

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,
д.держ.упр., проф.
_____ Наталія БОНДАРЧУК
« ____ » _____ 2023 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему: ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Ступінь вищої освіти: Магістр

Здобувач

Ілля ЛАРІН

**Науковий керівник,
д.держ.упр., професор**

Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА

Дніпро – 2023

ДНПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет: Менеджменту і маркетингу

Кафедра: Менеджменту, публічного управління та адміністрування

Освітньо-професійна програма: «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Ступінь вищої освіти: Магістр

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри _____

«_____» _____ 2022р.

ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної роботи

ЛАРІН ІЛЛЯ ІВАНОВИЧ

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: «Формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період»

Науковий керівник: Крушельницька Таїсія Анатоліївна, д. держ. упр., проф

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по ДДАЕУ від «_____» _____ 2023 року № _____

2. Термін подання здобувачем роботи: _____

3. Вихідні дані до роботи: наукова література національних і зарубіжних авторів (монографії, підручники, статті, тези доповідей тощо), закони України, інші нормативні документи міжнародного і національного права, статистична інформація, звітні документи ОМС, результати авторського дослідження.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) Розділ 1. Теоретичні основи механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період. Розділ 2. Практичний досвід функціонування механізмів публічного управління відновлення територій. Розділ 3. Пропозиції щодо удосконалення механізмів публічного управління відновлення сільських територій.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень): Суб'єктна структура механізму управління розвитком сільських територій в Україні, Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України, Динаміка доходів за видами бюджетів у 2018-2022 рр., Порівняльний аналіз чутливості сільських і міських територій до наслідків воєнних дій, SWOT-аналіз функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період Гродівської селищної територіальної громади, Ключові принципи відновлення і розвитку сільських територій у повоєнний період, Підходи до стратегування відновлення і розвитку сільських територій, Організаційне забезпечення реалізації короткотермінових програм на прикладі Гродівської селищної територіальної громади, Модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій

6. Консультанти розділів роботи

| Розділ | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата | |
|--------|---|----------------|------------------|
| | | завдання видав | завдання прийняв |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| № з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Термін виконання етапів роботи | Примітка |
|-------|---|--------------------------------|----------|
| 1 | Вступ | лютий березень 2023 р. | виконано |
| 2 | Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД | квітень-травень 2023 р. | виконано |
| 3 | Розділ 2. ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ. | червень- вересень 2023 р. | виконано |
| 4 | Розділ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ | жовтень 2023 р. | виконано |
| 5 | Формулювання висновків | листопад 2023 р. | виконано |
| 6 | Оформлення роботи | грудень 2023 р. | виконано |

Здобувач _____
(підпис)Ілля ЛАРІН
(ім'я, прізвище)Науковий керівник _____
(підпис) (ім'я, прізвище)Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА

РЕФЕРАТ

Тема: «Формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період»

Кваліфікаційна робота містить: ___102___ с., ___7___ рис., ___2___ табл., 63 літературних джерела.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини щодо регулювання аграрного сектору.

Предмет дослідження - формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування положень і формулювання практичних пропозицій щодо формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період.

Методи дослідження загальнонаукові і специфічні методи досліджень, зокрема: узагальнення, аналізу, порівняння, історичний методи трендовий, SWOT-аналіз, статистичний, графічний, порівняння, моделювання тощо.

Короткий аналіз досліджень, які проводились в роботі визначено теоретичну сутність механізмів пі класифікація публічного управління; узагальнено нормативно-правове визначення сільських територій та їх значення у контексті стратегії повоєнного розвитку країни; визначено інститути реалізації механізмів публічного управління сільських територій; виокремлено особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни; узагальнено зарубіжний досвід відновлення територій після війн і локальних конфліктів; виявлено проблеми і можливості функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період; доведено перелік підходів до стратегування відновлення і розвитку сільських територій; запропоновано короткотермінові програми відновлення і розвитку сільських територій; розроблено і запропоновано модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій.

Результати впроваджені в діяльність органів місцевого самоврядування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

публічне управління та адміністрування, механізми публічного управління, воєнна адміністрація, органи місцевого самоврядування, руйнування, війна, сільські території, повоєнний період.

KEYWORDS

public management and administration, mechanisms of public management, military administration, local self-government bodies, destruction, war, rural areas, post-war period.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП | 5 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД | 9 |
| 1.1. Теоретична сутність механізмів пі класифікація публічного управління | 9 |
| 1.2. Нормативно-правове визначення сільських територій та їх значення у контексті стратегії повоєнного розвитку країни | 17 |
| 1.3. Інституційне забезпечення механізмів публічного управління розвитком сільських територій | 25 |
| Висновки до розділу 1 | 32 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ | 34 |
| 2.1. Іноземний досвід кризового відновлення територій та його проєкція на Україну | 34 |
| 2.2. Особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни | 41 |
| 2.3. Проблеми і можливості функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період | 48 |
| Висновки до розділу 2 | 58 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ | 62 |
| 3.1. Підходи до стратегування відновлення і розвитку сільських територій | 62 |
| 3.2. Короткотермінові програми відновлення і розвитку сільських територій | 68 |
| 3.3. Модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій | 76 |
| Висновки до розділу 3 | 84 |
| ВИСНОВКИ | 87 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 95 |

ВСТУП

Актуальність. Початок повномасштабної військової агресії Російської Федерації за підтримки і сприяння Білорусі викликало потребу перебудови системи публічного управління. Вслід за потребою забезпечення захисту суверенітету та територіальної цілісності України, постали питання забезпечення її економічної, продовольчої та інформаційної безпеки як найважливіших функцій держави. Паралельно зросла потреба в роботі організаційно-функціональних, нормативно-правових, сервісного механізмів публічного управління для забезпечення обороноздатності й життєдіяльності України. Кожен громадянин України в місті чи селі, відчув цінність держави як єдиного механізму, який здатний захистити від зовнішніх фізичних загроз, від внутрішніх наслідків воєнного вторгнення. Сподіваємось, набутий українцями та українською державою досвід ніколи не знадобиться в майбутньому, але його не можна забувати чи ігнорувати, натомість необхідно ви користати при відновленні територій у повоєнний період. Зрештою, вірне оцінювання функціонування публічного управління сільських територій в умовах війни дозволить сформуванню механізмів відновлення сільських територій (і всієї України) у повоєнний період і дозволить досягти ключової мети українців – збереження та розвиток суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової України. Саме тому проблеми формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період є актуальними.

Проблеми теорії публічного управління тривалий час залишаються у полі зору наукових досліджень багатьох українських вчених, зокрема, аспекти теорії і методології державного управління досліджуються в працях В. Бакуменка, Т. Крушельницької, В. Куйбіди, С. Серьогіна, Ю. Сурміна та ін.; проблеми розвитку теорій місцевого самоврядування і сільських територій в роботах Н. Бондарчук, О. Бобровської, А. Гоцелюк, П. Ворони, І. Залуцького, О. Коваль, В. Колтун, І. Лопушинського, А. Мунько, М.

Талавиря, М. Трещова та ін.; проблеми забезпечення результативності діяльності і антикризового управління на різних рівнях публічної влади, застосування стратегічного та проєктного підходів – В. Козак, О. Матвеевої, О. Молдован, Ю. Шарова та ін. Питанням функціонування публічного управління в умовах викликів воєнного стану та у повоєнний період присвячені роботи М. Іжі, Л. Курносенко та ін.

Втім питання відновлення сільських територій України після російсько-української війни є в національній науці новим і недостатньо висвітленим.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування положень і формулювання практичних пропозицій формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період.

Для досягнення цієї мети поставлені такі задачі:

- визначити теоретичну сутність механізмів пі класифікація публічного управління;
- узагальнити нормативно-правове визначення сільських територій та їх значення у контексті стратегії повоєнного розвитку країни;
- визначити інститути реалізації механізмів публічного управління сільських територій;
- виокремити особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни;
- узагальнити зарубіжний досвід відновлення територій після війн і локальних конфліктів;
- виявити проблеми і можливості функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період;
- довести перелік підходів до стратегування відновлення і розвитку сільських територій;
- запропонувати короткотермінові програми відновлення і розвитку сільських територій;

– розробити і запропонувати модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій.

Об’єкт дослідження - суспільні відносини щодо відновлення сільських територій.

Предмет дослідження - формування механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період.

Методи дослідження застосовані загальнонаукові і специфічні методи досліджень, зокрема: узагальнення для визначення теоретичну сутність механізмів пі класифікація публічного управління і узагальнення нормативно-правове визначення сільських територій та їх значення у контексті стратегії повоєнного розвитку країни; аналізу, порівняння та історичний методи для визначення інститутів реалізації механізмів публічного управління сільських територій, виокремлення особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни; узагальнення зарубіжного досвіду відновлення територій після війн і локальних конфліктів; трендовий і SWOT-аналіз для –виявлення проблеми і можливостей функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період; статистичний, аналізу, порівняння, графічний для доведення підходів до стратегування відновлення і розвитку сільських територій; формулювання пропозицій щодо короткотермінових програм відновлення і розвитку сільських територій; моделювання для розроблення моделі організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій.

Інформаційною базою дослідження є праці українських та закордонних науковців, нормативно-правові акти з предмету дослідження, статистичні звіти, проекти нормативних документів, власні наукові розробки.

Наукова новизна дослідження полягає в такому:

вперше:

розроблена і запропонована модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій, метою якої є інноваційне відновлення сільських територій у повоєнний період, що дозволить забезпечити стійку орієнтацію роботи органів місцевого самоврядування у площині надійного функціонування в консенсусі із громадськими організаціями, бізнесом і громадянами в напрямі відновлення і розбудови України.

Апробація. Результати дослідження апробовані на двох комунікативних заходах, а саме: II Всеукраїнський круглий стіл «Державно-громадське партнерство в процесі формування та реалізації публічної політики» (червень 2023 р. Дніпро), The 13th International scientific and practical conference “Development trends and improvement of old methods” (грудень 2023 Варшава, Польща).

Структура роботи. Робота містить 102 стор. основного тексту, складається із вступу, трьох розділів, висновків, список використаних джерел містить 63 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

1.1. Теоретична сутність механізмів і класифікація публічного управління

Публічне управління – це багаторівнева відкрита система, функціонування якої обумовлюється сукупністю різноманітних факторів впливу (внутрішніх і зовнішніх, позитивної та негативної дії). Саме тому суб'єкти управлінської діяльності застосовують, відповідно, різні механізми її реалізації (традиційні, уніфіковані, інноваційні), системно оновлюючи методологію управління. Гнучкість до сприйняття інноваційних методів робить публічне управління як сферу діяльності, яке може вчасно та якісно реагування на економічні, політичні, інституційні зміни.

Теорія публічного управління поєднує у собі дві базові теорії – теорію державного управління та теорію місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що її розвиток визначається пошуком механізмів найкращого поєднання державних, місцевих і громадських інструментів публічного управління. Це відбувається під впливом еволюції наукового бачення ролі держави, органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) і суспільства у вирішенні суспільно важливих питань.

Зміни в зовнішньому середовищі та агресивність його впливу, а також нестабільний стан внутрішнього середовища спричиняють суспільно-економічному житті нашої країни, зокрема, в органах публічного управління. Це призводить до зростання важливості розвитку механізмів управління ієрархічними структурами, до яких відносяться системи публічного управління загалом) на основі поєднання традиційних наукових підходів та

сучасних методів розв'язання проблем, підвищуючи ефективність механізмів їх вирішення.

Звертаючись до Енциклопедії державного управління, знаходимо категорії «механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [1, с. 375]». Тобто прослідковуємо відображення структурно-функціонального змісту управлінського процесу як взаємодії між суб'єктом та об'єктом, об'єднання діяльності та відносин, функціонування системи.

Екстраполюючи вищезазначене трактування, можна зазначити, механізми публічного управління відображають «взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління) [1, с. 375]».

Що стосується безпосередньо поняття «механізми публічного управління», то на тепер у вітчизняній науці не можна констатувати наявність єдиного підходу до його визначення поняття [3-4].

Звертаємо увагу на визначення, яке пропонують А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, це «система, яка забезпечує практичну реалізацію функції публічного управління з метою досягнення визначених цілей, яка характеризується власною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об'єкт управління за допомогою відповідного правового та інформаційного забезпечення» [5, с. 223]. Пропонований науковцем підхід до трактування цього поняття якнайповніше відображає його методологічну, технологічну та методичну сторони.

Доцільним також є підхід І. Ісаєнко, що визначає механізми публічного управління як «демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів

державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя» [6, с. 115]. Автор вдало розкриває зміст поняття з точки зору складу суб'єкто-об'єктних відносин.

Варто утримуватися від ототожнення понять механізму публічного управління та державного управління, то слід зауважити, адже ретроспективний аналіз теорії вказує на те, що «механізм публічного управління сформований на основі механізму державного управління та включає всі його компоненти, проте, крім них, він розширився, і тому при ототожненні частина сутності механізму публічного управління втрачається і неможливо його розкрити повністю. Слід урахувати ці відмінності для дальшої характеристики поняття та його компонентів» [7, с. 6].

Об'єднавши наявні підходи до трактування механізму публічного управління, застосувавши організаційно-функціональний та структурно-компетентнісний підходи можна ідентифікувати його як складну, відкриту систему, яка складається з різноманітних (неоднорідних) організаційно-функціональних елементів, законодавчих норм, компетенцій і повноважень впливу на процес вироблення та реалізації державно-управлінських рішень та має структуру, системотворчі чинники та спирається на функціональні процеси, які забезпечують досягнення поставлених цілей. Такий механізм має унікальний (у порівнянні з приватним сектором) характер зв'язків і взаємовпливів між складниками як у рівневій вертикалі, так і в горизонтальній площині.

Виокремлюються два блоки формування та реалізації механізмів публічного управління:

– перший блок – засадничо-ціннісний (цільовий) – включає потреби, суперечності, цілі, стимули;

– другий блок – результативний – включає управлінські рішення, дії щодо їх практичної реалізації (зумовлені суспільними потребами, інтересами та цілями) та результати.

Склад елементів та порядок функціонування механізмів публічного управління визначається «метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби» [1, с. 376].

Специфіка публічного управління зумовлює особливості відповідних механізмів, що стосуються регулювання сфер та галузей життєдіяльності населення. Це вимагає врахування інтересів великої кількості зацікавлених сторін у процесі регулювання конкретної галузі чи сфери.

Масштабність і складність суспільства як об'єкта управління, у свою чергу, обумовлює формування узагальнюючого механізму.

Визначальною особливістю і водночас жорстким обмеження механізмів публічного управління є його правове середовище, адже право держави на створення законодавчих актів вимагає обов'язкового врахування правових методів впливу суб'єкта на об'єкт і загалом організації їх взаємодії.

Інші особливість – вимога суспільства (легітимізована) щодо прозорості процесів прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, що відповідно вимагає широких можливостей для ознайомлення усіх зацікавлених сторін із змістом та технологією функціонування механізмів.

