

УДК 342.951:35.071.5](477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.2.19>**О. М. Колодій**кандидат наук з державного управління,  
керуючий партнер  
Адвокатського об'єднання «Правовий шлях»

## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ У ПОСТВОЄННИЙ ПЕРІОД

У статті розкрито інноваційні механізми державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період, які допоможуть підвищити результативність управління територіями в обставинах прихованої воєнної загрози і потенційної можливості утворення військових конфліктів на території нашої країни. Встановлено, що під час відновлення територій державне управління здійснює наступні головні функції, а саме створення стратегій відновлення, планування й втілення проєктів, залучення фінансового потенціалу, моніторинг й оцінювання результатів. Визначено, що успішна діяльність в зазначених напрямках здатна гарантувати результативність і оптимальність термінів відновлення територій та, крім того, відновити довіру громадян до органів управління на різних рівнях. З'ясовано, що в Україні наразі розв'язання повоєнного відновлення територій повністю можна забезпечити за допомогою таких державних механізмів управління, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин та, крім того, сприяння інвестиційно-інноваційним регіональним проєктам. Визначено, що названі механізми, у цьому разі, не вважаються достатньо результативними. Подано основні причини нерезультативності зазначених вище механізмів, а саме брак системного підходу в управлінні відновленням територій, несистемне нормативно-правове управління відновленням територій; нерезультативність діючої системи управління на регіональному й місцевому рівні; невисока фінансова спроможність переважного числа територій держави; недостатній вплив системи утворення місцевих бюджетів і трансфертів на економічне зростання територій і громад; недостатнє використання засобів спонукання до відновлення територій; криза кадрів на рівні територіальних громад. Виокремлено результати ефективного використання інноваційних механізмів державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період (зростання адаптивності системи публічного управління через відновлення територій та її стабільності; розв'язання кадрової кризи органів публічного управління через відновлення територій, розв'язання питання збалансування нормативно-правового забезпечення процесів відновлення територій).

**Ключові слова:** державне управління, відновлення територій, поствоєнний період, інноваційні механізми, розвиток територій.

**Постановка проблеми.** Після того, як завершиться війна, відновлення територій і повернення до нормального життя буде одним із найбільш вагомих завдань для держави. Ключове значення в гарантуванні результативної і оперативної реабілітації постраждалих регіонів, територій, а також інфраструктури має система державного управління. Оскільки державне управління відновленням територій передбачає велику кількість нюансів, а саме реконструкцію та будівництво нових об'єктів житлового фонду, інфраструктури, енергетики, транспорту, охорони здоров'я й соціального забезпечення. В той же час вдале відновлення територій вима-

гає результативного об'єднання громадськості, державних та місцевих органів управління й міжнародних організацій.

Необхідність щодо якісного забезпечення функціонування й розвитку системи державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період змушує велике число українських науковців досліджувати проблеми, що мають зв'язок із функціонуванням й розвитком процесів, організаційних структур, ресурсного забезпечення публічного управління. У нашій державі, котра внаслідок військових дій потрапила в умови системної кризи, під час відбудови прийдеться застосовувати низку

сучасних інноваційних інструментів управління відродженням територій з метою їх наступного результативного розвитку.

