачає три режими їх співпраці:

- 1) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією;
- 2) спільне управління громадою;
- 3) розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня [3, с. 120].

В Україні місцеве самоврядування підтвердило власну життєздатність. На тлі воєнного стану місцева влада продовжує працювати надавати послуги громадянам, а також підтримує армію. Головною ланкою, яка гарантує стабільність тилу в умовах війни, є територіальні громади. Громади своєю колективною діяльністю не лише збільшують власні можливості, а й також мають важливе значення в зміцненні економічного потенціалу держави. На початковій стадії широкомасштабного російського вторгнення територіальні громади взяли за обов'язок підтримувати Збройні сили України й частину їхніх функцій, забезпечувати життєдіяльність громади (нерідко в обставинах бойових дій); допомагали евакуювати й розміщувати людей в порівняно безпечних грома-

дах; підтримували релокацію підприємств, й головне – підтримували стабільність у соціумі.

Планування повоєнного відновлення України вже відбувається на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Українська влада чітко висловила намір інституціоналізувати та централізувати процес відновлення шляхом створення відповідного органу. На загальнодержавному рівні було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни, головним завданням якої є підготовка проекту Плану післявоєнної відбудови та розвитку України. Національний план виходу України з наслідків війни ще формується. Регіональні та місцеві плани відновлення будуть розроблені без використання класичного інструменту інтеграції екологічних питань та участі громадськості (стратегічної екологічної оцінки) [1, с. 623].

Важливу роль у повоєнному відновленні територій повинне відігравати партисипативне управління, яке може бути ключем до успішної участі громадськості в процесах євроінтеграції (моніторинг процесу, допомога уряду, тіньове звітування, прийняття рішень з екологічних рішень, електропостачання, обмеженості людського та фінансового ресурсу громадських організацій) [6, с. 155]. Головною технологією запровадження партисипативного управління є забезпечення прозорості та участі інструментами діджиталізації. Однією зі складових такого інструменту може бути питання електронної демократії – проведення зустрічей, консультацій, дискусій тощо. Одна з цілей такої платформи – для будь-якої зацікавленої особи, включно з представниками місцевого самоврядування, які не мають час або ресурси для участі або щоденного спостереження за процесом, щоб мати можливість приєднатися до такої платформи та бути в курсі [1, с. 624].

Внаслідок війни постала величезна кількість болючих проблем: зменшується державний потенціал, скорочуються прибутки мешканців територіальних громад, місцева економіка перебуває в стані падіння, частина чоловіків перебуває на війні, частина виїхала за межі держави чи переїхала в інші регіони, повертаються люди, що мають інвалідність, в деяких територіальних громадах поселилися внутрішньо переміщені особи, між різними групами осіб утворюються конфліктні ситуації, посилюються психологічні проблеми. В подібних обставинах збільшуються ризики стосовно реалізації програм донорської підтримки територіальних громад, тому що потрібно оперативні відповідати на потреби, які зазнають змін. Через це так потрібно залучати мешкан-

ців громад до спільного розв'язання певних місцевих програм. У Брюсселі на засіданні Комітету регіонів Європарламенту Анатолій Ткачук наголосив, що в залежності від типу громади і місця її розміщення громади мають свої особливості:

1) спільні потреби: розвиток громад, підтримка місцевої економіки, забезпечення освітнього процесу;

2) особливі потреби звільнених та найбільш уражених територій: відновлення найбільш критично важливих об'єктів інфраструктури, забезпечення мінімальних потреб населення у послугах, повернення жителів на території громад;

3) особливі потреби тилових громад: забезпечення вимушених переселенців житлом та харчуванням, забезпечення жителів громади та переселенців якісними послугами, забезпечення інтеграції вимушених переселенців у життя громади, планування нової забудови з урахуванням кліматичних змін і потреб переселенців [7].