Механізм публічного управління повинен бути організований так, щоб його операційна діяльність сприяла зміцненню цілісності відповідної системи. Це вимагає оптимального рівня децентралізації прийняття управлінських рішень. У процесі створення або вдосконалення такого механізму важливо враховувати попередні досягнення, оскільки це дозволяє використовувати ефективні практики та запобігти опору з боку працівників, який часто виникає під час раптових змін. Механізм повинен сприяти виконанню управлінських функцій, не суперечачи логіці прийняття та

виконання рішень. Він має забезпечувати інтереси як об'єкта, так і суб'єкта, а також інших зацікавлених сторін і, головне, громадян як кінцевих бенефіціарів, кому надається увесь спектр публічних послуг. Важливими аспектами є створення умов для раціонального розподілу обов'язків, повноважень і відповідальності усіх учасників.

Організація ефективної роботи будь-якого механізму суттєво залежить від активності суб'єктів, їх професіоналізму та розуміння сутності процесів, що відбуваються в системі і суспільстві загалом. Кожен управлінський механізм формують державні службовці, службовці ОМС, працівники бюджетних установ (організацій), а також інші стейкхолдери процесу. Їхні вміння, розуміння основ демократичного управління та бажання сприяти прогресивному розвитку країни впливають на конструкцію механізмів.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання до принципів побудови механізмів публічного управління, зокрема відносять такі: «системність урахування інтересів і особливостей усіх учасників відносин; історичність і ситуативність (використання досягнень і урахування специфіки обставин, що склалися); сприяння виконанню основних і конкретних функцій, розподілу і кооперації праці; створення умов для розвитку людини, реалізації її творчої активності» [3].

Загалом розробку, реалізацію та розвиток механізмів публічного управління можна представити за такими основними етапами, спираючись на методологію, орієнтовану на результат можемо узагальнити так (подано на підставі [5; 6; 7]):

1. Цілепокладання – визначення мети функціонування механізму.
2. Картування зацікавлених сторін – окреслення кола учасників (суб'єкта і об'єкта управління, стейкхолдерів, бенефіціарів), їх дезагрегування за статусом, інтересами, цілями та завданнями щодо реалізації мети.
3. Виявлення проблеми – зон збігу інтересів та головних суперечностей, які обумовлюють ключову проблему, яку потрібно вирішити.

4. Розробка методики – вибір методів взаємодії учасників відносин, технологій і оптимальних методів реалізації.

5. Планування – розробка плану дій.

6. Реалізація – впровадження запланованих попередньо заходів.

7. Моніторинг та оцінювання – поточний аналіз результатів та кінцеве оцінювання по завершенню.

8. Удосконалення та розвиток – формування заходів щодо удосконалення механізму, їх втілення.

Залежно від засобів, які використовуються у механізмах публічного управління, вони можуть бути «політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності» [8, с. 178].

Механізми публічного управління класифікують за різними ознаками. При цьому зауважимо, що представлені в науковій класифікації, здебільшого спираються на пропоновані раніше способи систематизації механізмів державного управління і є похідними від них.

О. Федорчак пропонує розглядати окремі механізми державного управління як складові комплексного, залежно від сфери та характеру проблем: «економічний (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо); мотиваційний (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи); організаційний (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування); політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо); правовий (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо)» [9, с. 5-6].

У свою чергу Л. Приходченко пропонує класифікувати механізми державного управління залежно від специфіки їх застосування: «пов'язаність із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень; забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку» [10, с. 107].

Також виділяють такі типи механізмів публічного управління за ознаками:

– «за політикою управління (економічні, соціальні, фінансові, виробничі)» [10];

– «за методами управління (організаційні, економічні; адміністративні; мотиваційні; програмні)» [11 с. 126];

– «за важелями впливу (економічні, фінансові, інформаційні, правові, політичні)» [11, с. 126].

Наведений перелік класифікацій механізмів публічного управління, безумовно, не є виключним, адже науковий досі активно триває, але є достатнім для проведення подальших досліджень за обраною тематикою магістерської дипломної роботи.

Із огляду на ключову проблему, на розв'язання якої, спрямовані дослідженні в роботі, вважаємо за доцільне у рамках механізмів публічного управління більш детально розглянути систему місцевого самоврядування як підсистему публічного управління та адміністрування. Розвиток сільських територій, все ж таки, найбільше торкається саме діяльності органів місцевого самоврядування, що обумовлює специфіку відповідних механізмів публічного управління.

У процесі розвитку теорії публічного управління та адміністрування уявлення про зміст та функції місцевого самоврядування зазнавали змін у зв'язку з економічними, організаційними, політичними, правовими аспектами. Сучасна демократична та правова держава може ефективно функціонувати лише при наявності розвиненої системи місцевого

самоврядування, яка є специфічною формою публічної влади, реалізованою через діяльність органів місцевого самоврядування. Ця система може здійснювати свої функції при належному забезпеченні ресурсами різного роду. Відображає взаємодію публічних та громадських форм управління, ураховуючи загальнодержавні інтереси разом із потребами громади та її жителів. Це рівень, на якому здійснюється взаємодія, враховуючи інтереси та потреби різних соціальних груп у межах конкретного місцевого середовища.

Адже, як наголошують Н. Гончарук і С. Серьогін, «головне призначення місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади» [2, с. 73].

Місцеве самоврядування виступає як унікальний механізм публічної влади, орієнтований на досягнення мети держави через діяльність органів місцевого самоврядування. Ця діяльність спрямована на розвиток територій, зокрема сільських, підвищення рівня життя членів територіальних громад. Постійно вдосконалюючись відповідно до нових умов зовнішнього та внутрішнього середовища, новітніх теоретичних і методологічних напрацювань, реагуючи на управлінські інновації через децентралізацію влади підвищує ефективність взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими стейкхолдерами та громадянами.

Протягом останнього десятиліття прослідковується суттєвий науковий інтерес до функціонування механізмів місцевого самоврядування в системі публічного управління. А в умовах війни на передній план виступають проблеми відновлення та реконструктивної відбудови територій, у тому числі сільських.

На жаль, наявні механізми публічного управління на тепер не забезпечують умов інноваційного розвитку сільських територій, а з початком повномасштабного вторгнення РФ для більшості таких територій навіть є

недостатніми для забезпечення належного життєвого середовища та його підтримки на рівні, необхідному для самореалізації та розвитку людини, забезпечення належних умов життя та безпеки людини. Якість і доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню сільських територій, державними й комунальними установами (організаціями) залишається на низькому рівні, позбавляючи громадян конституційних гарантій, сповільнюючи розвиток територій.

Існує декілька причин, що пояснюють цей феномен, але однією з найважливіших, за нашим баченням, є відставання старих механізмів публічного управління, організаційно-функціональних моделей від нових потреб, які виникли з початком децентралізації та кардинально змінилися із введенням правового режиму воєнного.

Наявність системної кризи розвитку як публічного управління загалом, так і місцевого самоврядування зокрема, вимагає нових механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком територій, які сприятимуть їх повоєнному відновленню. Це, власне, зумовлює необхідність критичного перегляду теорії і методології управління місцевим розвитком, потребу фундаментального переосмислення імперативів публічного управління з урахуванням досвіду країн, які мають співставні історичні приклади повоєнного відновлення. У свою чергу це обумовлює розвиток механізмів публічного управління відновлення сільських територій шляхом застосування системного, стратегічного, ресурсного підходів з метою досягнення позитивного результату, який матиме пролонгований довготривалий ефект.

1.2. Нормативно-правове визначення сільських територій та їх значення у контексті стратегії повоєнного розвитку країни

Розвиток сільських територій в розвинених країнах світу займає помітне місце в загальнодержавних політиках. Проте в Україні вона все ще

перебуває в режимі становлення, хоча «за статистичними даними на них проживає близько третини населення» [12, с. 118].

Під час дослідження понятійно-категорійного апарату сільських територій спираємося на чинні нормативно-правові акти та напрацювання таких вітчизняних науковців, як: В. Бойко, І. Залуцький, А. Лісовий, М. Малік, М. Талавиря, та інших. Вчені стверджують про відсутність єдиного визначення категорії «сільська територія», яка враховує її міждисциплінарну природу як об'єкта управління, хоча саме поняття часто використовується дослідниками в різних галузях науки (географічних, економічних, соціальних, екологічних тощо).

У наявних теоретичних дослідженнях також не можна виокремити єдиного комплексного визначення поняття «сільська територія», хоча окремі елементи та підходи є досить ґрунтовними, зокрема її трактують як:

– «відокремлену включно із затвердженими межами міста або селища міського типу, ідентифікована за геопросторовою ознакою та адміністративною підпорядкованістю територія адміністративно-територіального утворення з відповідними структурою, умовами, ресурсами, властивостями та характеристиками» [14] (І. Залуцький);

– «обжиту місцевість поза територією міст з її умовами та ресурсами, сільським населенням і різноманітними основними засобами на цих територіях» [15, с. 5] (А. Лісовий);

– історично сформовану в історично визначених межах системна сукупність, що поєднує в собі організаційно-територіальну (село, район) і територіально-функціональну приналежність (виробництво, переробка, реалізація) сільськогосподарської продукції» [16] (М. Малік, М. Хвесик);

– «регіонально-територіальне утворення зі специфічними природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно й екологічно збалансовані та енергетично взаємопов'язані різні ресурси для створення сукупного суспільного продукту конкретної території та

повноцінного життєвого середовища для сучасного і майбутніх поколінь» [18] (В. Славов, О. Коваленко);

– «складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну та виробничо-господарську структуру, що характеризується сукупністю притаманних їй особливостей: площею земельних угідь, на яких вона розміщена, чисельністю проживаючих і зайнятих у виробництві чи обслуговуванні людей, обсягами і структурою виробництва та розвитком соціальної й виробничої інфраструктури сільської місцевості» (М. Талавира) [19, с. 4] та інше.

Відразу зауважимо, що визначення буквально поняття «сільська територія» у чинних та таких, що втратили чинність, вітчизняних нормативно-правових актах відсутня. Тому звернемося до схожих за змістом понять.

У Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» (2004) трактується поняття «сільська місцевість як територія, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови» [20]. Тобто, бачимо застосування галузевого підходу та врахування будівельних аспектів, проте ігнорування демографічного, територіально-географічного, ресурсного підходів.

Визначення із використанням виключно галузевого підходу знаходимо Законі України (2005) «Про стимулювання розвитку регіонів», а саме «сільського району як району, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості» [21]. Однак, цей закон втратив чинність на підставі Закону України (2022) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [22], який по суті встановлює засади щодо розробки механізмів публічного управління відновленням територій, які постраждали під час війни з РФ.

Відсутнє поняття «сільські території» і в «Концепції розвитку сільських територій»(2015) [23], хоча зміст концепції виокремлює основні

пріоритети розвитку сільських територій та підготовки аграрного та сільського секторів до оптимального функціонування у контексті зони вільної торгівлі з Європейським Союзом.

При цьому зазначимо, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено поняття «територія як частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси» [24].

Тому пропонуємо для визначення категорії «сільська територія» звернутися також до поняття «село» в адміністративно-територіальному устрої України. Зокрема з 26.01.2024 року набуває чинності нова класифікація адміністративно-територіальних одиниць, де серед основних новацій – ліквідовано статус селища міського типу. У цьому законі передбачено поняття «місто», «селище» та «село». «Селище є населеним пунктом з переважно садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 5 тисяч, а село – населеним пунктом із садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить менше 5 тисяч» [25]. Також передбачено, що селища та села до категорії сільських населених пунктів. Відповідно, до сільських територій можемо включати як село, так селище. При цьому зауважимо на застосуванні виключно демографічного підходу.

Новацією й впровадження поняття «поселення, що компактним місцем проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту» [25]. На основі поселень можуть утворюватися населені пункти у законодавчо визначеному порядку.

Варті уваги також підходи до трактування категорії «сільські території», які пропонується в окремих законопроектах.

Тут вважаємо за доцільне розглянути відповідне визначення в проекті закону України «Про планування територіальної інфраструктури сільської

місцевості», а саме «територія, на якій частка сільського населення у його загальній чисельності перевищує 15–50%» [26]. До того ж сільську територію пропонується класифікувати за двома типами залежно від частки сільського населення у його загальній чисельності: чітко виражена сільська місцевість та сільська місцевість, де частка сільського населення 15–50% та більше 50% відповідно. «Систему територіальної інфраструктури сільської місцевості складають: сільські регіони – території Автономної Республіки Крим, областей; сільські райони – території районів; сільські округи – території спільних земельних та економічних інтересів територіальних громад та місцевих органів виконавчої влади» [26]. Недоліком тут є незрозуміла сутність поняття «сільське населення», яке, можна припустити, розуміється як кількість людей, які проживають у сільських населених пунктах (селах, селищах). Крім того, очевидно, застосовано тільки територіальний та демографічний підходи.

Підсумовуючи розглянуті вище варіанти визначення сільської території та синонімічних до неї понять в теоретичному та нормативно-правовому полі, вважаємо, що жоден із підходів не розкриває повною мірою сутність поняття. Превалює демографічний підхід, рідше – галузевий з акцентом на сільськогосподарській сфері та ігноруються територіально-географічний та ресурсний підходи. Це у свою чергу, тягне за собою складнощі в теоретичному обґрунтуванні механізмів публічного управління відновленням сільських територій та в практичній їх реалізації.

Тому за поєднання адміністративно-територіального, демографічного, географічного та ресурсного підходів пропонуємо сільську територію визначати як історично сформовану систему, яка включає сільські населені пункти (села, селища) та прилеглі до них поселення, а також землі, ліси, водні, рекреаційні та інші природні ресурси, враховуючи територіально-функціональну (виробництво, переробка, зберігання та продаж продукції) близькість, що сприяє створенню необхідних умов для праці та життя сільського населення.

Це визначення беремо за основу в подальшому дослідження обраної проблематики, оскільки в нормативно-правовому полі впроваджено поняття «політика відновлення регіонів і територій» [22], тобто для розробки та реалізації відповідної політики та заходів щодо її реалізації доцільно використовувати саме поняття «сільська територія», а не його синонімічні поняття для уникнення правових колій в майбутньому.

Для розробки стратегій відновлення та стимулювання розвитку регіонів і територій, а також з метою впровадження спеціальних механізмів та інструментів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначаються наступні функціональні типи територій: «території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку» [27]. При цьому «територіями відновлення є мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав» [27].

Враховуючи те, що сільські території в Україні ще до повномасштабного вторгнення РФ характеризувались здебільшого не розвитком, а стагнацією, на чому наголошували, зокрема дослідники означення питання [18; 19; 28], то можна припустити, що ця категорія за сукупністю ознак поточного стану апріорі підпадатиме під тип території відновлення. Це, у свою чергу, визначатиме їх вагоме місце та роль у національній стратегії повоєнного відновлення, а також особливості розроблення відповідних механізмів публічного управління із урахуванням специфіки «планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України», визначених у ст. 11 Закону України «Про засади державної регіональної політики».

З іншого боку вони можуть бути віднесені до типу територій з особливими умовами розвитку, як такі, де «рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким». Відтак, проявляються ризики щодо чіткості віднесення сільських територій до одного із типів територій для формування та реалізації політики відновлення та розвитку.

Інша проблема нормативно-правового характеру, яка ускладнює визначення ролі сільських територій стратегії повоєнного розвитку країни є затверджені Кабінетом Міністрів України «Порядок визначення територій відновлення» і «Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад»[29]. Ці порядки за своїм змістом певною мірою протиставляються базовому закону, яким визначені засади державної регіональної політики. До того ж умови та терміни, за яких громади повинні об'єктивно визначити належність до територій відновлення є складними та дуже обмеженими. Щодо перших двох критеріїв – факту бойових дій та тимчасової окупації – списки таких територій затверджуються Міністерством реінтеграції. Інші критерії – визначення зменшення кількості жителів та проживання внутрішньо переміщених осіб – тривалі та майже неможливі для адекватного обрахунку у зв'язку із активною міграцією громадян, яка часто не відображається в офіційних реєстрах.