Під час відновлення територій державне управління здійснює наступні головні функції: створення стратегій відновлення, планування й втілення проектів, залучення фінансового потенціалу, моніторинг й оцінювання результатів. Успішна діяльність в зазначених напрямках здатна гарантувати результативність і оптимальність термінів відновлення територій та, крім того, відновити довіру громадян до органів управління на різних рівнях. Через це державне управління відновленням територій, як значуща складова післявоєнного періоду, потребує дієвої координації зусиль у напрямку гарантування стабільного й результативного розвитку в перспективі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наразі набутий значний науковий здобуток вітчизняних науковців стосовно проблем управління функціонуванням і розвитком територій під час суспільних змін. Дану проблематику досліджували такі науковці як В. Вакуленко, В. Воробей, З. Гбур, Н. Гончарук, О. Дулгерова, О. Злобіна, М. Іжа, І. Клімова, К. Кравчук, В. Крижанівський, Т. Кришталь, К. Кучерява, А. Мельник, М. Орлатий, Т. Пахомова, Ю. Поліковська, І. Хмарська, А. Чередниченко, В. Чубань та інші. На сьогодні актуальність застосування інноваційних механізмів державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період зростає через значне зацікавлення її розв'язанням з боку органів місцевого самоврядування, політиків та громадськості. Проте проблема інноваційних механізмів у державному управлінні у сфері відновлення територій у поствоєнний період досі продовжує залишатися не розв'язаною, такою, яка не висвітлена в науковому дискурсі державного управління. В той же час зрозуміло, що наукове визнання теоретико-методологічних аспектів інноваційних механізмів державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період, допоможе підвищити результативність управління такими територіями в обставинах прихованої воєнної загрози і потенційної можливості утворення військових конфліктів на території нашої країни.

**Мета статті** полягає у розкритті інноваційних механізмів державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період.

**Виклад основного матеріалу.** Через війну знищується потенціал України. Наразі на тлі інтенсивних глобалізаційних процесів наша держава позбувається ресурсів, потужностей, інфраструктури, людських кадрів, фінансів та, крім того, втрачає ступінь конкурентоспроможності. Водночас такий феномен, як війна, сформував і деякі змоги для України, в тому числі в аспекті зміни курсу на нові ринки, пошуку значно надійніших партнерів і торговельних союзників на території глобального економічного простору та, крім того, зменшення залежності від держави-агресора. Головний наслідок війни, незважаючи на те, як її визначати – чи то як події, які зумовлюють безпрецедентне руйнування української економічної системи, чи то як змоги для зміни напрямів становлення держави, - це втрати.

Вже є спроби оцінити наслідки військових дій в Україні, але наслідки війни будуть проявлятися й у майбутньому. Вісім років тому Управління ООН з координації гуманітарних питань опублікувало один з перших звітів про наслідки російської агресії. Згідно з цим документом, за перші шість місяців конфлікту в Донецькій і Луганській областях було пошкоджено 659 адміністративних будівель, 1230 приватних будинків і 178 підприємств. Збитки оцінюються в 440 мільйонів доларів США. Влітку 2020 року Віденський інститут міжнародних економічних досліджень (WIIW) провів «Систематичну оцінку вартості збройного конфлікту на Донбасі». Дослідники дійшли висновку, що мінімальна вартість відновлення регіону на той час становила 21,7 мільярда доларів США [1, с. 90].

Науковці Хмарська І., Кучерява К., Клімова І. зазначають, що особливістю післявоєнного відновлення є пошук моделі, яка б забезпечила одночасне вирішення численних гуманітарних проблем, проблем, пов'язаних із масовим руйнуванням інфраструктурного забезпечення, а також проблем, пов'язаних із потребою у пошуках нових джерел фінансових та матеріальних ресурсів, їх раціонального розподілу. Таким чином, безпрецедентність обставин, глобальність кризи та руйнівний характер подій наголошують на важливості дослідження проблематики та вимагають завчасної розробки стратегії післявоєнної відбудови, необхідної задля збереження України як потенційно потужної, економічно активної та перспективної держави [2].

Відновлення територій нашої держави у повоєнний період потребує виваженої дер-

жавної політики та застосування сучасних механізмів публічного управління. Механізми, які сьогодні використовуються державою для розв'язання проблем відновлення територій, не є достатньо ефективними, що обумовлюється рядом причин. Досягти підвищення ефективності публічного управління відновленням територій у повоєнний період можливо через здійснення централізованого державного та регіонального прогнозування, планування і регулювання економічних та інших процесів що відбуваються в процесі відновлення територій, їх узгодженості, за умов організаційної, нормативно-правової, аналітично-інформаційної та наукової підтримки, що вимагає впровадження інноваційних механізмів в системі публічного управління [3; 4; 5].