Оновлені «правила гри» для регіональної місцевої влади та взаємодії бізнесу повинні передбачати такі основні напрями:

1. Забезпечення першочергової ролі місцевої влади у формуванні стратегії регіонального розвитку та надання їй достатньої кількості інструментів для реалізації цієї стратегії.

2. Забезпечення стратегічного планування та прийняття середньо- і довгострокових програм розвитку територій.

3. Розширення фінансової бази місцевого самоврядування та відповідність повноважень місцевої влади ресурсам, що є у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

4. Збільшення ролі та максимальне розширення повноважень місцевої влади та розроблення відповідних правових механізмів щодо створення умов ведення бізнесу, а також залучення та управління інвестиціями.

5. Збільшення інституційних та фінансових ресурсів місцевої влади для управління інвестиціями у рамках відповідних територій.

6. Посилення координації функцій центральної та регіональної влади для більш ефективного управління інвестиційними ресурсами на національному та регіональному рівнях.

7. Посилення участі та можливостей органів місцевого самоврядування у програмах транскордонного та регіонального співробітництва з країнами ЄС.

8. Посилення ролі місцевих бюджетів у здійсненні інвестицій в регіонах та удосконалення системи місцевих фінансів збільшення видатків органів місцевого самоврядування у капітальні інвестиції в основні фонди.

9. Розвиток міжрегіональної співпраці та участі різних регіонів у спільних проектах з метою посилення відносин між поділеними та ізольованими територіальними громадами [2, с. 70-71].

Для планування на середньострокову перспективу треба створити реєстр внутрішньо переміщених осіб, які не планують повертатися до своїх регіонів. Важливо інформувати внутрішньо переміщені особи про можливості започаткувати власний бізнес, про фінансування в межах програм пільгового кредитування, грантів та міжнародної технічної допомоги. Територія, яка виконує роль «глибокого тилу» країни, здійснює допомогу переміщеним підприємствам; складає програми зайнятості для переміщених осіб; забезпечує транспортні коридори для ввезення гуманітарної допомоги та імпорту й експорту; а також упроваджує будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб; максимально зберігає економічний потенціал регіону. Одночасно громади, які перебувають у тилу, надають допомогу прифронтовим регіонам та тим, які знаходяться на лінії фронту. Це перш за все гуманітарна допомога, технічна допомога в евакуації виробництва, логістична підтримка для забезпечення зв'язку цих регіонів з рештою території країни. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування, які перебувають у тилу, також здійснюють заходи національного спротиву, антитерористичного забезпечення, належного функціонування систем оповіщення та сховищ. Великі ризики для тилкових регіонів складають затягування війни, масштабна руйнація інфраструктури ракетними ударами, окупація [1, с. 625-626].

Зростанню місцевої економіки будуть сприяти такі інструменти:

- організація місцевих банків як фінансового інструмента сприяння комунальній економіці. Місцеві банки здатні обслуговувати рахунки місцевих підприємств, акумулювати гроші суб'єктів місцевої економіки для того, щоб фінансувати інфраструктурні проекти, зокрема й надавати довгострокове фінансування. Також місцеві банки сприятимуть утворенню ланцюгів зовнішнього фінансування, щоб одержати більш дешеві кошти від іноземних фінансових установ, а також міжнародних організацій;

- розвиток комунальної енергетики визнає організацію комунальних енергокомпаній із зовнішніми інвестиціями, котрі провадитимуть діяльність на базі відновлюваних джерел енергії чи тих, котрих достатньо у певному регіоні. Результатом втілення таких проектів може бути оновлення енерго- та теплогенеру-

ючих виробничих фондів, скорочення залежності від дороговартісної імпортової сировини, покращення якості послуг житлово-комунального господарства;

- формування комунальних фондів спільного інвестування в реконструкцію житлового фонду при участі жителів і місцевого бізнесу. Організацію подібних фондів має змогу ініціювати місцева влада, а їхнє фінансування можна здійснювати завдяки інвестиційній складовій місцевих бюджетів, внескам жителів та, крім того, коштам місцевого бізнесу;

