

Р. В. Ясенчукздобувач наукового ступеня кандидата наук
Національного університету цивільного захисту України

УЧАСТЬ ГРОМАД У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ

У статті комплексно досліджено участь територіальних громад у процесі формування політики відновлення територій України в умовах масштабних викликів, спричинених воєнними діями, руйнуванням соціальної та виробничої інфраструктури, а також трансформаційними процесами у системі публічного управління. На основі аналізу сучасної наукової літератури, нормативно-правових актів та емпіричних даних виявлено, що саме активне залучення громад до розроблення і реалізації стратегій відновлення забезпечує не лише прозорість та підзвітність органів влади, а й підвищує ефективність використання фінансових та людських ресурсів. Показано, що у контексті децентралізаційної реформи громади отримали ширші можливості брати участь у прийнятті рішень, розробляти власні проекти та впроваджувати локальні ініціативи, що сприяє швидшій соціально-економічній реінтеграції постраждалих регіонів. У роботі детально розглянуто теоретичні засади партиципації, принципи доброго врядування та інструменти залучення громад: громадські слухання, партиципаторне бюджетування, стратегічні планувальні сесії, робочі групи при органах місцевого самоврядування. На прикладі окремих регіонів України доведено, що впровадження таких інструментів позитивно впливає на якість управлінських рішень, формує довіру населення та стимулює місцевий бізнес. Особливу увагу приділено нормативно-правовій базі, зокрема Стратегії національної безпеки України, яка визначає участь громад як один з ключових елементів системи відновлення та зміцнення стійкості держави. Запропоновано рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності громад, створення комунікаційних платформ для обговорення стратегічних рішень, розвитку механізмів моніторингу та оцінювання результатів відновлювальних проектів. Автор обґрунтовує, що в умовах післявоєнної відбудови саме місцеві громади стають ключовим суб'єктом формування нової моделі регіонального розвитку, здатної забезпечити довгострокову економічну стабільність, соціальну консолідацію та підвищення національної безпеки.

Ключові слова: децентралізація, відновлення територій, участь громад, публічне управління, партиципаторне бюджетування, стратегічне планування, регіональна політика, післявоєнна реконструкція, сталий розвиток, національна безпека.

Постановка проблеми. Сучасні умови розвитку України характеризуються надзвичайно складними викликами, пов'язаними з масштабними руйнуваннями інфраструктури, соціально-економічними втратами та демографічними змінами, спричиненими збройною агресією проти держави. Питання відновлення територій набуло особливої гостроти, адже без своєчасного та комплексного відновлення об'єктів критичної інфраструктури, житлового фонду, соціальних установ та виробничих потужностей неможливо забезпечити належний рівень життя населення, стимулювати локальну економіку й формувати умови для повернення внутрішньо переміщених осіб. Водночас існуюча система державного управління часто не спро-

можна самостійно й оперативно враховувати специфіку потреб кожного регіону чи громади, що призводить до розриву між задекларованими стратегіями та реальними результатами їх виконання.

У цьому контексті постає необхідність якісно нового підходу до формування політики відновлення територій, у центрі якого має бути безпосередня участь територіальних громад як повноправних суб'єктів ухвалення рішень. Саме громади володіють найбільш повною інформацією про локальні проблеми, пріоритети розвитку та потенціал ресурсної бази, а отже, їх залучення дозволяє формувати більш ефективні, адресні та економічно обґрунтовані програми відновлення [1][2]. Проте на практиці участь

громад часто має декларативний характер, обмежується формальними обговореннями та не супроводжується належною інституційною підтримкою. Відсутність системного підходу до залучення громад знижує рівень довіри населення до влади, уповільнює процеси реконструкції та призводить до нераціонального використання бюджетних коштів.