В Україні наразі розв'язання проблем повоєнного відновлення територій певним чином можна забезпечити такими державними механізмами управління, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин та, крім того, сприяння інвестиційно-інноваційним регіональним проектам. Однак названі механізми, у цьому разі, не вважаються достатньо результативними. Серед причин цього можливо виокремити такі: брак системного підходу в управлінні відновленням територій, несистемне нормативно-правове управління відновленням територій; нерезультативність діючої системи управління на регіональному й місцевому рівні; невисока фінансова спроможність переважного числа територій держави; недостатній вплив системи утворення місцевих бюджетів і трансфертів на економічне зростання територій і громад; недостатнє використання засобів спонукання до відновлення територій; криза кадрів на рівні територіальних громад.

Акцентуючи увагу на ролі Європейського Союзу у відновленні України під час війни, доцільно зауважити, що Світовий банк засновано траст-фонд (Ukraine Recovery Trust Fund (URTF)), мета функціонування якого полягає у відновленні України, на базі цього фонду розроблено три проекти для фінансування потреб України на подолання наслідків війни. Також варто зауважити, що з червня 2022 року PEACE є основним проектом Світового банку. Усі зарплати в державному секторі, таким спеціалістам як лікарі, вчителі та державні службовці, на 100% фінансуються з цього фонду PEACE. Незважаючи на продовження війни,

доцільно вже зараз відновлювати постраждалі території, створювати умови для якнайшвидшого повернення в Україну тих осіб, які змушені були виїхати закордон через війну, відновлювати національну економіку за рахунок співпраці із міжнародними партнерами та завдяки їхній фінансовій допомозі [6, с. 124].

Попри складну ситуацію, обумовлену війною, важливим фактором для перемоги є забезпечення функціонування національної економіки, що потребує підтримання сталого функціонування та стимулювання розвитку територій як регіонів, так і населених пунктів. Відтак, вважаємо за доцільне виокремити пріоритетні інструменти розвитку територій, які доцільно було б впроваджувати на різних рівнях багаторівневого врядування. Всі інструменти можна згрупувати за трьома великими групами:

- інструменти підтримки бізнесу (інструменти, що допомагають збільшувати кількість підприємців та компаній, покращувати якість робочих місць, підвищувати інновативність економіки);

- інструменти розвитку людського капіталу (інструменти, що націлені на зменшення міграції робочої сили, підвищення компетентності кадрів, розвиток навичок різних демографічних груп);

- інструменти підвищення привабливості території (інструменти, що мають на меті підвищення якості інфраструктури та громадських просторів, а також збереження навколишнього середовища) [7].

В напрямку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування потребує уваги організаційний механізм такої взаємодії необхідним стає реінжиніринг процесів взаємодії органів публічного управління при відновленні територій. Під реінжинірингом процесів взаємодії органів публічного управління ми розуміємо перебудову (перепроєктування) процесів взаємодії органів публічного управління для досягнення радикального, стрибкоподібного поліпшення такої взаємодії для підвищення ефективності відновлення територій [8, с. 7].

В контексті інноваційних характеристик правового механізму публічного управління, потребують корегування та визначення нових завдань нормативні документи державної регіональної політики, що пов'язані з проблемами відновлення територій. Звідси потребують інноваційних підходів питання визначення типу про-

блемності відновлюваної території для надання державної підтримки, або підтримки міжнародних організацій [9, с. 45].