Отже, враховуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що наявні нормативно-правові рамки щодо повоєнного відновлення територій є недосконалими та, відповідно, у контексті сільських територій можуть створювати прецеденти, які гальмуватимуть процес відновлення та розвитку.

Згідно з детальним Планом відновлення України, який представлено на Міжнародній конференції з питань відновлення України в м. Лугано, окреслено трансформацію країни до 2032 року, стратегічною ціллю реалізації якого визначено входження держави до топ-25 країн світу за індексами людського капіталу та економічної складності.

План Відновлення України базується на п'яти основних принципах: негайний початок і поступовий розвиток, нарощування справедливого добробуту, інтеграція в ЄС, відбудова кращого, ніж було, в національному та регіональному масштабах, стимулювання приватних інвестицій [30]. Запропонований Україною план значною мірою покладається на міжнародну допомогу, а не на участь приватного сектору.

Проаналізувавши національні програми у рамках Плану, на жаль, не знаходимо окремого напрямку, що стосується саме сільських територій. Враховуючи, що на таких територія проживає не менше третини населення України, як зазначалось вище, то виокремлення такого вектору є надзвичайно важливим для повноцінного відновлення країни, у тому числі згладжування дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку громад та регіонів.

Крім того, важливо розмежовувати питання національного та місцевого рівнів, що стосуються відновлення територій. Ці питання повинні визначатися в загальнодержавній стратегії та стратегіях місцевих громад. Важливо, щоб національна стратегія встановлювала спільні цілі державної політики, тоді як на місцевому рівні, відповідно до цих цілей, сформулювалися конкретні кроки для розвитку конкретних територій у різних сферах. Наприклад, у контексті досліджуваної проблеми на національному рівні визначаються питання відновлення та розвитку сільських територій, і за цією рамкою розробляються конкретні заходи в окремих громадах відповідно до їхніх потреб та ресурсів. Також загальнодержавну стратегію доцільно розробляти спільно з громадами, адже невизначеність національного напрямку відновлення та неможливість визначення актуальних потреб громади, а отже і сільських територій суттєво уповільнюють процеси стратегічного планування повоєнної реконструктивної відбудови України.

1.3. Інституційне забезпечення механізмів публічного управління розвитком сільських територій

Зміст відносин, а також інституційна структура механізмів публічного управління розвитком сільських територій визначається чинним законодавством і формується в його межах.

Безумовно, ключовим інститутом тут виступає місцеве самоврядування, система якого включає: «територіальну громаду; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; органи самоорганізації населення» [13].

Безумовно, ключовим інститутом тут виступає місцеве самоврядування. Але управління розвитком сільських територій неможливо розглядати лише з позиції органів місцевого самоврядування на рівні конкретних територіальних громад. Важлива роль відводиться й органам місцевого самоврядування районного та регіонального рівня – районним і обласним радам відповідно, а також іншим органам влади, як районні й обласні державні адміністрації, та інституціям розвитку, зокрема створених у форматі агенцій. Механізми управління, розроблені виключно із урахуванням пріоритетів окремої територіальної громади, нехтує загальними напрямками сільських територій як комплексу. Органи влади обласного рівня, у свою чергу, повинні виступати як суб'єкти, що консолідують потреби та інтереси для досягнення результатів у регіональних масштабах. Центральні органи влади формують загальнонаціональні вектори розвитку із урахуванням зведених пропозицій органів влади обласного та локального рівнів, спираючись на результати публічних консультацій стейкхолдерів і бенефіціарів.

На рис. 1.1 наведена структура механізму управління розвитком сільських територій в Україні, яка демонструє на рівні державних органів влади базову уніфіковану «архітектуру» управління, за якої система

управління сільськими територіями «вписується в загальну архітектуру» стратегічного розвитку держави.

Отже, до суб'єктів управління належать: у широкому сенсі – система публічного управління, що включає представницькі та виконавчі органи державної та місцевої влади, бюджетні установи, громадські організації, політичні партії, асоціації, засоби масової інформації, недержавні установи та члени територіальних громад; у вузькому – законодавчі, виконавчі та судові органи на державному, регіональному та місцевому рівнях управління, які здійснюють свою діяльність відповідно до відповідних нормативно-правових актів.



Рис. 1.1. Суб'єктна структура механізму управління розвитком сільських територій в Україні

Прим.: розроблено автором

Регіональний рівень суб'єктів – обласні ради та обласні державні адміністрації здійснюють контроль над процесом управління в межах, встановлених чинним законодавством, використовуючи механізми регіонального управління.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення здійснюють безпосередній вплив на визначення пріоритетів розвитку та розподілу наявних ресурсів на відповідні цілі. Зміст повноважень суб'єктів управління визначається чинним законодавством, зберігаючи рівневість в управлінні, яка була дещо послаблена у зв'язку із децентралізацією влади, проте знову посилена через введення правового режиму воєнного стану. Це певною мірою обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо впливу на розвиток сільських територій. Відповідно, механізми публічного управління повоєнного відновлення сільських територій повинні враховувати такі, вимушені через війну, владні (організаційно-функціональні) трансформації.

Інституційні складники забезпечення розвитку територій, у тому числі сільських, можна розподілити на три основні групи.

По-перше, сукупність базових інститутів, відповідальних за організаційно-функціональне забезпечення механізмів та включає формування суспільно-економічних відносин, у яких приймаються управлінські рішення, плануються та реалізуються дії за допомогою відповідних інструментів та методів. З початком децентралізації створюються спеціалізовані інституції для розвитку територій. Їх головною метою є системне планування і впровадження заходів щодо реалізації таких планів, узгоджуючи довгострокові, середньострокові та поточні перспективи, а також забезпечення ресурсів для розвитку територій. Ці інституції також створюють робочі групи, що формулюють пропозиції та сприяють у прийнятті рішень на державному рівні.

Нормативно-правове забезпечення включає регулятивні документи щодо створення інститутів, їх повноважень і функцій, а також конкретні

управлінські дії, такі як інформаційно-аналітична робота, стратегічне планування, бюджетування, робочі плани розвитку територій, визначення показників результативності, програми співпраці з громадськістю та інші.

Структурно-компетентнісні складові являють собою сукупність суспільно-економічних відносин, що формуються відповідно до організаційно-функціональної структури механізмів публічного управління в межах повноважень базових інститутів та стейкхолдерів.

Відповідно, визначаємо основні завдання щодо формування інституційних компонентів ефективних механізмів публічного управління розвитком сільських територій, які сприяють спільному розумінню цілей та досягненню результатів:

- узгодження інтересів органів влади, стейкхолдерів та жителів відповідних територій, формування спільного розуміння вигоди від реалізованих заходів для кожної цільової групи через комплекс мотиваційних інструментів, враховуючи потреби усіх сторін для досягнення високих результатів;

- створення правил, орієнтованих на результат, що дозволяють узгоджувати норми та характер управлінських процесів між публічним та приватним секторами, включаючи процедурні правила та інструменти, спрямовані на стимулювання інноваційного розвитку;

- впровадження інновацій, що передбачає створення процедурних правил та норм, які сприяють стимулюванню нововведень у процесах управління задля сталого зростання рівня соціально-економічного розвитку територій.

Реформа децентралізації влади зумовила створення в Україні низки інституцій, які нині відіграють вагомий роль в розвитку сільських територій зокрема.

Якщо говорити про недержавну інституцію всеукраїнського рівня, то тут можна виокремити Асоціації органів місцевого самоврядування. Вони дозволяють використовувати економію масштабу та сприяють ефективному

обміну знаннями. Наявність зв'язків між членами асоціації та різними національними та міжнародними донорськими організаціями дозволяє фінансувати програми та проєкти розвитку різних територій або їх сукупності. Це також сприяє обміну досвідом між органами місцевого самоврядування, кращими практиками. Такі асоціації створюють платформу для об'єднання та співпраці, що сприяє зростанню ефективності управління розвитку територій.

На регіональному та місцевому рівнях в інституційному забезпеченні розвитку сільських територій важлива роль відведена агенціям регіонального та місцевого розвитку відповідно. Ці інституції сприяють вирішенню економічних та соціальних проблем територій.

Процес формування агенцій місцевого розвитку в Україні тісно пов'язаний з особливостями їх створення у світі як певного інституційного феномену кінця минулого століття, що була запозичена в Європейському Союзі з досвіду США. Навіть при різних формах та моделях їх функціонування фахівці Європейської Комісії вбачають, що «використання внутрішнього потенціалу певної географічної території є основною спільною рисою агенцій місцевого розвитку» [32].

Визначення універсального поняття агенцій місцевого розвитку стикається з рядом проблем через те, що ці агенції в різних адміністративно-територіальних одиницях виконують різноманітні функції через різні візії розвитку територій з боку представників органів місцевої та державної влади, політичних сил, громадських організацій, підприємницького середовища та громадян. Постійний пошук альтернатив розвитку територій визначає нові інструменти впливу на цей процес, підсилює або послаблює окремі сфери діяльності агенцій та постійно модифікує їх функції.

Агенція місцевого розвитку – «структура, створена на основі партнерства між приватним, державним та громадським секторами з метою визначення та комплексного вирішення проблем розвитку конкретної території» [33] (за визначенням Європейської асоціації агенцій розвитку).

У своїй діяльності агенції місцевого розвитку сталять за мету узагальнення колективних інтересів у розвитку території, також мають чіткі зв'язки з місцевими та регіональними органами влади, особливо щодо управління, фінансування та визначення стратегічних цілей розвитку території. Вони функціонують на чітко визначеній територіальній площині.

Експерти відзначають позитивний внесок агенцій місцевого розвитку у просторовий розвиток поряд з іншими спеціалізованими установами. На відміну від органів влади, ці агенції не мають політичних або потенційно корупційних зв'язків, а їх діяльність не передбачає отримання прибутку, що є характерною рисою для бізнес-структур. Вони здатні працювати на благо громади та реалізовувати проекти, спрямовані на підвищення якості життя та розвиток територій без комерційних інтересів.

У 2001 році створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку України, яка об'єднує близько 40 агенцій. «Агенція регіонального розвитку – неприбуткова установа, мета діяльності якої – сприяння та організація регіонального розвитку, розвитку окремих територій областей, громад та їх інфраструктури, і відповідного об'єднання для цього організаційних та фінансових ресурсів, які походять як з території областей, так і з-поза їх меж, сприяння залученню інвестицій та позик, формування позитивного іміджу регіонів, надання консультативних послуг, покращення інвестиційного клімату у регіонах, збір та розповсюдження інформації, розробка та реалізація проєктів регіонального розвитку та отримання фінансування для їх реалізації» [34].

Успішна робота агенцій місцевого розвитку як посередників між органами влади, бізнес-середовищем, політичною сферою та громадськістю має на меті сприяти втіленню стратегій соціально-економічного розвитку територій та швидкому вирішенню місцевих проблем. Ці агенції повинні забезпечувати зворотний зв'язок під час впровадження реформ, щоб коригувати спільні дії, мотивувати бізнес-середовище, запобігати міграції

економічно активного та кваліфікованого населення. Вони також формують об'єктивну інформацію про реальну конкурентну позицію територій.

Отже, через втілення принципів субсидіарності та партисипативності вищеперераховані інституції сприяють ефективності механізмів публічного управління розвитком сільських територій на основі консолідації зусиль для вирішення проблем на перетині їх функціональних повноважень, основні з яких ми узагальнили у наступному переліку за інституційним, економічним, соціальним, інфраструктурним, екологічним напрямками розвитку:

- сукупні доходи та витрати домогосподарств сільських територій;
- частка працездатного та економічно активного населення, рівень зайнятості / безробіття;
- стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності, економічна ефективність підприємств комунальної власності;
- планування та регулювання землекористування, виснаження земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, землекористування, що сприяє економічній ефективності, стійкість моделей землекористування;
- інфраструктура для забезпечення соціального доступу (громадський транспорт, пандуси), громадської безпеки та зручності, громадського відпочинку, запобігання екологічним небезпекам, а також утримання та модернізація інфраструктурних об'єктів;
- вплив інфраструктури на розподіл населення по територіях (стимулювання приросту населення сільських територій);
- економічна діяльність уразлива до екологічних небезпек, забруднення повітря, виробництво та захоронення небезпечних речовин, збір, сортування та утилізація побутових відходів;
- управління навколишнім природним середовищем та природними ресурсами, сталість у використанні ресурсів;
- забезпечення прозорості механізмів публічного управління.

Саме на вирішення цих та інших проблем передбачається спрямування механізмів публічного управління розвитком сільських територій за рахунок якісної міжінституційної взаємодії.

Висновки до розділу 1

1. Розробку, реалізацію та розвиток механізмів публічного управління представлено за основними етапами, спираючись на методологію, орієнтовану на результат: цілепокладання, картування зацікавлених сторін, виявлення проблеми, розробка методики, планування, реалізація, моніторинг та оцінювання, удосконалення та розвиток. Узагальнено класифікацію механізмів публічного управління за різними ознаками, що спираються на пропонувані раніше способи систематизації механізмів державного управління і є похідними від них. Більш детально розглянуто систему місцевого самоврядування як підсистему публічного управління та адміністрування, адже розвиток сільських територій найбільше дотичний до діяльності органів місцевого самоврядування, що обумовлює специфіку відповідних механізмів публічного управління.

2. За результатами досліджень законодавчої бази виявлено, що визначення поняття «сільська територія» у чинних та таких, що втратили чинність, вітчизняних нормативно-правових актах відсутня. Тому проаналізовано наявні схожі за змістом поняття. Обґрунтовано, що в теоретичному та нормативно-правовому полі жоден із підходів не розкриває повною мірою сутність поняття «сільська територія». Превалює демографічний підхід, рідше – галузевий з акцентом на сільськогосподарській сфері та ігноруються територіально-географічний та ресурсний підходи. Це у свою чергу, тягне за собою складнощі в теоретичному обґрунтуванні механізмів публічного управління відновленням сільських територій та в практичній їх реалізації.

3. Запропоновано за поєднання адміністративно-територіального, демографічного, географічного та ресурсного підходів у цьому дослідженні визначати сільську територію як історично сформовану систему, яка включає сільські населені пункти (села, селища) та прилеглі до них поселення, а також землі, ліси, водні, рекреаційні та інші природні ресурси, враховуючи територіально-функціональну (виробництво, переробка, зберігання та продаж продукції) близькість, що сприяє створенню необхідних умов для праці та життя сільського населення.

4. У Плані Відновлення України, який базується на п'яти основних принципах та значною мірою покладається на міжнародну допомогу відсутній окремий напрям, що стосується саме сільських територій. Враховуючи, що на таких територія проживає не менше третини населення України, як зазначалось вище, то виокремлення такого вектору є надзвичайно важливим для повноцінного відновлення країни. Крім того, важливо розмежовувати питання національного та місцевого рівнів, що стосуються відновлення територій. Ці питання повинні визначатися в загальнодержавній стратегії та стратегіях місцевих громад.