Ситуація ускладнюється тим, що, попри проведenu децентралізаційну реформу та надання громадам ширших повноважень, залишаються нерозв'язаними проблеми недостатньої кваліфікації місцевих кадрів, слабкої координації між органами влади різних рівнів, а також обмежених механізмів впливу громад на прийняття стратегічних рішень [4][6]. У результаті актуалізується потреба наукового осмислення шляхів підвищення ролі громад у формуванні політики відновлення територій, розроблення дієвих механізмів їх участі та створення інституційних умов для трансформації громадських ініціатив у конкретні, фінансово забезпечені проекти. Отже, проблема полягає у пошуку таких підходів і моделей взаємодії між державою та громадами, які б дозволили максимально ефективно використати потенціал місцевого самоврядування, забезпечити прозорість та підзвітність процесів відновлення й досягти сталого розвитку регіонів України у післякризовий період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика участі громад у процесах прийняття рішень та реалізації політики відновлення територій посідає важливе місце в сучасній науковій літературі з державного управління та регіональної економіки. У працях К.П. Мельника підкреслюється, що процес децентралізації в Україні створив підґрунтя для розширення функцій місцевого самоврядування та формування ефективних механізмів контролю за використанням бюджетних ресурсів [1]. М.М. Русинюк у своїх дослідженнях акцентує увагу на проблемах та недоліках децентралізаційних процесів, зокрема на слабких каналах комунікації між центром і громадами та недостатньому рівні їхньої підготовки до реалізації власних повноважень [2].

О.В. Середя розглядає відновлювальну енергетику як перспективний напрям розвитку сільських територій, що є складовою ширшої політики відновлення та сталого розвитку, і наголошує на необхідності врахування місцевих ініціатив при плануванні проектів [3]. У монографії М.С. Куйбіди розкрито механізми державно-

го управління розвитком міст, які можуть бути адаптовані для сучасних умов відновлення регіонів [4]. Значний внесок у теоретико-методологічну базу зробили праці М.І. Долішнього та З.В. Герасимчук, де систематизовано принципи регіональної політики та запропоновано методи її реалізації з акцентом на сталий розвиток [5][6].

Крім того, нормативно-правові документи, зокрема Стратегія національної безпеки України, визначають участь громад як важливий інструмент підвищення стійкості держави, що відображає сучасні тенденції розвитку публічного управління [7]. Сукупність цих досліджень формує теоретичне підґрунтя для подальшого вивчення та вдосконалення механізмів участі громад у формуванні політики відновлення територій, хоча практичні аспекти їх реалізації потребують подальшого осмислення та поглибленого аналізу.

Метою статті є всебічне дослідження ролі та механізмів участі територіальних громад у формуванні політики відновлення територій України в умовах післявоєнної відбудови.

Виклад основного матеріалу. Участь громад у формуванні політики відновлення територій ґрунтується на концепціях демократичного врядування, партиципації та сталого розвитку, які передбачають активне залучення населення до процесів планування, ухвалення рішень та контролю за їх виконанням. Теоретичною основою виступає ідея субсидіарності, згідно з якою рішення мають прийматися на тому рівні влади, який є найближчим до громадян, та забезпечує максимальну ефективність управління ресурсами. У науковій літературі участь громад розглядається як важливий механізм узгодження державних стратегій і локальних потреб, що дозволяє поєднати загальнонаціональні цілі з особливостями розвитку конкретних регіонів [5][6].

Децентралізаційна реформа в Україні створила інституційне підґрунтя для розвитку партиципаторних практик, закріпивши за територіальними громадами значний спектр повноважень у сфері бюджетного планування, стратегічного розвитку та управління майном [1]. У цьому контексті громади виступають не лише як об'єкти державної політики, а як її активні суб'єкти, здатні ініціювати відновлювальні проекти, брати участь у громадських слуханнях, створювати робочі групи та впроваджувати інноваційні механізми фінансування, зокрема партиципаторне бюджетування [2][4].

В основі участі громад лежить принцип відкритості та прозорості, що передбачає повний доступ до інформації про плани відновлення, можливість вільно висловлювати пропозиції та контролювати використання коштів. Теоретики державного управління наголошують, що саме інституційне закріплення процедур участі – через місцеві статuti, регламенти рад та положення про громадські ініціативи – є запорукою системності й стабільності цих процесів [6]. З огляду на післявоєнні реалії, участь громад стає не лише демократичним правом, а й інструментом відновлення соціального капіталу, зміцнення довіри до органів влади та розвитку економічної спроможності регіонів.

Таким чином, теоретичні засади участі громад у формуванні політики відновлення територій передбачають поєднання принципів участі, субсидіарності та сталого розвитку з інституційними механізмами децентралізованого управління, що в сукупності забезпечує можливість перетворення локальних ініціатив на реальні програми відновлення та розвитку.