Зазначимо, що модернізація публічного управління має відбуватися в тісному зв'язку з процесами відновлення та модернізації промислових об'єктів, забезпечення енергетичної безпеки, розвитку ВПК, аграрного та інших секторів національної економіки. Модернізація публічного управління має бути спрямована на досягнення реальних зрушень ціннісних орієнтацій українського суспільства, суттєвого підвищення для наших громадян демократичних політико-громадянських цінностей, зміцнення ідентичності українського соціуму, особливо під час надзвичайних обставин, пов'язаних із війною та періодом післявоєнної відбудови країни. Таким чином, з метою модернізації публічного управління в Україні необхідно: внести зміни до нормативно-правових документів щодо діяльності інституцій в умовах воєнного стану і поствоєнного періоду, напрацювати зміни до законодавства щодо підтримки місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, завершення процесів децентралізації в післявоєнний період, оптимізації системи центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чіткого розподілу функцій і повноважень між органами та рівнями публічної влади, формування нової ефективної моделі публічної служби та впровадження інституту префектів, надання якісних публічних послуг громадянам. Враховуючи існуючі тренди ціннісного розвитку суспільства, доцільно розробити Концепцію формування системи цінностей українського суспільства в умовах його трансформації та європеїзації, в якій має бути визначено напрями подальшого розвитку ціннісних орієнтацій українського суспільства та завдання органів публічної влади у цій сфері [10, с. 52-53].

За умови раціонального вибору інноваційних механізмів державного управління у сфері відновлення територій, у короткостроковій перспективі Українська економіка буде стабілізована, хоча і не зможе охарактеризуватись динамічним прогресом. Так, дотримуючись оптимального сценарію розвитку подій та зниження безпекових ризиків можливим буде отримати наступні результати:

– зупинка падіння виробництва товарів та послуг, нарощування обсягів виробництва товарів та послуг, побудова нових інноваційних

підприємств, збільшення наукоємності виробництва;

– відбудова, модернізація повністю або частково зруйнованих виробничих/інфраструктурних потужностей;

– відновлення розірваних ланцюгів постачання продукції, розширення пропускної спроможності логістики;

– збереження контролю над інфляційними процесами;

– прозорість та відкритість процесу здійснення закупівель за кошти донорів у проєктах з відновлення;

– спрощені, більш прозорі механізми регуляторного середовища та, як наслідок, ріст іноземних інвестицій;

– збереження робочих місць, зростання зайнятості та легалізація трудових відносин на основі розвитку цифрового контролю за роботою ринку праці;

– виконання всіх економічних передумов щодо відкриття чотирьох свобод для України щодо вільного руху товарів, послуг, капіталів, вільного переміщення робочої сили та підписання договору про приєднання України до ЄС [11].

Таким чином, під час відновлення територій стає актуальним питання введення у систему публічного управління відновленням територій механізмів проектного управління. Оскільки міжнародну фінансову допомогу, зазвичай, надають у вигляді кредитів, проєктів і грантів, написання й реалізація котрих вимагає належних знань і практичних навиків не лише на рівні керівників місцевих державних адміністрацій й голів відповідних рад.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що проблеми, які виникають в органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті відновлення територій після того, як буде припинено воєнні дії, вимагають інноваційних механізмів управління такими територіями. Насамперед це має відношення до системи публічного управління відродженням територій, що має бути значно адаптивнішою і стійкою до викликів зовнішнього середовища в післявоєнний час становлення держави. Вимагає особливої уваги до покращення структури органів виконавчої влади й місцевого самоврядування на відновлюваних територіях шляхом введення органічних структур (матричних, проектних та ін.). Потреба

розв'язання кадрової кризи органів публічного управління відновленням територій робить актуальною проблему системного покращення результативності підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті дизайн-мислення, проектного управління, реінжинірингу й цифровізації управлінських процесів, адгил-технологій і технологій напрацювання проектів, стратегій маркетингу й розвитку територій, таймінгу. Насамперед уваги вчених і практиків публічного управління вимагає розв'язання питання гармонізації нормативно-правового забезпечення процесів відновлення територій, котре варто визнати перспективою подальших розвідок у даному напрямі. В першу чергу це має відношення до процесів взаємодії між органами виконавчої влади на території, органами місцевого самоврядування, представниками міжнародних фінансових спонсорських організацій та громадянами. Все зазначене дозволить покращити дієвість публічного управління відродженням територій і скоротити часові строки процесів відновлення територій.