5. Охарактеризовано основні групи інституційних складників забезпечення розвитку територій, у тому числі сільських: базові інститути, нормативно-правове забезпечення, структурно-компетентнісні складові. Відповідно, визначено основні завдання щодо формування інституційних компонентів ефективних механізмів публічного управління розвитком сільських територій, які сприяють спільному розумінню цілей та досягненню результатів. Визначено також новостворені за результатами реформи децентралізації влади інституції, які відіграють вагомую роль в розвитку сільських територій, зокрема недержавні інституції всеукраїнського рівня – Асоціації органів місцевого самоврядування, регіонального та місцевого рівнів – агенції регіонального та місцевого розвитку відповідно. Сукупно усі інституції сприяють вирішенню економічних та соціальних проблем територій, зокрема сільських.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІЙ

2.1. Іноземний досвід кризового відновлення територій та його проєкція на Україну

Основною метою відновлення територій після кризи є насамперед досягнення економічної стійкості та зростання, оскільки без відновлення національної та місцевої економіки неможливе нормальне функціонування та подальший прогрес у інших сферах територіального розвитку. У цьому контексті, перш за все, звертаємо увагу на вектори економіки майбутнього на основі результатів досліджень фахівців Організації Об'єднаних Націй, щодо посткризового відновлення. Серед них виділяють такі: «ексбайтова економіка, економіка добробуту, вуглецево нейтральна економіка, економіка замкнутого циклу, економіка біозростання та економіка вражень» [35].

Розглянемо більш детально кожен із цих векторів.

Ексбайтова економіка передбачає прогрес завдяки застосуванню цифрових «розумних» пристроїв. Експерти очікують, що до кінця 2023 року кількість пристроїв, які з'єднані з Інтернет мережею, зросте до 3,5 млрд (у 2018 році – 1 млрд) [36]. Із запровадженням технології 5G цей тенденція буде посилюватися. Нагромадження значної кількості даних дозволить вдосконалити системи, побудовані на штучному інтелекті та програмне забезпечення. Ці технології, у свою чергу, сприятимуть оптимізації процесів та послуг у безлічі галузей.

Економіка добробуту акцентує увагу на важливості превентивних підходів до збереження фізичного та психічного здоров'я та загального самопочуття. Цей напрямок значно вплине на споживчу поведінку, змінить підходи до вибору нерухомості та організації житла, а також сприятиме

прискоренню росту в численних сегментах економіки добробуту, таких як фітнес, харчування, косметологія та туризм.

Економіка скорочення CO₂ базується на впровадженні інноваційних технологій з метою забезпечення нульових викидів парникових газів.

Ключовим ринком в економіці замкнутого циклу очікуються «розумні» мережі водопостачання, «виручка від яких прогнозовано зросте з 2,6 млрд дол. у 2016 році до 7,2 млрд дол. у 2025 році завдяки вдосконаленню систем знесолення й отримання прісної води з атмосферного повітря» [35]. Також істотно зростуть обсяги перероблення пластику й металів, створюватимуться нові ринки повторного використання речей.

Економіка біозростання актуалізується внаслідок швидкого прогресу в галузі біоматеріалів, рослинництва та синтетичної біології. Цей напрям відкриває широкі ринкові можливості в різних галузях, таких як виробництво наступного покоління палива, будівельних матеріалів, хімічних речовин, лікарських засобів, а також стійких до несприятливих умов сільськогосподарських культур з підвищеними харчовими властивостями.

Економіка вражень базується на створенні персоніфікованих послуг та товарів, таких як організація унікальних подорожей у віддалені регіони, участь у екстремальних атракціонах, відвідування захоплюючих спортивних заходів та споживання екзотичних кулінарних страв. Прогнозується зростання виробництва цифрового контенту та в нових технологічних секторах економіки вражень.

Україні доводиться долати нові виклики щодо відновлення економіки через війну з РФ. Однак, слідування трендам економіки майбутнього, визначеним експертами ООН, може стати шансом для відновлення національної та місцевої економіки на основі новаторських підходів, їх глобальної інтеграції та підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках.

Узагальнюючи проблеми, з якими найчастіше доводилося стикатися країнам за наслідками масштабних криз, можемо виокремити такі основні, які у тому числі характерні й для територій сучасної України:

- інтенсивні зміни у чисельності та структурі населення в різних регіонах і територіях;

- погіршення доступу до ринків та інфраструктури публічних послуг для мешканців територій, які найбільше зазнали впливу негативних факторів кризи;

- суттєвий спад місцевої та регіональної економіки;

- обмежена спроможність органів місцевого самоврядування та інших органів публічної влади через втрату контролю в зонах бойових дій;

- потреба у відновленні інфраструктури та житлового фонду після руйнувань;

- неефективна управлінська система інфраструктурного та житлового будівництва відповідно до стандартів ЄС;

- невідповідність захисних споруд та укриттів технічним нормам;

- висока вразливість територій з кліматичної та енергетичної точок зору;

- неповноцінна здатність систем опалення, енергопостачання та водопостачання гарантувати надійне й якісне обслуговування;

- неефективна система управління побутовими відходами, що обмежує вторинне використання ресурсів.

Ці проблеми вимагають комплексного підходу та системних рішень для покращення стану інфраструктури, соціально-економічного розвитку та підвищення якості життя мешканців громад.

Успішне кризове відновлення вимагає консолідації спільних зусиль територій у межах всієї країни, а також органів місцевого самоврядування інтегрованих програм кризового відновлення із урахування специфіки різних типів територій, зокрема сільських.

Спираючись на довід країн, які зазнали впливу масштабних таких кризових явищ, як війна (Фінляндія, Німеччина, Польща, Італія, Франція, Велика Британія, Південна Корея, В'єтнам) або природні катастрофи – цунамі, урагани (США, Індонезія), консолідуємо тенденції процесів їх відбудови:

- фінансова підтримка міжнародних партнерів;
- інституційна архітектура відбудови;
- інвестування у галузі з високою доданою вартістю.

Відбудова країн після воєн або природних катастроф у більшості випадків базувалася на залученні капіталу від урядів зарубіжних країн-партнерів, міжнародних фінансових, донорських та кредитних організацій.

Такою основою для країн, які постраждали після Другої світової війни, став План Маршалла, який за своїм змістом насамперед передбачав вектор відновлення промисловості. Далі використовувались інструменти фінансової підтримки у вигляді програм екстреного реагування від міжнародних фінансових організації (нині – Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку та інші). Ризиками тут є неефективне використання такої допомоги та розповсюдження корупції.

Як приклад ефективного використання міжнародної фінансової допомоги можна відзначити процеси відновлення країн Центральної і Східної Європи після розпаду Варшавського блоку. Тоді фактично всі перші транші міжнародної допомоги спрямовувалась на підтримку бюджету, подолання дефіциту платіжного балансу та реструктуризацію державного боргу, що забезпечило можливості країн пострадянського пулу впроваджувати агресивні реформи, зокрема так звана «шокова терапія». Завдяки цим реформам створено формат новітніх східноєвропейських тигрів – Польщі, Словаччини та Естонії, які, як правило, отримували найбільші фінансові потоки. «Середні обсяги міжнародної фінансової допомоги країнам Центральної та Східної Європи в 1991 – 1993 роках становили близько 2,7% ВВП економік країн-одержувачів аналогічно до відносного розміру потоків

плану Маршалла до країн Західної Європи по закінченню Другої світової війни. Це не може бути порівняно з потребами України в залученні зовнішнього фінансування, що, як зазначено вище, оцінено експертами Світового банку, Європейської Комісії, ООН та Кабінету Міністрів України в щонайменше 20% ВВП щорічно протягом 10 років» [37, с. 30-31].

У 1990 році Польща впровадила стабілізаційну програму в рамках «шокової терапії», яка мала на меті боротьбу з гіперінфляцією та відновлення стабільності економіки. Ця програма була спрямована на різке зменшення гіперінфляції, виведення національної валюти – злотого – на валютний ринок і створення умов для його стабілізації. Це був складний, але важливий етап в економічному перетворенні Польщі, спрямований на подолання економічних криз і відновлення стабільності в країні. «Тоді країнами G-7 створено стабілізаційний фонд у розмірі 1 млрд дол. США, щоб допомогти країні захистити свою валюту за новим обмінним курсом. Оскільки створений G-7 фонд носив гарантійний характер та не потребував безпосередньої мобілізації фінансових ресурсів, то після завершення стабілізаційної програми ресурси перенаправили на допомогу в рекапіталізації та приватизації державних банків» [37 с. 31].

Так, створення фонду «антиросійської коаліції», який би надавав гарантії страхування політичних ризиків для приватних інвесторів, може бути аналогічним прикладом до стабілізаційної програми Польщі для української практики, яка спрямована на вирішення економічних проблем та створення стабільності в країні. Він може слугувати механізмом для заохочення приватних інвесторів у країні, яка стикається з політичними ризиками внаслідок геополітичних конфліктів, а також надавати страхові гарантії або компенсації для інвесторів у випадку, якщо їхні інвестиції або бізнес підпадуть під ризик втрати через політичні події або конфлікти. Це, у свою чергу, стимулюватиме інвестиційний клімат в країні та збільшить впевненість інвесторів, що їхні активи будуть захищені в умовах кризи та нестабільності.

Негативним прикладом впливу корупції на рівень довіри партнерів є Ірак – отримавши понад 94 млрд дол. від міжнародних партнерів не змогла їх ефективно використати. Як наслідок, Ірак досі не подолав руйнуючий вплив війни. Іншим – позитивним прикладом є Фінляндія, яка свого часу не отримала кошти у рамках плану Маршалла, проте пропагувала нульовий рівень толерантності до корупції. Сьогодні – це розвинена країна-член ЄС та НАТО.

Успішне відновлення країн базувалося на комплексно організованій логічній інституційній архітектурі, у основу якої покладено такі ключові елементи, як: декларована система цілей та завдань, оновлення інституційної мережі та оптимізація механізмів публічного управління.

Плани Маршалла, Моне, Доджа, Гірша є яскравими прикладами таких програм, планів чи інших нормативно-правових актів, які містять вказівки та рішення щодо пріоритетів, ресурсів, способів, виконавців завдань відновлення й відбудови тощо. Переважно такі плани стосувалися насамперед відновлення економіки, але знаходимо й приклади комплексних планів, які передбачали відновлення всього життєво необхідного, як-от Генеральний план реабілітації та реконструкції в Індонезії після цунамі.

Питання передачі повноважень управління та координації процесів відбудови стояла перед багатьма дослідженими країнами. Для його вирішення деякі з них створювали нові органи влади з усіма повноваженнями, або спеціалізовані організації з конкретною метою. У випадку війни або стихійного лиха пріоритетом стає тимчасове забезпечення екстрених та базових потреб, тим самим відкладаючи поліпшення добробуту населення на другий план. Це призводить до появи нового порядку денного, орієнтованого на негайне задоволення потреб у кризові періоди. Крім того, бачимо, що часто країни стикалися з проблемами щодо розробки нових механізмів через централізовану систему ухвалення рішень. Однак тим, хто вже мав перед катастрофою налагоджену децентралізовану систему

(наприклад, Фінляндія), було легше координувати процеси відбудови та забезпечувати відповідність потреб і прийнятих рішень.

І насамкінець, лише правильне цільове інвестування задля виробництва із високою доданою вартістю максимально сприятиме відновленню територій та поступово мінімізуватиме фінансову залежність від зовнішніх партнерів. Для підтвердження гіпотези також наведемо приклади країн, які можна стверджувати, інвестували отримані кошти у розвиток інноваційної економіки знань:

- створення нової або модернізація наявної системи освіти (Фінляндія, Південна Корея, Велика Британія, Німеччина, Японія, Польща);
- інвестиції в науку та пошук шляхів доступу до технологій (Італія, Німеччина, Фінляндія, Південна Корея);
- запровадження або підтримка дослідження та розробки новітніх технологій, створення технопарків, інкубаторів або наукових хабів (Франція, Південна Корея, В'єтнам).

Відповідно, серед основних пріоритетів розвитку територій в кризовий та посткризовий період, вважаємо за доцільне, виокремити такі:

- людиноцентричність, тобто орієнтація на забезпечення якості життя, соціальної справедливості та доступу до гідної праці для жителів різних територій;
- стратегічне планування, тобто визначення пріоритетних цілей розвитку на основі міжнародних стандартів планування з урахуванням ресурсних можливостей територій;
- адаптація до нових умов та викликів;
- резильєнтність, тобто створення стійкості територій шляхом поєднання надійної інфраструктури з гнучкими та ефективними механізмами публічного управління;
- співпраця, тобто посилення зв'язків зі стейкхолдерами та розширення участі громади у прийнятті рішень, інтеграція між громадами та регіонами.

Це означає, що необхідно створити ефективні механізми публічного управління територій за типами, які дозволять використовувати усі наявні та потенційні можливості для досягнення визначених цілей відновлення та розвитку, враховуючи потреби та пріоритети населення територій.

2.2. Особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни

Після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році Україна активізувала свої зусилля щодо трансформації національної економіки, спираючись на концепцію сталого розвитку.

Щоб виокремити особливості функціонування механізмів відновлення територій в умовах війни звернемо увагу на довоєнні показники розвитку України. Так, за десятиліття до повномасштабного вторгнення РФ показники України за кількома напрямками розвитку значно покращилися. Наприклад, з 2015 по 2019 рік частка населення, яке живе нижче національного прожиткового мінімуму, скоротилася більш ніж вдвічі – з 52% до 23%. З 2010 по 2020 рік доступ до Інтернету значно зріс (з 23% до 63%), хоча цей прогрес був більш вираженим у міських областях, ніж у сільських. Частка населення, яке користується Інтернетом, також залишається нижчою, ніж у порівнюваних країнах, таких як Польща (78%), і значно нижчою за середній показник для країн-членів ОЕСР (86%). У період з 2015 по 2020 рік показники України за Всесвітніми індикаторами управління також покращилися, зокрема щодо політичної стабільності та якості регулювання [38].

Однак за іншими показниками територіальні відмінності зросли. Наприклад, у всіх областях, крім двох і міста Києва, населення скоротилося. Спостерігалось зменшення чисельності населення в кількох регіонах, де сільське господарство є домінуючим сектором економіки: на понад 10% у

період між 2010 та 2021 роками. Крім того, зростання економіки протягом 2010 – 2019 років суттєво залежало від Київської агломерації при відставанні інших регіонів [38].

Протягом 2014 – 2021 років створено політичну основу для місцевого розвитку, що дозволило органам публічної влади усіх рівнів співпрацювати у розробці та реалізації ініціатив розвитку регіонів та територій. У той же час наявні перешкоди, які можуть гальмувати повоєнне відновлення. Наприклад, у той час як процеси стратегічного планування стали більш інтегрованими на різних рівнях управління, до з 2021 року механізми, які допомагали субнаціональним органам влади впроваджувати стратегії регіонального розвитку, все ще перебували в стані становлення. Крім того, до 2021 року головні вертикальні та горизонтальні координаційні органи, які були створені для допомоги в реалізації реформ багаторівневого управління, або не працювали в повному обсязі, або не мали системної участі органів місцевого самоврядування.

Ці тенденції створюють основу розробки та реалізації політики регіонального та місцевого розвитку України. політикою регіонального розвитку в контексті реконструкції та відновлення.