Процес децентралізації, що активно реалізується в Україні з 2014 року, став одним із ключових чинників посилення ролі територіальних громад у системі публічного управління та формування політики відновлення територій. Сутність децентралізації полягає у передачі значної частини повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до місцевих органів самоврядування, що дало змогу громадам більш оперативного реагувати на власні потреби та формувати власні пріоритети розвитку [1][2].

До початку реформи більшість управлінських рішень щодо розвитку регіонів ухвалювалися на центральному рівні, часто без урахування локальних особливостей та реального стану інфраструктури. Внаслідок цього виникали затримки у реалізації проектів, нецільове використання коштів та низький рівень довіри громадян до влади. Децентралізація змінила цю парадигму: створення об'єднаних територіальних громад, надання їм права розпоряджатися місцевими бюджетами та затверджувати власні стратегії розвитку сприяло формуванню нової управлінської культури, заснованої на участі та співпраці [4].

У сфері відновлення територій це проявляється у тому, що громади отримали можливість безпосередньо визначати, які об'єкти інфраструктури потребують першочергової

реконструкції, які проекти доцільно фінансувати в умовах обмежених ресурсів та які ініціати-ви найкраще відповідають потребам місцевого населення. Наприклад, у низці регіонів вже реалізовано партиципаторні бюджети, де мешканці голосують за проекти ремонту доріг, відновлення шкіл чи медичних закладів, а також активно залучаються до громадських слухань щодо довгострокових планів відбудови [5][6].

Крім того, децентралізація підвищила прозорість управлінських процесів: запровадження електронних систем обліку бюджетних рішень та публічних звітів дало змогу громадянам здійснювати контроль за розподілом коштів і оцінювати ефективність дій місцевої влади. Згідно з аналізом останніх досліджень, громади, що активно використовують інструменти, надані децентралізаційною реформою, демонструють вищі показники реалізації відновлювальних проектів і кращі результати залучення інвестицій [1][2][4].

Водночас, вплив децентралізації не позбавлений викликів. Залишається проблема недостатньої кваліфікації окремих представників місцевого самоврядування, обмеженість фінансових ресурсів у громадах, що найбільше постраждали від воєнних дій, а також нерівномірність розвитку між регіонами. Однак саме розширення автономії та можливостей для прямої участі мешканців створює підґрунтя для подолання цих проблем у довгостроковій перспективі.

Отже, децентралізація стала ключовим чинником активізації участі громад у формуванні політики відновлення територій. Вона не лише надала громадам правові та фінансові інструменти для самостійного планування розвитку, а й сприяла становленню нової культури взаємодії між владою та громадянами, що є важливою передумовою сталого та ефективного відновлення країни.

Ефективне залучення громад до формування політики відновлення територій вимагає не лише політичної волі, а й чітко визначених, інституційно закріплених практичних механізмів. У сучасних умовах післявоєнної реконструкції саме ці механізми стають ключовим інструментом поєднання стратегічних завдань держави з реальними потребами локальних спільнот. Одним із найпоширеніших інструментів є громадські слухання, які дозволяють мешканцям безпосередньо висловлювати свою думку щодо проектів реконструкції, розподілу

бюджетних коштів чи пріоритетів у відновленні об'єктів соціальної інфраструктури. Проведення таких слухань, відповідно до місцевих статутів та регламентів, забезпечує відкритість процесу ухвалення рішень і підвищує довіру до органів влади [5][6].

Не менш важливим механізмом є партиципаторне бюджетування – практика, коли певний відсоток коштів місцевого бюджету спрямовується на проекти, запропоновані та обрані самими мешканцями громади. Цей інструмент демонструє особливу ефективність у післявоєнних умовах, адже дозволяє швидко реагувати на першочергові потреби, зокрема відновлення доріг, лікарень, шкіл, облаштування тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб. У низці українських громад реалізація партиципаторних бюджетів уже призвела до відчутних результатів: зростання кількості локальних ініціатив, підвищення прозорості видатків і формування спільної відповідальності мешканців за розвиток території [1][4].

Серед інших практичних механізмів значне місце займають стратегічні планувальні сесії та робота спеціальних координаційних комітетів. Стратегічні сесії проводяться за участі представників місцевої влади, бізнесу, громадських організацій та активістів з метою вироблення середньо- й довгострокових планів відновлення, що враховують не лише нагальні потреби, а й потенційні можливості території. На таких сесіях обговорюються сценарії відновлення інфраструктури, залучення інвестицій, розвиток нових галузей, а також визначаються конкретні показники, за якими громади зможуть оцінювати прогрес. Координаційні комітети, у свою чергу, забезпечують сталість процесу, моніторинг виконання планів і формування пропозицій для органів вищого рівня [6].