- введення в дію формату «муніципально-приватного партнерства», що дає змогу без приватизації майна здійснювати залучення приватних партнерів до його оновлення, формування й управління. Зазначений інструмент дасть можливість покращити результативність управління, залучити інвестиції, ввести інноваційні рішення, здійснити розподіл підприємницьких і інвестиційних ризиків між партнерами. Прикладом подібного партнерства може стати будівництво комунальних платних доріг між населеними пунктами й, крім того, розвиток місцевих транспортних компаній;

- розвиток комунальних медичних закладів, який ставатиме дедалі більш актуальним на фоні зменшення державного фінансування об'єктів галузі охорони здоров'я. Сприяння функціонуванню комунальних медичних закладів має орієнтуватися на виконання двох завдань. По-перше, зростання доступності для місцевого населення щодо одержання значно ширшого переліку сучасних медичних послуг. По-друге, покращення якості послуг, які вже надають на місцях;

- формування мережі продуктивних кооперативів, через котрі реалізовуватимуться зокрема продовольчі товари соціального характеру. В таких кооперативів буде два вагомні завдання: вони стануть ринком збуту для продукції місцевих фермерів та фермерських господарств, а місцеві мешканці одержать змогу купувати значно доступніші та якісніші продукти місцевого виробництва у своїх населених пунктах. Зазначені кооперативи стануть альтернативою торгівельним мережам та орієнтуватимуться на запити місцевих покупців і виробників. У кооперативах доступності продукції можливо досягти, уникнувши зайвих ланок посередників, та за допомогою місцевої влади, в тому числі шляхом надання пільг для оренди приміщень та ін.

Висновки. Таким чином, програма відновлення України повинна насамперед сконцентруватися на сприянні інституціям. Як показують дослідження, кращий результат розвитку отримують ті держави, що мають

потужні інституції, а не розмір допомоги. Навіть незважаючи на страшні випробування війною, довіра українців до державних та соціальних інститутів лише посилюється. Ні агенції з відновлення України, ні міжнародні та громадські організації не мусять здійснювати заміну або повторювати функції державних інституцій, переймати на себе діяльність місцевих органів влади. Територіальні громади й громадськість спроможні активно та результативно брати участь в ухваленні рішень стосовно відбудови та контролювати роботу владних структур, застосовуючи цифрові технології. Відновлення слід розпочинати якнайшвидше, вже сьогодні, не чекаючи, поки війна завершиться. Фінансова підтримка міжнародних донорів і гранти для того, щоб реконструювати знищені об'єкти, повинна залучатися для економічного розвитку, а не заміщувати його.

Рекомендовані вектори й інструментарій регіонального й місцевого розвитку в повоєнний період будуть сприяти не лише загальному економічному відновленню, а й забезпечать змоги для розв'язання ряду давніх проблем, як-от: вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку, зростання енергетичної безпеки на локальному рівні, зростання показників екологічності й продуктивності виробництва, поліпшення просторово-територіального розвитку, структури місцевої економіки тощо. Наступні наукові дослідження можуть мати відношення як до найперспек-

тивніших векторів зростання окремо обраних територій і локацій, так і пошуків рівноваги між розвитком проектів національної ваги й місцевої в аспекті планування поствоєнного відродження економіки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ажажа М.А. Партисипативне управління в органах місцевого самоврядування для повоєнного відновлення України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (25-26 травня 2023 року, м. Запоріжжя). Одеса : Олді+, 2023. С. 622-626.
2. Ємець В.В. Економічний розвиток у повоєнний період в Україні: регіональний та місцевий аспекти. *Економіка та держава*. 2022. № 5. С. 68-72.
3. Пирого І.С., Пирого М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Випуск 77. С. 117-123
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
6. Суший О. Партисипативне прогнозування: адаптація європейського досвіду до завдань повоєнного відновлення України. *Проблеми політичної психології*. 2022. № 11(25). С. 142-160.
7. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>.