Війна завдала широкомасштабної та непоправної шкоди нашій державі, спричинивши як короткострокові, так і довгострокові наслідки для здоров'я людей, екосистем, економіки України та за її межами. За підсумками першого року повномасштабного вторгнення РФ «Україна втратила значну частину ВВП – 25,5%, споживча інфляція становить 26,6% не лише через військові дії, а й внаслідок емісії Національного банку України та державних видатків, рівень бідності населення в 2022 році зріс із 5,5% до 24,1% (відповідно до межі бідності – 6,85 дол. США на одну особу на день), а державний борг досяг 78,5% від ВВП та зріс на 52,4% в номінальному вираженні. Втрачено близько 2,4 млн робочих місць, що становить 15,5% від рівня довоєнної зайнятості. За кордоном залишається 6,4 млн громадян України, з яких 6 млн осіб знайшли притулок в Європі, та ще 0,4 млн осіб –

поза Європою. При цьому фактична відсутність спроможності відремонтувати пошкоджену за наслідками масованих ракетних обстрілів та підриву Каховської ГЕС інфраструктуру та споруди за рахунок внутрішніх резервів бюджету та бізнес-середовища України означає, що потреба в фінансових ресурсах буде зростати прогресуючими темпами» [37; 39, с. 130].

Усе це сукупно вимагає розробки принципово нових механізмів відновлення територій в умовах війни, спрямованих на відновлення попередніх досягнень та прогресуючий розвиток у майбутньому.

Відповідно особливості функціонування таких механізмів доцільно розглядати орієнтуючись окремо на короткострокову та довгострокову перспективу.

У короткостроковій перспективі Україна повинна зосередитися на усуненні та зменшенні безпосередніх ризиків, які війна становить для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, життєзабезпечувальної інфраструктури. Наприклад, підготовка та проведення комплексних заходів з очищення навколишнього середовища, особливо пов'язаних із збором, безпечним видаленням і поводженням із величезною кількістю військових та інших відходів, допоможе зменшити безпосередні ризики для здоров'я. У той же час виникне нагальна потреба у відновленні та перебудові більш ефективної інфраструктури для забезпечення постачання безпечної питної води, відповідних санітарних умов і належного збору, зберігання та обробки відходів. Подолання існуючих та потенційних впливів на здоров'я людини повинні визначатися пріоритетними діями.

У довгостроковій перспективі процес післявоєнного економічного розвитку має бути використаний для фундаментальної трансформації України до сталої інноваційної економіки. Реконструкція не повинна відтворювати довоєнну економіку, яка базувалася на викопному паливі, була енергонеефективною та забруднювала навколишнє середовище. Пріоритет повинен бути наданий коригуванню економічної структури шляхом побудови більш енергоефективних і менш забруднюючих виробництв і

транспортних систем. Чіткий курс на сталість як ключового підходу до всіх аспектів післявоєнного економічного розвитку має охоплювати не лише найбільш постраждалі від війни території, а всю територію України.

Спираючись на наведені у першому розділі класифікації механізмів публічного управління виокремимо їх особливості в умовах війни за типами механізмів.

Правовий механізму публічного управління відновленням територій передбачає розробку та узгодження системи відповідних нормативно-правових актів. Саме у рамках цього механізму уряд розробляє План відновлення України на період 2023 – 2032 років, спрямований на прискорення стійкого економічного зростання. В рамках плану визначено перелік Національних програм для досягнення ключових результатів до 2032 року. На разі План об'єднує 1700 проєктів загальною вартістю 1,5 трлн дол. США [30].

Особливості правового механізму визначаються також законами та підзаконними актами, які встановлюють режим воєнного стану та узгоджують інші державно-управлінські процеси із його вимогами.

Організаційний механізм вимагає поєднання класичної системи організації влади із введеними військовими цивільними адміністраціями, оптимального розподілу повноважень, виключення дублювання функцій, а також фінансового забезпечення діяльності усієї системи.

Післявоєнна відбудова є надскладним завданням і вимагає комплексних, добре скоординованих зусиль та ресурсного забезпечення. В Україні вже створено Національну раду з відновлення після війни [40], яка готує План післявоєнного відновлення та розвитку України. Розробка Плану базується на співпраці та інституційній спроможності, продемонстровані українською владою на всіх рівнях, підприємствами, а також громадянським суспільством. План містить короткострокові та довгострокові пріоритети, які відображають внески широкого процесу консультацій із зацікавленими сторонами. Зусилля післявоєнного розвитку справді мають спиратися на

відповідальність українських зацікавлених сторін, залучаючи всі органи влади, експертів, представників бізнес-сектору та громадян. Тісна співпраця та координація з країнами, що надають підтримку, міжнародними організаціями та міжнародними фінансовими установами також необхідні для мобілізації необхідного досвіду та фінансових ресурсів для реконструкції.

Економічний механізм публічного управління обумовлюється у довгостроковій перспективі післявоєнною фундаментальною трансформацією України до інноваційної економіки.

Спад економіки, що наступить, буде значно глибшим, ніж у попередні періоди фінансових криз, а також кризи після Другої світової війни. Під час останньої кризи спад економіки був спричинений, зокрема, анексією Криму і частини Донецької та Луганської областей, що призвело до розриву економічних зв'язків і значних втрат потужностей та населення. Наростаючий дисбаланс в економіці призвів до стрімкої девальвації гривні та банківської кризи. Проведені реформи та збалансована макроекономічна політика дозволили зустріти кризу, пов'язану з пандемією, з значними запасами стійкості, які зберігалися й на початку 2022 року. Разом із вжитими негайними заходами Національного банку для підтримки макрофінансової стабільності після повномасштабного вторгнення, це дозволило досить швидко адаптувати економіку до умов повномасштабної війни. Проте, заблоковані порти, значна міграція за кордон та великі втрати потужностей та інфраструктури, а також активні бойові дії в регіонах обмежуватимуть як попит, так і пропозицію.

Зі зменшенням безпекових ризиків передбачається істотне відновлення економіки. Цьому сприятиме зростання споживчого попиту, налагодження виробничих і логістичних процесів, активізація інвестиційної діяльності, включаючи перспективи євроінтеграції. Проте відновлення економіки України у 2023–2024 роках очікується повільним (приблизно 5–6% щорічно), з урахуванням значних втрат виробничого та людського потенціалу. Швидші

темпи відновлення будуть неможливі без значної міжнародної підтримки, включаючи аналог «Плану Маршала» для України. Однак наразі цей план не врахований у базовому сценарії прогнозу через значну невизначеність щодо строків та параметрів.

Також через постійні удари РФ по нафтопереробних заводах, хімічних заводах, енергетичних об'єктах, промислових складах або трубопроводах навколишнє середовище країни забруднюється токсичними речовинами. Багато з цих проблем можна вважати транскордонними, тому вплив буде відчуватися не лише в Україні, але й у сукупності створюватиме серйозні ризики для здоров'я населення. Через пошкодження інфраструктури водопостачання близько півтора мільйона людей в Україні не мають доступу до питної води, а понад чотири мільйона – мають обмежений доступ. Наприклад, система водопостачання від річки Дніпро до міста Миколаєва була серйозно пошкоджена внаслідок обстрілів, через що доступ до питної води був перекритий на три тижні, доки базові потреби не були забезпечені водою, що транспортується з сусідніх областей. З 1 червня в Україні розпочато посилений епідеміологічний нагляд за хворими на холеру. Військові дії також призвели до різкого збільшення кількості відходів, включаючи військові транспортні засоби та обладнання, уламки снарядів, будівельне сміття, медичні відходи тощо. Деякі з цих відходів є токсичними і потребують спеціальної утилізації. Близько 30% заповідних територій України постраждали від наслідків війни. Неминучі довгострокові негативні наслідки спричиняє використання зброї.

Відповідно, механізми повоєнного відновлення та розвитку економіки повинні розроблятися згідно з принципами низьковуглецевої економіки, зокрема за такими напрямками: реформування державного екологічного управління; політика пом'якшення клімату та адаптації; екологічна безпека та ефективне управління відходами; стале використання природних ресурсів; збереження природних екосистем, різноманіття та відновлення природоохоронних територій.

Мотиваційний механізм поряд із командно-адміністративними і соціально-економічними стимулами для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування відтепер повинен включати мотиваційні інструменти для міжнародних партнерів та для приватного сектору до участі у розбудові українських територій.

Закордонні експерти підтверджують широкий інтерес та участь міжнародного співтовариства у підтримці та відновленні України. Різні міжнародні структури та уряди інших країн розробили спеціальні плани, спрямовані на відновлення України, зокрема: Європейська Комісія представила план RebuildUkraine, Світовий Банк - Relief, Recovery and Resilient Reconstruction, Центр досліджень економічної політики висунув план під назвою A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine, американський Фонд Маршалла – Designing Ukraine’s Recovery in the Spirit of the Marshall Plan та інші. Також відзначається потреба у збільшенні обсягів грантів від донорів, спрощенні боргового навантаження та реформуванні податкової системи.

Однак, в Україні повинні бути готові механізми для підтримки такого стабільного інтересу партнерів до завершення війни та після перемоги. Це вимагатиме передбаченого планування та активної участі громадянського суспільства, вищих навчальних закладів і ключових національних та місцевих учасників у процесі реконструкції.

Потрібно враховувати, що межі між терміною фінансовою допомогою та довгостроковою підтримкою також будуть неоднозначними. Фінансування від донорів буде ключовим на ранніх етапах реконструкції для негайного відновлення соціальної інфраструктури, а залучення приватного капіталу допоможе уникнути ризику залежності від зовнішньої допомоги, що може залишитися на тривалий час після завершення процесу реконструкції.

У територіальному контексті, зокрема у регіонах зі значними руйнуваннями, інвестиційні ризики становитимуть значну перешкоду для залучення приватних інвесторів.

Це потребуватиме цілеспрямованих політичних рішень, що виходять за межі простої компенсації комерційного ризику та враховують можливі ризики виконання інвестиційних проектів. Нові бізнес-стейкхолдери стануть ключовим джерелом капіталу. Вони також забезпечать успішність заходів з відновлення та відбудови на місцевому рівні та виконуватимуть важливу роль у нагляді й забезпеченні транспарентності.

Такий підхід дозволить сконцентрувати увагу на місцевому управлінні та потребах, залучаючи громади в процес реконструкції України. Крім того, він сприятиме збільшенню рівня децентралізації відповідно до принципу субсидіарності. І зрештою, політичні механізми України зіткнуться з проблемами у процесі повоєнної відбудови та трансформації. Наприклад, може існувати тиск щодо швидкої реконструкції за допомогою існуючих технологій, особливо там, де початкові інвестиційні витрати на інноваційні альтернативи суттєво будуть перевищувати ті, що базуються на відновленні старих технологій. Україна також може зіткнутися проблемами, пов'язаними з прозорістю та ефективністю їх використання залучених коштів. Нарешті, брак кваліфікованого персоналу вплине на інституційну спроможність, оскільки наявні масштабні хвилі міграції населення України закордон в пошуках безпеки та стабільного доходу.

Відповідно, усі вищеперераховані особливості знайдуть відображення у механізмах повоєнного відновлення територій, зокрема сільських та потребують максимального врахування для успішної реалізації.

2.3. Проблеми і можливості функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період

Публічне управління і адміністрування реалізує організаційно-функціональний і нормативно-регуляторний управлінський вплив на суспільно-економічну діяльність через механізми публічного управління. Якщо розглядати функціонування механізмів публічного управління в

історичній ретроспективі, то «ми можемо говорити про зміну управлінської ролі держави по відношенню до тих чи інших сфер суспільної життєдіяльності на різних етапах історичного розвитку суспільства»[41].

Вторгнення росії, окупація частини території України, військові і терористичні злочини стали для українців в цілому та органів влади зокрема та безпрецедентним випробовуванням як в сенсі тривалості, так і щодо масштабів втрат, руйнувань соціальних, економічних і екологічних наслідків. Для прикладу, «ірано-іракська війна 1980-х тривала майже вісім років і коштувала економіці Іраку 452,6 млрд дол. (сім ВВП країни на той час). П'ятиденна військова агресія росії проти Грузії 2008 року коштувала останній близько 23% ВВП (2 млрд. євро). Японія у Другій світовій війні втратила чверть свого національного багатства й третину виробничих потужностей» [42, с. 15]. «За оцінками Міністерства економіки України, валовий внутрішній продукт нашої держави у 2022 р. скоротився на 30,4%»[42, с. 15]. Це стало найбільшим і найшвидшим падінням, проте, на досягло найгірших прогнозів висловлених міжнародними фінансовими інститутами.

Умови функціонування апарату інститутів публічного управління в умовах правового режиму воєнного стану призвело до суттєвих змін як в організаційному, так і в функціональному характері публічного адміністрування. Тож, публічне управління як система, що має виконувати свої функції в бідь-якій ситуації, наразі проходить «креш-тест» на здатність функціонувати та виконувати свої завдання та призначення в найважчих умовах в новітній історії. Динаміка війни вимагає швидкого прийняття рішень, які об'єктивно не завжди можуть бути достатньо обґрунтованими та прорахованими, а тому їх реалізація не завжди є безперечно чіткою та ефективною. Однак, враховуючи щодо тривалості та важливості дії наслідків війни, для потреб повоєнного відновлення мають бути визначені певні загальні тенденції і розроблені рекомендації, які стали б універсальними в умовах повоєнного відновлення. Зрештою, це виправдає справжню мету і

очікуваний результат цього військового протистояння – збереження та розвиток суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової України.

У довоєнний, воєнний і повоєнний періоди відбуваються суттєві зміни в роботі механізмів публічного управління. Ці зміни більш відчутні саме в сільських територіях за декількох причин. Зміни в сільських територіях можуть бути значними через вплив різних факторів, включаючи воєнні дії, економічні труднощі та соціокультурні трансформації. Механізми публічного управління також піддаються змінам, адаптуючись до нових реалій. Ось деякі можливі аспекти цих змін:

У довоєнний час механізми публічного управління в Україні на тлі реформи децентралізації були спрямовані на розвиток територій, благоустрій, формування соціальної інфраструктури і місцевий економічний розвиток. У ході «децентралізації сільські громади отримали право розпоряджатися ресурсами в межах своєї території, об'єднувати їх для виконання спільних програм в межах співробітництва між сільськими територіями» [43]. Децентралізація за період 2015-2021 рр., зазначає С. Белей, «створила нові можливості для місцевого самоврядування; сприяла удосконаленню регіональної політики, здатності регіональних органів державної влади, органів місцевого самоврядування розширенню спектрів застосовуваних методів управління соціально-економічними процесами, активізації місцевого населення в пошуку шляхів залучення позабюджетних (альтернативних) коштів для забезпечення розвитку сільських територій [43]. Після багатьох років, починаючи з 1991 р., примітивної відсутності ресурсів на існування з переходом на бюджетну децентралізацію ОМС нарешті отримали ресурси на реалізацію власних і делегованих повноваження.

Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України, де велику вагу мали сільські територіальні громади, упродовж періоду децентралізації постійно збільшувалась, що свідчило про економічний

розвиток громад і про формування їх фінансової, а значить і організаційної спроможності (рис. 2.1, подано за [44]).

Навіть в умовах війни, як бачимо, економіка продовжувала працювати, наповнюючи місцеві бюджети. «Реформа децентралізації показала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації» [44], з чим ми цілком згодні, адже саме фінансова спроможність, що формувалась у попередні роки дозволила вистояти у перші місяці бойових дій.