#### Список використаної літератури:

1. Кришталь Т.М., Дулгерова О.М., Чубань В.С. Державне регулювання підходів щодо оцінки економічних збитків, завданих Україні внаслідок війни. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2022. Вип. 1 (16). С. 90-99. DOI: <https://doi.org/10.52363/2414-5866-2022-1-11>.
2. Хмарська І., Кучерява К., Клімова І. Особливості післявоєнного відновлення економіки України. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 42. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1621/1558>. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-31>.
3. Вакуленко В.М., Орлатий М.К. Основи регіонального управління в Україні. Київ: НАДУ, 2012. 576 с.
4. Злобіна О.В. Закордонний досвід реалізації політики забезпечення місцевого економічного розвитку. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Випуск 9-1. С. 41-46.
5. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика. Тернопіль: Економічна думка, 2017. 476 с.
6. Гбур З.В. Основні акценти державного управління щодо відновлення України. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2023. № 24. С. 124-126. DOI: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.17.02.2023.018>.
7. Воробей В., Кравчук К., Крижанівський В., Поліковська Ю. Економічний розвиток території: агенції місцевого розвитку. URL: [https://www.ppv.net.ua/uploads/work\\_attachments/Local\\_Economic\\_Development\\_Toolkit\\_UA.pdf](https://www.ppv.net.ua/uploads/work_attachments/Local_Economic_Development_Toolkit_UA.pdf).
8. Іжа М., Пахомова Т. Концептуальні підходи до інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 3. С. 5-10. DOI: <https://doi.org/10.15421/152214>.
9. Злобіна О.В. Закордонний досвід реалізації політики забезпечення місцевого економічного розвитку. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Випуск 9-1. С. 41-46.
10. Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 6. С. 46-54. DOI: <https://doi.org/10.15421/152243>.
11. Хмарська І., Кучерява К., Клімова І. Особливості післявоєнного відновлення економіки України. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 42. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1621/1558>. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-31>.

#### **Kolodii O.M. Innovative mechanisms of state administration in the field of territorial restoration in the post-war period**

*The article discloses innovative state management mechanisms in the field of territorial restoration in the post-war period, which will help to increase the effectiveness of territorial management in the circumstances of a hidden military threat and the potential for the formation of military conflicts on the territory of our country. It has been established that during the restoration of territories, the state administration performs the following main functions, namely creation of restoration strategies, planning and implementation of projects, attraction of financial potential, monitoring and evaluation of results. It was determined that successful activity in the specified directions can guarantee the effectiveness and optimality of the terms of the restoration of territories and, in addition, restore the trust of citizens in management bodies at various levels. It has been found that in Ukraine, the solution to the post-war restoration of the territories can be fully ensured with the help of such state management mechanisms as socio-economic development programs, regulation of inter-budgetary relations and, in addition, promotion of regional investment and innovation projects. It was deter-*

*mined that the mentioned mechanisms, in this case, are not considered effective enough. The main reasons for the ineffectiveness of the above-mentioned mechanisms are presented, namely, the lack of a systematic approach in the management of the restoration of territories, non-systematic regulatory and legal management of the restoration of territories; ineffectiveness of the current management system at the regional and local level; low financial capacity of the vast majority of state territories; insufficient influence of the system of formation of local budgets and transfers on the economic growth of territories and communities; insufficient use of incentives to restore territories; personnel crisis at the level of territorial communities. The results of the effective use of innovative state management mechanisms in the field of territorial restoration in the post-war period are highlighted (increasing the adaptability of the public administration system due to the restoration of territories and its stability; solving the personnel crisis of public administration bodies due to the restoration of territories, solving the issue of balancing the regulatory and legal support of processes restoration of territories).*

**Key words:** *public administration, restoration of territories, post-war period, innovative mechanisms, development of territories.*