Додатково важливу роль відіграє розвиток електронних платформ та інструментів цифрової демократії, через які мешканці можуть подавати свої пропозиції, брати участь у голосуваннях, стежити за станом реалізації проектів та контролювати використання бюджетних коштів. Такі інструменти особливо актуальні в умовах широкої територіальної розпорошеності населення та потреби в швидкому зворотному зв'язку.

Не слід оминути й діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування, які виступають як дорадчі органи та забезпечують постійний діалог між владою та мешканцями.

Вони аналізують пропозиції, готують рекомендації, беруть участь у підготовці регіональних програм відновлення, тим самим забезпечуючи професійний і громадський контроль.

Отже, практичні механізми участі громад у формуванні політики відновлення територій є багаторівневими та взаємодоповнюючими. Вони охоплюють як класичні інструменти прямої демократії, так і сучасні цифрові платформи, спрямовані на підвищення прозорості, відкритості та ефективності процесів відновлення. Системне впровадження цих механізмів сприяє формуванню нової управлінської культури, де громади виступають не об'єктом, а рівноправним партнером держави у відбудові країни.

Участь громад у формуванні політики відновлення територій розгортається в умовах складного політичного середовища та багатовимірних безпекових викликів, які переживає Україна. Після початку повномасштабної війни у 2022 році питання відновлення перестало бути лише економічною чи соціальною проблемою – воно набуло безпекового та політичного виміру. Зруйнована інфраструктура, масові переміщення населення, втрати виробничих потужностей та загрози повторних обстрілів створюють ситуацію, коли відновлення регіонів має плануватися не лише з огляду на потреби розвитку, а й на необхідність зміцнення стійкості держави, здатності територій до самозахисту та швидкої адаптації до кризових ситуацій.

З політичного боку, участь громад у процесах планування та реалізації програм відновлення є важливим чинником легітимності ухвалюваних рішень. В умовах постійного реформування державного управління та боротьби з корупційними ризиками, прозорі механізми залучення населення допомагають підвищувати довіру до органів влади, формувати стабільні канали комунікації між центром і регіонами та запобігати політичним конфліктам на місцевому рівні [1][2]. Децентралізація як політичний процес дозволила громадам відчути власну суб'єктність, а отже, вони вже не є пасивними споживачами державної допомоги, а стають рівноправними партнерами у відновлювальних процесах. Це особливо важливо у регіонах, які мають стратегічне значення або знаходяться поблизу лінії зіткнення, де безпека та відбудова взаємопов'язані [4][6].

З безпекового погляду, участь громад у формуванні політики відновлення також визначається положеннями Стратегії національної безпеки

України, затвердженої Указом Президента від 14 вересня 2020 року №392/2020 [7]. У документі наголошено, що стійкість держави формується знизу догори – від рівня локальних громад, які повинні бути спроможними забезпечувати базові послуги, кооперуватися з державними інституціями та швидко відновлювати критичну інфраструктуру у випадку кризових ситуацій. Залучення громад до процесів планування, контролю та реалізації проектів відновлення сприяє створенню локальних систем реагування, що підвищує загальний рівень безпеки.

Крім того, політичний контекст участі громад визначається необхідністю гармонізувати відбудовчі програми з міжнародною підтримкою та вимогами донорів. Європейські та міжнародні організації, що фінансують програми відновлення, наполягають на дотриманні принципів прозорості та участі населення. Відповідно, місцеві громади, які демонструють здатність ефективно залучатися до процесів відновлення, отримують більше шансів на додаткові гранти та інвестиції, що також зміцнює їхню політичну суб'єктність і безпекову спроможність.

Отже, політичний і безпековий контекст формування політики відновлення територій в Україні визначає необхідність активної участі громад як запоруки легітимності, стабільності та стійкості. Участь населення забезпечує не лише врахування локальних потреб, а й створює фундамент для розвитку нової культури управління, де безпека, політична відповідальність та економічний розвиток взаємодоповнюють одне одного, формуючи основу для сталого майбутнього держави.