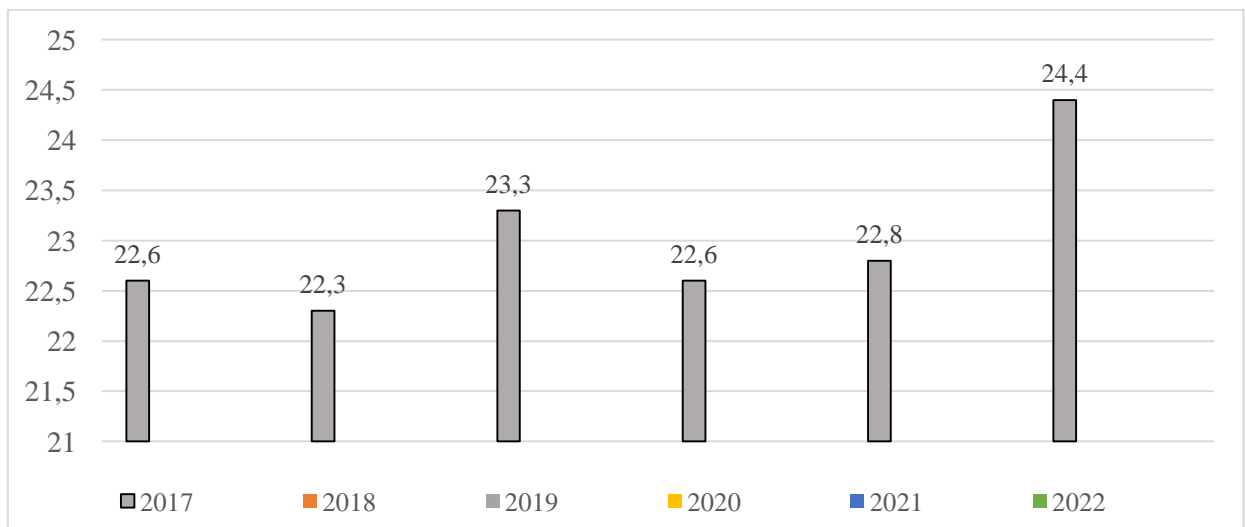


Рис. 2.1. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України, %[44]

Більше того, громади, які залишилися поза зоною бойових дій, успішно забезпечили прийом внутрішньо переміщених осіб, надаючи у короткі терміни їм необхідне житло, доступ до медичних і освітніх послуг, можливість евакуюватись, психологічні підтримку, різні публічні послуги на високому рівні. Крім того, внески до місцевих бюджетів у таких громадах, залишилися поза прямою військовою агресією Росії, сприяли наповненню загального казначейського рахунку. Динаміка доходів за видами бюджетів наведена на рис. 2.2.

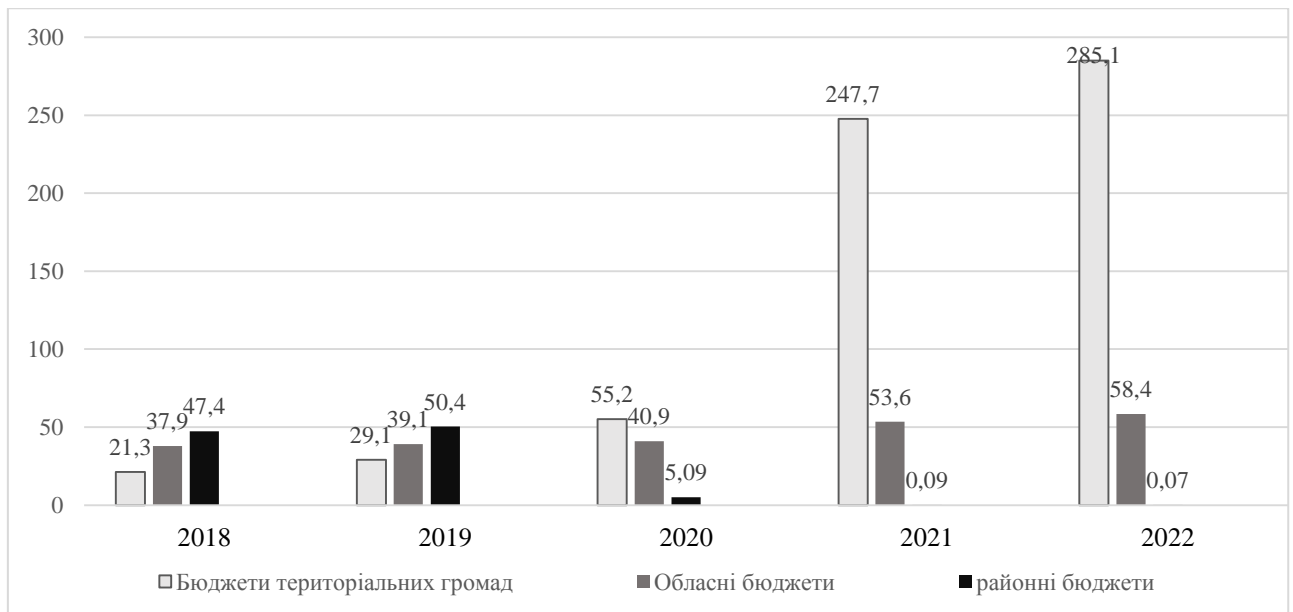


Рис. 2.2. Динаміка доходів за видами бюджетів у 2018-2022 рр., млрд грн.

Навіть при значних податкових пільгах, які отримали представники бізнесу у якості підтримки їх спроможності, громадам вдалося підтримувати фінансування на рівні минулого року і відновлювати економічний зріст. Тож, у воєнний період ми можемо зазначити певну гнучкість та адаптацію механізмів управління до непередбачуваних обставин і загроз.

У кожному випадку, ефективні механізми публічного управління мають сприяти стабільності, розвитку і відновленню сільських територій відповідно до конкретних умов кожного періоду.

В умовах ведення війни відбулась все ж недостатня мобілізація ресурсів, включаючи людські та матеріальні ресурси. Хотілось би бачити більше зосередження ресурсів сільських громад на воєнних потребах, економічну мобілізацію населення для економічних потреб оборони.

Сільські території і аграрний сектор України дедалі більше страждає від війни, йдеться у звіті Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (далі - ФАО) (англ. Food and Agriculture Organization, FAO). На сьогоднішній день, кожна четверта сім'я серед тих, хто працює в аграрному секторі, каже, що зазнала скорочення або навіть припинення сільськогосподарського виробництва в результаті російського вторгнення.

Згідно зі звітом ФАО, «25% українського сільського населення, зайнятого в сільському господарстві, припинили свою діяльність або скоротили виробництво через війну», але ситуація «набагато гірша в найбільш залежних від сільського господарства регіонах України, де постраждало понад 40% сільських сімей» [45]. Йдеться про Сумську, Дніпропетровську, Одеську, Чернігівську та Миколаївську області. «З точки зору загальних збитків і збитків для сільських домогосподарств, їх оцінка становить майже 2,25 мільярда доларів США за перші шість місяців війни» [45]. На додаток війна вдарила по сільському населенню, яке сильно залежить від сільськогосподарської економіки країни. Наслідки війни, як пояснює ФАО, найбільш помітні в регіонах уздовж лінії фронту. Але вони також широко відчуваються в решті країни.

Війна триває, й очікується, що у найближчі місяці фермери будуть змушені боротися з низькими доходами від продажу продукції та обмеженим доступом до ресурсів виробництва, від добрив до енергії. «Оскільки війна триває, нинішня ситуація, ймовірно, ще більше погіршиться. У поєднанні з зимовим сезоном і потенціалом подальших внутрішніх переміщень у сільську місцевість, здатність сільського населення справлятися з наслідками, ймовірно, буде поступово погіршуватися» [43].

Також додамо, що ситуації і сільській місцевості і в містах є нерівною. Вплив війни на функціонування та життєдіяльність органів влади залежить від конкретних умов і обставин конфлікту, а також від характеру та інтенсивності воєнних дій. Однак, можна розглядати деякі загальні тенденції, які можуть впливати на сільські та міські території. Війна отруїла значні площі українських сільськогосподарських угідь. Небезпечні хімічні речовини та паливо, які виділяються від вибухаючих ракет і десятків тисяч артилерійських снарядів, які щодня випускають обидві сторони, просочилися в землю вздовж лінії фронту. Оскільки близько 18% території України залишається окупованим російськими військами, виміряти вплив вторгнення може бути неможливо, поки тривають бої [44]. Але навіть наявні

фрагментарні дані розкривають картину економічної, екологічної, гуманітарної катастрофи.

Таблиця 2.1

Порівняльний аналіз чутливості сільських і міських територій до наслідків воєнних дій

| Критерій порівняння | Сільські території | Міські території |
|------------------------------------|--|---|
| Економічні фактори | Більшість сільських мешканців працює в сільськогосподарських підприємствах, у разі закриття/знищення яких, відсутня альтернатива працевлаштування | Зазвичай великі міські центри є економічними, фінансовими та політичними вузлами, є більша альтернатива засобів до існування, доходів і активів в міській місцевості |
| Структурна організація | Сільські території можуть бути більш компактними, що робить їх вразливими перед великими військовими операціями | Міські території є більшими за масштабами, їх фізично важче руйнувати |
| Евакуація та доступ до допомоги | В сільських територіях системи безпеки, евакуації, медичної допомоги є менш розвинутими, що робить населення більш вразливим під час військових конфліктів | Міста зазвичай мають більш розвинуті системи евакуації, медичної допомоги та інших соціальних служб. |
| Залежність від природних ресурсів | Сільські території часто залежать від природних ресурсів, таких як земля, вода тощо. Пошкодження цих ресурсів може мати довгострокові наслідки для сільських господарств. Відновлення часто відбувається власними силами | Міські території більше покладаються на зовнішнє забезпечення ресурсами (тепло, вода, енергія, харчі тощо). Пошкодження постачання зазвичай доволі швидко відновлюється за рахунок зусиль різних інститутів |
| Географічні особливості | Сільські території розташовані в окремих, віддалених або важкодоступних регіонах, що ускладнює доставку гуманітарної допомоги та координацію дій під час війни | В міських територіях більшою частиною налагоджені логістичні зв'язки, які дозволяють доставку гуманітарної допомоги та координацію дій під час війни |
| Відсутність захисту | Сільські райони можуть мати обмежені можливості для приховування від військових дій, зазвичай це будинки і підвали, які не відповідають безпековим вимогам. | У містах зазвичай є більше можливостей для тимчасового укриття та захисту, хоча динаміка облаштування укриттів і в містах є нульовою. |
| Евакуація та переміщення населення | Сільське населення здебільшого було вимушено стихійно залишати свої помешкання через безпекові обставини, місцева влада на перших етапах не приймала участі в організації евакуації | В містах виникала масштабна, згодом організована владою, евакуація населення через пошкодження будівель і інфраструктури |

Є декілька факторів, які роблять руйнування в сільській місцевості більш відчутними в порівнянні з містом. Ці фактори, взяті разом, зробили

сільські території більш вразливими та чутливими перед наслідками війни і стали причиною більших руйнувань і збитків на сільських територіях (табл. 2.1).

Насамперед, зазвичай великі міські центри є економічними, фінансовими та політичними вузлами. Війна може призвести до серйозних економічних втрат, знищення інфраструктури та втрати робочих місць в містах, але залишається альтернатива засобів до існування, доходів і активів в міській місцевості. Сільські території стали легкими мішенями військових дій, внаслідок цього виникнула втрата оброблюваних земель, тваринницьких ферм та інших аграрних ресурсів.

А з точки зору працевлаштування, більшість сільських мешканців працює в сільськогосподарських підприємствах, у разі закриття/знищення яких, відсутня альтернатива працевлаштування.

У середньому «близько 57% опитаних ФАО домогосподарств використовували негативні механізми подолання наслідків війни: витрачали заощадження та позичали гроші, продавали виробничі активи, скорочували витрати на охорону здоров'я або зменшували витрати на виробництво продукції» [46] (на добрива, пестициди, корм для тварин і ветеринарне обслуговування).

Серед позитивних моментів, які можемо відзначити щодо функціонування інститутів публічного управління в умовах війни є те, що Україна і українці вистояли під першими ударами агресора в не в останню чергу завдяки переформатуванню роботи державних інститутів, роботи ОМС. Найінтенсивніший конфлікт залишився обмеженим територіями, які вже зазнали значної шкоди навесні 2022 р і, сподіваємось, хвиля піде назад, до визнаних кордонів України. За цей період суттєво змінились безпекові механізми, зокрема щодо налагодження сповіщення про небезпеку ракетних атак різними способами, роботи освітніх закладів в умовах ракетних обстрілів, блек-ауту і відсутності зв'язку й мережі Інтернет, організації ОМС прийому внутрішньо переміщених осіб та надання гуманітарної допомоги;

Розглянемо сильні і слабкі сторони Гродівської селищної територіальної громади, Покровському районі Донецької області, яка розташована у безпосередній близькості до лінії фронту. Тому наразі органом управління в громаді є Гродівська військова адміністрація. «Загальна площа території - 340,3 км², населення у 2020 р. складало- 9 518 осіб» [47], сьогодні демографічна картина змінилась: багато людей під тиском війни виїхали з громади, водночас багато громадян, рятуючись від обстрілів переїхали до громади. Таким чином, громада стала одночасно і донором внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) і громадою- реципієнтом, як приймаюча громада, на яку посилюється соціальний тиск і виникли нові потреби щодо розміщення як ВПО, так і своїх мешканців, у яких пошкоджено житло. Загальна сума видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення за 11 місяців 2023 р. сягнула 1320182.59 грн., що склало 1.85% від всіх видатків. Хоча динаміка не така велика, у 2021 р. за весь рік було 1180981.36 грн.(1.58%) [49].

Громада дещо запізнилась із об'єднанням і була створена лише 2020 р, згідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 721-р від 12 червня 2020 року «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області», шляхом об'єднання територій та населених пунктів Гродівської, Новоекономічної селищних, Іванівської, Малинівської, Миролюбівської та Новоолександрівської сільських рад Покровського району Донецької області»[48]. На сьогодні громада наліковує 33 населених пункти.

Основними труднощами, які очікуються в найближчі кілька місяців щодо сільськогосподарського виробництва як для рослинництва, так і для тваринництва, є високі ризики руйнувань і пошкоджень, ризики мінного забруднення територій (сільгосп угідь і населених пунктів), низька вигода від продажу продукції, обмежений доступ до добрив або пестицидів, палива, електроенергії тощо. До того ж війна забруднила значні площі українських сільськогосподарських угідь. небезпечні хімічні речовини та паливо, які

виділяються від ракет, що вибухнули, і десятків тисяч артилерійських снарядів, які щодня випускають обидві сторони, просочилися в землю вздовж лінії фронту.

Таблиця 2.2

SWOT-аналіз функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період Гродівської селищної територіальної громади

| Внутрішнє середовище | |
|--|---|
| Позитивний вплив Strengths (сильні сторони) | Негативний вплив Weaknesses (слабкі сторони) |
| Україна і українці вистояли під першими ударами агресора; Громада розташована на підконтрольній Україні території; найінтенсивніший конфлікт залишився обмеженим територіями, які вже зазнали значної шкоди; військова адміністрація працює і виконує свої функції налагодження сповіщення про небезпеку ракетних атак різними способами; організація роботи освітніх і медичних закладів в умовах постійної загрози обстрілів і блекауту; надання соціальних послуг; організація ОМС прийому внутрішньо переміщених осіб та надання гуманітарної допомоги; деякі підприємств продовжують працювати, бюджет громади наповнюється практично відповідно плану; поповнення трудового капіталу за рахунок внутрішньо переміщених осіб громада є логістичним центром для руху воєнних і гуманітарних вантажів тощо | Безпосередня близькість до лінії фронту; збитки і руйнування є високими; Ризики від руйнувань, вибухового і хімічного забруднення є високими більші руйнування активів сільських територій у порівнянні з міськими; мала альтернатива засобів до існування, доходів і активів в сільській місцевості, вибухове забруднення землі і водних об'єктів; практична зупинка роботи різних видів бізнесу; обмежений доступ до добрив або пестицидів, палива або електроенергії для енергетичного обладнання та кормів для тварин; виїзд громадян через війну; навантаження на соціальну сферу через ВПО; відсутність укриттів належної якості і у достатній кількості; потреба в організації евакуації цивільного населення, особливо дітей; недостатня прозорість та публічність здійснення бюджетування, містобудівної діяльності і землекористування тощо |
| Зовнішнє середовище | |
| Opportunities (можливості) | Threats (загрози) |
| забезпечення деяких потреб розвитку Урядом України, ОМС і громадськими організаціями за підтримки міжнародних партнерів; Гуманітарні організації мобілізують екстрену допомогу після атак, створюючи такі собі резервні запаси; Поступ України до Європейського союзу; Повернення українців з вимушеної міграції; Долучення до світових ринків агропродукції Громада є тощо | Війна триває, бойові дії і ракетні обстріли тривають; посилення навантаження на систему соціального захисту; подальше погіршення гуманітарної ситуації в Україні; загроза ворожих кібератак та ризики для мільйонів людей на доступ до життєво важливих послуг, включаючи банківську систему, поштові послуги, сигнали тривоги тощо. |

Таке забруднення може завдати шкоди місцевим екосистемам і посівам навіть через десятиліття після того, як зброя перестане використовуватись. Та попри це, деякі підприємств продовжують працювати, бюджет громади наповнюється практично відповідно плану. Так доходи за 11 місяців 2023 р.

склали 75502081.12 грн. - 88.54% від річного плану. У 2021 р. за весь рік було 74561507.01 грн. (102.92% від річного плану) [49].

Для узагальнення проблеми функціонування механізмів публічного управління у воєнний період і можливості, які відкриваються у повоєнний період для Гродівської селищної територіальної громади, нами зроблено SWOT-аналіз (табл. 2.2).

Враховуючи ці та інші чинники, ще більш важливою стає співпраця та ефективна комунікація між державними органами, ОМС та сільським населенням. Співпраця і довіра до влади є ключовими для успішної реалізації публічного управління як в період війни, так і у повоєнний період. Сільські території часто є економічною основою для країни. Від військових дій в сільських районах може залежати аграрний сектор, який є ключовим для забезпечення продовольства та економічного зростання.

Важливим залишається управління ризиками та невизначеністю щодо самих воєнних дій і часу їх припинення. Хоча управління невизначеністю та ризиками у воєнних умовах, врахування екстрених ситуацій це компетенція збройних сил та центральних державних органів, на органи місцевого самоврядування також покладені певні функції. У повоєнний період ще необхідно буде здійснити розроблення систем управління ризиками для подолання економічних труднощів та відновлення соціально-економічного благополуччя. Залежно від конкретних обставин і стратегій уряду, можуть існувати різні підходи до впорядкування та розвитку сільських територій у воєнний та повоєнний періоди.

Висновки до розділу 2

1. Узагальнення іноземного досвіду кризового відновлення територій дозволило виокремити основні напрями економіки майбутнього (за баченням експертів ООН): ексабайтова економіка; економіка добробуту; вуглецево нейтральна економіка; економіка замкнутого циклу; економіка біозростання;

економіка вражень. Для України формування «розумної» економіки обтяжується новими викликами, пов'язаними із війною з РФ, однак слідування трендам економіки майбутнього, зокрема визначених експертами ООН є шансом на відновлення національної та місцевої економік на принципово нових підходах та її глобальної інтеграції та підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках.

2. Проаналізовано досвід країн, які зазнали впливу масштабних таких кризових явищ, як війна (Фінляндія, Німеччина, Польща, Італія, Франція, Велика Британія, Південна Корея, В'єтнам) або природні катастрофи – цунамі, урагани (США, Індонезія) та визначено ключові вектори їх відбудови: фінансова підтримка міжнародних партнерів, інституційна архітектура відбудови, інвестування у галузі з високою доданою вартістю. Відбудова країн переважно базувалася на залученні капіталу від урядів зарубіжних країн-партнерів, міжнародних фінансових, донорських та кредитних організацій. Наприклад, такою основою для країн, які постраждали після Другої світової війни, став План Маршалла. Правильне цільове інвестування задля виробництва із високою доданою вартістю сприятиме відновленню територій та поступово мінімізуватиме фінансову залежність від зовнішніх партнерів.

3. Спираюсь на результати аналізу довоєнних показників розвитку України та аналітичні дані щодо наслідків повномасштабного вторгнення РФ обґрунтовано, що у короткостроковій перспективі Україна повинна зосередитися на усуненні та зменшенні безпосередніх ризиків, які війна становить для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, життєзабезпечувальної інфраструктури, а у довгостроковій – на фундаментальній трансформації України на засадах сталості та інноваційності.

4. Виокремлено особливості функціонування правового, організаційного, економічного, мотиваційного та політичного механізмів відновлення територій в умовах війни. Особливості правового механізму

визначаються також законами та підзаконними актами, які встановлюють режим воєнного стану та узгоджують інші державно-управлінські процеси із його вимогами; організаційний – вимагає поєднання класичної системи органі влади із введеними військовими цивільними адміністраціями; економічний – обумовлюється післявоєнною реконструктивною відбудовою інноваційної економіки, а також низьковуглецевої; мотиваційний – повинен включати мотиваційні інструменти для міжнародних партнерів та для приватного сектору до участі у розбудові українських територій; політичні – зіткнуться з проблемами переваги швидкої реконструкції за допомогою існуючих технологій, відновленні старих технологій замість впровадження інновацій.

5. Серед позитивних моментів, які можемо відзначити щодо функціонування інститутів публічного управління в умовах війни є те, що Україна і українці вистояли під першими ударами агресора в не в останню чергу завдяки переформатуванню роботи державних інститутів, роботи ОМС. Найінтенсивніший конфлікт залишився обмеженим територіями, які вже зазнали значної шкоди навесні 2022 р і, сподіваємось, хвиля піде назад, до визнаних кордонів України. За цей період суттєво змінилися безпекові механізми, зокрема щодо налагодження сповіщення про небезпеку ракетних атак різними способами, роботи освітніх закладів в умовах ракетних обстрілів, блек-ауту і відсутності зв'язку й мережі Інтернет, організації ОМС прийому внутрішньо переміщених осіб та надання гуманітарної допомоги;

Здійснено SWOT-аналіз функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період Гродівської селищної територіальної громади Покровського району Донецької області, яка розташована у безпосередній близькості до лінії фронту. Основними труднощами, які очікуються в найближчі кілька місяців через безпосередню близькість до лінії фронту і уже зазані збитки і руйнування, є такі: високі ризики руйнування активів (житла, інфраструктури, промислових і сільськогосподарських об'єктів тощо); ризики хімічного і мінного

забруднення територій (сільгосп угідь і населених пунктів); низька вигода від продажу продукції, обмежений доступ до добрив або пестицидів, палива, електроенергії. Та попри це, є й позитивні моменти, зокрема, найінтенсивніший конфлікт залишився обмеженим територіями, які вже зазнали значної шкоди; військова адміністрація працює і виконує свої функції (налагоджено сповіщення про небезпеку ракетних атак; організовано роботу освітніх і медичних закладів в умовах постійної загрози обстрілів і блекауту; надаються соціальні послуги; організовано прийом і розселення ВПО та надання гуманітарної допомоги); підприємства продовжують працювати, бюджет громади наповнюється, Так доходи за 11 місяців 2023 р. склали 75502081.12 грн. - 88.54% від річного плану. У 2021 р. за весь рік було 74561507.01 грн. (102.92% від річного плану) [49].

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДНОВЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

3.1. Підходи до стратегування відновлення і розвитку сільських територій

Відновлення сільських територій в Україні після війни на можна розглядати, цей процес є всебічним і комплексним, він спрямований на швидке відновлення життєдіяльності сьогодні чи у короткий термін та відбудову та довгостроковий розвиток упродовж наступних десятиліть. Нові виклики, пов'язані із війною, включають забезпечення розумного розселення внутрішньо переміщених осіб, релокацію підприємств та бізнесів у всі регіони країни, а також створення соціально орієнтованого конкурентного бізнес-середовища як передумови розвитку економічного простору громад. Ці виклики повинні поєднуватися з впровадженням передових світових підходів і практик у містобудуванні та архітектурі, а також з урахуванням євроінтеграції України, подальшої розбудови демократії та досягнення Глобальних Цілей Сталого Розвитку [50].

Нами узагальнено процес стратегування державної політики відновлення і розвитку сільських територій через ієрархію документів, які визначають траєкторію відновлення сільських територій, як складову організаційного механізму публічного управління, він є таким:

–загально національна концепція, яка узгоджується з євроінтеграційним напрямом розвитку України та глобальними трендами (загально національна концепція, яка узгоджується з євроінтеграційним напрямом розвитку України та глобальними трендами (ексабайтова економіка [51], із подальшою цифровізацією; економіка добробуту; вуглецево нейтральна економіка; економіка замкнутого циклу; економіка

біозростання; економіка вражень, загалом, «розумна» економіка і сталий розвиток);

–національна стратегія розвитку регіонів, яка, згідно з Проектом Плану відновлення України містить такі цілі «Відновлення та сталий розвиток регіонів», «Регулювання у будівництві», «Житло, енергоефективність, цивільний захист» «Інфраструктура систем життєзабезпечення»[30]...

–регіональні, локальні стратегії, які узгоджуються із національною стратегією за своїми цілями;

–довго-середньо-короткострокові Програми розвитку, які є індивідуальними для кожної громади і залежать від рівня зруйнованості, близькості до лінії фронту, наявності внутрішньо переміщених осіб тощо. Кожна програма містить декілька проєктів;

–проєкти є конкретним інструментом реалізації стратегії відновлення громади і розроблюються у відповідності із пріоритетністю проблем і завдань територіальної громади.

Війна – це горе і випробовування, але одночасно це і час все змінити. Тому механізми публічного управління мають бути побудовані за новим, демократичним зразком, ґрунтуючись на сучасних цивілізаційних підходах: «людиноцентризм, раціональне просторове планування, збалансоване розселення та створення робочих місць, стала міська мобільність, інклюзивність, енергоефективність, екологічність та інші передові тенденції у розвитку населених пунктів» [52, с. 4]. Але, з іншого боку, «без перебільшення війна – це також боротьба між тоталітаризмом та демократією, боротьба за цінності. Одними з підвалин демократії є прозорість та відкритість врядування задля ефективного контролю громадськістю, до яких прагнула Україна до початку повномасштабного вторгнення ворога» [53]. Тому розбудова (повернення до розбудови) відкритості і демократичності має лягти в основу організаційно-функціонального механізму роботи ОМС щодо відбудови.

З урахуванням вищенаведеного, та опираючись на положення Проекту Плану відновлення України нами узагальнені ключові принципи відновлення і розвитку сільських територій у повоєнний період (рис. 3.1 [52, с. 5]).

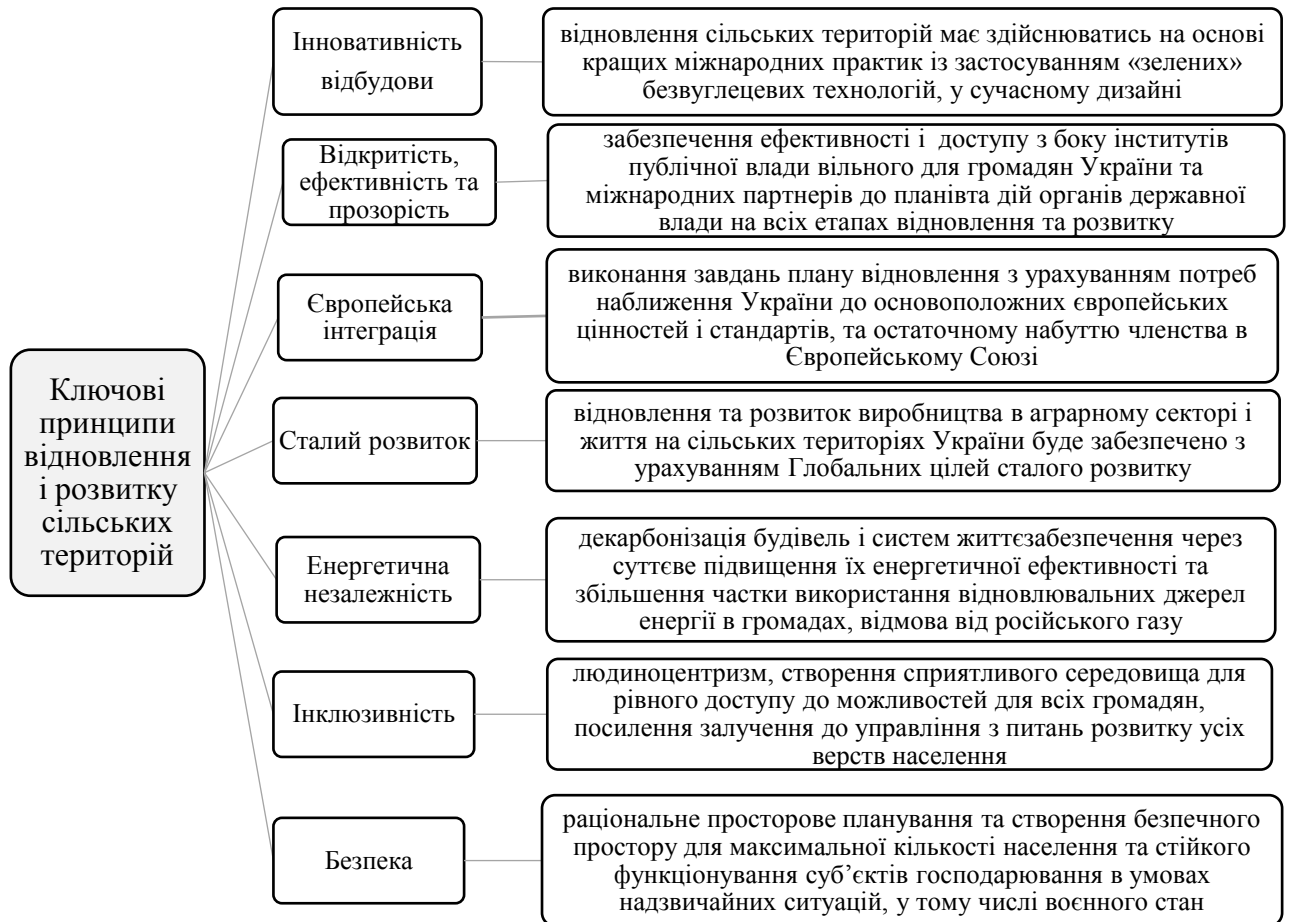


Рис. 3.1. Ключові принципи відновлення і розвитку сільських територій у повоєнний період

Особливість функціонування публічного управління механізмів публічного управління відновлення сільських територій у повоєнний період полягає в такому:

- державні інститути і ОМС не мають готових уніфікованих механізмів щодо відновлення сільських територій у повоєнний період;
- методично механізми публічного «управління мають певну спільну алгоритмізацію, що пояснюється їхньою природою як продукту управлінської діяльності» [54, с. 44] і це має бути використано про побудові механізмів для вирішення нових задач;

–в Україні, яка є в стані війни не існує єдиного підходу до відновлення територій, у т.ч. сільських, натомість, є єдине бачення цивілізаційного розвитку України: євроінтеграційна орієнтація, демократизація, сталий розвиток.