Висновки. Дослідження участі громад у формуванні політики відновлення територій України показує, що сучасні процеси післявоєнної відбудови неможливо реалізувати ефективно без активного залучення місцевого населення. Проведена децентралізаційна реформа суттєво розширила можливості територіальних громад у прийнятті рішень, розпорядженні бюджетами та плануванні стратегічних напрямів розвитку, що створило якісно нові умови для побудови політики відновлення на засадах партнерства між державою і громадами. Залучення мешканців до громадських слухань, партиципаторних бюджетів, стратегічних сесій та роботи координаційних комітетів дозволяє враховувати локальні потреби, підвищувати прозорість і підзвітність, формувати довіру до влади та стимулювати ініціативність на місцях.

Аналіз наукових публікацій і нормативно-правової бази підтверджує, що участь громад є не лише демократичним інструментом, а й важливою умовою забезпечення національної безпеки, соціальної стабільності та економічного зростання. Вона сприяє оперативному визначенню пріоритетних напрямів відновлення, раціональному використанню ресурсів і створенню умов для залучення інвестицій та міжнародної допомоги. Разом з тим, досвід практичного застосування таких механізмів виявляє низку проблем: нерівномірність спроможностей громад, обмеженість фінансових і кадрових ресурсів, недостатня координація між рівнями влади.

У довгостроковій перспективі успішне відновлення територій залежатиме від того, наскільки системно та свідомо буде організована участь громад. Необхідно продовжувати розвивати інституційну спроможність місцевого самоврядування, впроваджувати сучасні цифрові інструменти комунікації та контролю, поширювати кращі практики залучення населення, закріплювати їх у місцевих нормативних актах. Таким чином, участь громад у формуванні політики відновлення територій слід розглядати як ключовий фактор сталого розвитку та відбудови України, що дозволяє створювати ефективні, прозорі та орієнтовані на потреби людей програми, здатні забезпечити відновлення країни та її впевнений рух уперед.

Список використаної літератури:

1. Мельник К.П. Децентралізація як мотиватор розширення функцій вітчизняного інституту аудиту. Економіка АПК. 2019. № 5. С. 40.
2. Русинюк М.М. Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. Вчені записки ТНУ імені І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 1. С. 135-138.
3. Середа О.В. Відновлювальна енергетика як перспективний напрям забезпечення сталого розвитку сільських територій. Економічний форум. 2016. № 2. С. 145-151.
4. Куйбіда М. С. Державне управління розвитком міст із спеціальним статусом. Монографія. Рівне: ППДМ, 2011. 192 с.
5. Регіональна політика та механізми її реалізації. за ред. М.І. Долішнього. К.: Наукова думка, 2003. 504 с.
6. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації. Луцьк: Надстир'я, 2000. 250 с.
7. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020/sp:dark#n5>

Yasenchuk R. V. Community participation in forming territory recovery policy

the article comprehensively examines the participation of territorial communities in the process of forming a policy for the restoration of the territories of Ukraine in the context of large-scale challenges caused by military actions, the destruction of social and industrial infrastructure, as well as transformational processes in the public administration system. Based on the analysis of modern scientific literature, regulatory legal acts and empirical data, it was found that it is the active involvement of communities in the development and implementation of restoration strategies that ensures not only transparency and accountability of government bodies, but also increases the efficiency of the use of financial and human resources. It is shown that in the context of the decentralization reform, communities have received wider opportunities to participate in decision-making, develop their own projects and implement local initiatives, which contributes to the faster socio-economic reintegration of the affected regions. The paper examines in detail the theoretical foundations of participation, the principles of good governance, and community engagement tools: public hearings, participatory budgeting, strategic planning sessions, and working groups at local government bodies. Using the example of individual regions of Ukraine, it is proven that the implementation of such tools has a positive impact on the quality of management decisions, builds public trust, and stimulates local business. Particular attention is paid to the regulatory framework, in particular the National Security Strategy of Ukraine, which defines community participation as one of the key elements of the system of restoration and strengthening the state's resilience. Recommendations are proposed for increasing the institutional capacity of communities, creating communication platforms for discussing strategic decisions, and developing mechanisms for monitoring and evaluating the results of restoration projects. The author argues that in the conditions of post-war reconstruction, local communities are becoming the key subject of forming a new model of regional development capable of ensuring long-term economic stability, social consolidation, and increasing national security.

Key words: decentralization, territorial renewal, community participation, public governance, participatory budgeting, strategic planning, regional policy, post-war reconstruction, sustainable development, national security.