Відновлення територій буде тривалим і матиме низку етапів і має максимально охоплювати коротко-, середньо- та довгострокове планування.

Ми маємо зазначити, що відновлення сільських територій, як власне і всієї території України необхідно розглядати як два види програм і відповідних цілей: це короткотермінові програми відновлення, які мають за мету швидке реагування і швидке відновлення найбільш вразливих питань щодо життєзабезпечення громадян і довготермінові, стратегічні питання щодо розвитку територій в цілому згідно цивілізаційних орієнтирів.

Тривалість короткотермінових програм - кілька місяців до кількох років. Ціллю є забезпечення негайних та критичних потреб сільськогосподарських господарств та місцевого населення. Це може включати відновлення основних інфраструктурних об'єктів, відновлення до рівня прийнятності житла, надання тимчасової фінансової чи іншої допомоги, сприяння працевлаштуванню, постачання насіння та добрив для відновлення виробництва сільськогосподарської продукції тощо.

Довготермінові, стратегічні цілі і, відповідно, програми відновлення мають тривалість 5 років і більше. А ціллю буде створення стійких та стало зростаючих господарств, відновлення екологічності, розвиток нових сільськогосподарських технологій та підтримка сталого розвитку сільських областей тощо. До цього будуть входити проекти із реконструкції інфраструктури, навчання фермерів сучасним методам сільського господарювання, впровадження ефективних систем управління ресурсами та розвиток нових галузей сільськогосподарської економіки.

Ці два підходи можуть використовуватися сумісно для досягнення комплексного та ефективного відновлення сільських територій після війни,

враховуючи як термінові потреби, так і довгострокові перспективи сталого розвитку.

На сьогодні Україна ще лише розпочала процес створення стратегії відновлення на національному рівні. Також є дуже важливим рівень залучення місцевих громад та громадянського суспільства цих громад у процес розробки національних, регіональних і місцевих стратегій відновлення, аде необхідно, створити практику причетності кожного до розбудови громади. Тож, стратегія відновлення повинна передбачати взаємодію і співпрацю між інститутами публічної влади, у нашому випадку – ОМС, громадянами, громадськими організаціями владними та іншими зацікавленими особами (стейкхолдерами), наприклад представниками бізнесу. Тека взаємодія має ґрунтуватись на «на основі принципів солідарності та партнерства»[55].

Ключовим при формуванні довготривалих рішень щодо відновлення сільських територій є кадинальна зміна образу українського села, пірехід від убогої забудови радянських часів до сучасних помешкань (зі збереженням національного колориту, а не радянського спадку) із застосуванням сучасних екологічних технологій. Збереження етносистем і екосистем є, на наш погляд дуже важливими. Після закінчення військових дій уряд, місцева влада і самі громадяни мають зберегти / відновити природні території як цінні екосистеми, місця проживання, відпочинку та пам'яті.

Відновлення буде складатись з багатьох етапів і має максимально охоплювати коротко-, середньо- та довгострокове планування. Але найбільша трудність – продовження війни, якій поки що не видно кінця. Це особливо стосується територій, які є у безпосередній близькості до лінії фронту, як, наприклад Гродівської селищної територіальної громади Покровського району Донецької області наразі стоять питання виживання і опору просування агресора. Проте, незважаючи на те, що війна ще триває, відбудову країни вже слід планувати з урахуванням викликів і ризиків. Адже

громада уже сьогодні потребує гнучких та системні рішень, їх прозорості, посилення участі громади та громадськості у прийнятті рішень.

Маємо зазначити, що стратегування відновлення і розвитку сільських територій має декілька вимірів, але ми маємо зупинитись на організаційно-функціональні виміри, який є надзвичайно важливим для реалізації стратегій і передбачає створення інститутів відновлення на локальному рівні; документування процесу підновлення з урахуванням національної Стратегії; пріоретизація програм і проєктів для певної територіальної громади; комунікація, координація, інформування; звітність, сприяння залученню ГО і активістів, у т.ч.з числа ВПО до прийняття рішень, громадський контроль і моніторинг, тощо. Загалом підходи до стратегування відновлення і розвитку сільських територій можна узагальнити так (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Підходи до стратегування відновлення і розвитку сільських територій

На тлі того, що Гродівська селищна територіальна громада в числі тих, що найбільше постраждали від війни ситуацію обтяжує і недоліки застою попередніх років: застаріла комунальна інфраструктури низька енергоефективність, якість та покриття послуг з опалення, водопостачання та водовідведення. Тому інвестиційний фокус має бути спрямований на ключові сфери та стимулів, які можуть стати каталізаторами економічне відновлення та сприяння функціонуванню гуманітарних сфер. На наш погляд план відновлення і розвитку громади має враховувати такі пріоритетні ініціативи, які стосуються інфраструктури, гуманітарних питань (прийому ВПО), безпеки.

3.2. Короткотермінові програми відновлення і розвитку сільських територій

Тут ми розглянемо пріоритетні на наш погляд програми відновлення і розвитку сільських територій з точки зору організаційно-функціональні механізмів їх реалізації для запуску процесу відновлення розвитку сільських територій. Це здебільшого короткотермінового характеру, які пов'язані із безпекою та життєзабезпеченням мешканців сільських територій у короткотерміновий період.

Насамперед маємо визнати, що програми відновлення, які стосуються безпеки і підтримки життєдіяльності і виживання в різних регіонах України, міських та сільських населених пунктах є пріоритетними і мають бути реалізованими найближчій перспективі. І поки що не йдеться про довготривалі проекти, хоча закладати їх треба вже сьогодні.

Серед ключових короткострокових програм можемо визначити такі:

- поліпшення дорожніх умов, зосереджуючись на збільшенні пропускної спроможності та заходів безпеки на дорогах;

- посилення цифрової інфраструктури (наприклад, реконструкція постраждалих стільникових веж, впровадження цифровий моніторинг на дорогах і залізницях тощо);

- фінансування ініціатив для підтримки переміщення, перезапуску, релокації бізнесів (через позики та гарантії інвестицій та оборотного капіталу).

Для середньострокових програм важливими є:

- розширення логістичних енергетичних вузьких місць, які виникли через війну (наприклад, збільшення мережі потужність старих мереж або генераторів, а у довгостроковій перспективі буде підвищення енергоефективності (наприклад, реконструкція старих мереж або генераторів) та інвестування в проекти, спрямовані на декарбонізацію існуючих установок (наприклад, уловлювання вуглецю технології);

- відновлення на основі «зелених технологій тощо.

Однак іде війна в Україні, яка спричинила масові руйнування будинків (випадки повного руйнування населених пунктів, наприклад, Волноваха, Вугледар, Лиман, Мар'їнка, щодо сіл, ми навіть не знаємо всіх назв), масове переміщення та зруйновану соціальну, транспортну і енергетичну інфраструктуру, включаючи системи енергопостачання, водопостачання та опалення. Гродівської селищної територіальної громади Покровського району Донецької області і її 30 населених пунктів також зазнали великих руйнувань і втрат. Це зробило багато українців, в тому числі ВПО, напередодні зими уразливими. Ситуація важка у громадах, де йдуть бойові дії або які є в безпосередній близькості до них в Донецькій, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Харківській та Херсонській, областях. На цьому тлі Кабінет Міністрів України затвердив розпорядження «Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік» (від 25 квітня 2023 р. № 370-р.) затверджено план основних заходів цивільного захисту України [55].

Враховуючи це, цивільний захист – це один з ключових пріоритетів, який має бути реалізованим у коротко терміновому (програма -мінімум) і середньо-терміновому (середня програма) вимірах. Гуманітарні партнери України, включаючи 45 національних і міжнародних неурядових організацій і агентств ООН, інколи у партнерстві з місцевими ОМС, активізували зусилля, щоб підтримати людей, надавши їм конкретну допомогу в умовах зими. Так було у 2022 р, так ми підходимо до зими 2023 р. «Допомогою охоплено понад 800 000 людей по всій Україні в період з жовтня по листопад в 2023 р. Це майже половина від 1,7 мільйона людей, яким планується надати підтримку взимку згідно з Планом реагування на зимовий період в Україні на 2023-2024 роки» [56].

Гуманітарні організації повідомили, що найвища кількість осіб, які отримали зимову допомогу, зафіксована в Сумській області. Ця область, розташована на півночі та межує з Російською Федерацією, відзначається найнижчими температурами взимку, що перевищують цільове значення на понад 75%. Найбільша кількість людей, які отримали допомогу, знаходиться в прифронтових областях, зокрема в Харківській та Дніпропетровській областях (майже 45%) на сході та в центрі України. У той час як в Донецькій, Запорізькій та Херсонській областях, що розташовані на сході, південному сході та півдні України, кількість осіб, які отримали рятувальну зимову підтримку, становить від 20 до 30% [56]. Така ситуація пояснюється великими воєнними ризиками і ускладнює реалізацію програм з забезпечення мешканців Гродівської селищної територіальної громади належним житлом і опаленням у найближчий зимовий період. Тому підготовка житлового фонду громади до зими 2023-2024 рр. є другим ключовим пріоритетом, що формують програми функціонування громади у найближчій перспективі.

Уряд України затвердив «Порядок функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» з визначенням переліку мінімальних вимог щодо життєзабезпечення ВПО [57].

Серед вимог щодо життєзабезпечення визначено такі мінімальні вимоги:

- 1) «будівля місця тимчасового проживання облаштована функціонуючими інженерними системами;
- 2) температура в приміщеннях місць тимчасового проживання підтримується відповідно до сезону, але в межах 18-25°C;
- 3) приміщення місць тимчасового проживання розділені на місця загального користування та приміщення, у яких облаштовані ліжко-місця;...
- б) не допускається облаштування більше чотирьох ліжко-місць в одному приміщенні;
- 7) площа, виділена для одного ліжко-місця, становить не менше 6 кв. метрів;
- 8) мешканцям місць тимчасового проживання надаються в користування предмети для облаштування ліжко-місць;...
- 10) місце тимчасового проживання облаштоване місцями для приготування та прийому їжі, а також зберігання продуктів, які обладнані відповідним майном;
- 11) місце тимчасового проживання облаштоване засобами безперешкодного доступу для осіб з інвалідністю...;
- 12) житлові приміщення ...повинні відповідати вимогам, визначеним державними медико-санітарними нормативами та правилами;
- 13) місце тимчасового проживання облаштоване санітарно-гігієнічними приміщеннями...;
- 19) приміщення місць тимчасового проживання обладнані планами евакуації, вогнегасниками, аптечками першої медичної допомоги;
- 20) місце тимчасового проживання облаштоване найпростішим укриттям та/або розташоване у 500 метрах близькості до укриття» [57].

Враховуючи це та воєнні ризики, зазначимо, що для відновлення житлового фонду громади та підготовки до зими 2023-2024 місцева адміністрація може вживати ряд заходів:

Оцінка стану житлового фонду: необхідно ,за можливості провести інвентаризацію житлового фонду та визначити його стан. Визначити об'єкти, які потребують відновлення, ремонту чи модернізації. Рекомендуємо провести перевірку та ремонт дахів, вікон, дверей для запобігання протікання та затоплення. Забезпечити вчасну очистку водостоків та виведення снігу з дахів. Зберігати необхідні резерви палива для опалювальних систем.

Ремонт та відновлення житла: визначити пріоритетні об'єкти, на наш погляд, це об'єкти, в яких мешкають громадяни, що втратили житло і ВПО, для ремонту та відновлення. Забезпечити доступ до ресурсів та належне фінансування для ремонтних робіт. Також необхідно взяти до уваги особливості суворого клімату та погодних умов. Тому важливим є теплоізоляція та опалення. Необхідно здійснити ініціативи з теплоізоляції житлових приміщень, перевірити та забезпечити справність систем опалення. Забезпечити населення інформацією про ефективне використання опалювальних систем.

Безпека та аварійний стан: рекомендуємо також перевірити житловий фонд на наявність можливих небезпек та аварійний стан. Розробити план дій щодо ліквідації аварій та надавати населенню інструкції щодо поведінки в разі надзвичайних ситуацій.

Комунальні послуги: важливо забезпечити безперебійне функціонування комунальних служб, зокрема системи постачання води, вивезення сміття, тощо. Інформувати мешканців про правила користування комунальними послугами та викликати їхню участь у раціональному споживанні енергоресурсів.

І, зрештою адміністрація має забезпечити ефективну комунікацію з населенням щодо запланованих робіт та профілактичних заходів. Розробити систему попередження та інформування у разі надзвичайних ситуацій. Ці заходи мають на меті підвищення життєздатності та комфорту мешканців, а також зменшення можливих ризиків взимку.

Тому у найближчий час є доцільним за участю ОМС (у нашому випадку – воєнної адміністрації), підприємств, громадських організацій установ та організацій провести комісійне обстеження стану житлового фонду ВПО та розглянути пропозиції щодо фінансування робіт з приведення його у відповідних стан. У відповідності з розпорядженням Департаментом житлово-комунального господарства Донецької облдержадміністрації «Підготовка об'єктів житлово-комунального господарства та соціальної сфери області до роботи в осінньо-зимовий період 2023-2024 років в умовах воєнного стану» від 17 липня 2023 року [58] передбачено: «ремонт або заміна водопровідних мереж – 13% (13,9 км); ремонт або заміна каналізаційних мереж – 51% (7,9 км); готовність водопровідних насосних станцій – 60% (55 од.); готовність каналізаційних насосних станцій – 56% (54 од.)» [58].

Втім ремонт і підготовка самих помешкань лягає на місцеві військові адміністрації. Тому за розпорядженням Гродівської селищної воєнної адміністрації:

–здійснити облаштування місця тимчасового проживання мешканців, що втратили житло а також ВПО функціонуючими інженерними системами (газо- водо-, тепло-, електропостачання),

–розділили помешкань на місця загального користування та приміщення, у яких облаштовані ліжко-місця, у розрахунку не більше 6 осіб на одиницю помешкання;

–запровадити заходи щодо дотримання нормального температурного в приміщеннях місць тимчасового проживання (в межах 18-25°C);

–облаштувати помешкання планами евакуації, безпековою інформацією та безпековими приладами і аптечками першої медичної допомоги,

– облаштувати тимчасові помешкання найпростішим укриттями та/або розташоване капітальне укриття, яке було б доступним і в належній близькості від помешкань (до 500 м) тощо.

Організаційне забезпечення реалізації короткотермінових програм в умовах воєнного стану для осіб, які терміново потребують допомоги ОМС чи

центральної влади наведено нами на прикладі Гродівської громади на рис. 3.3.

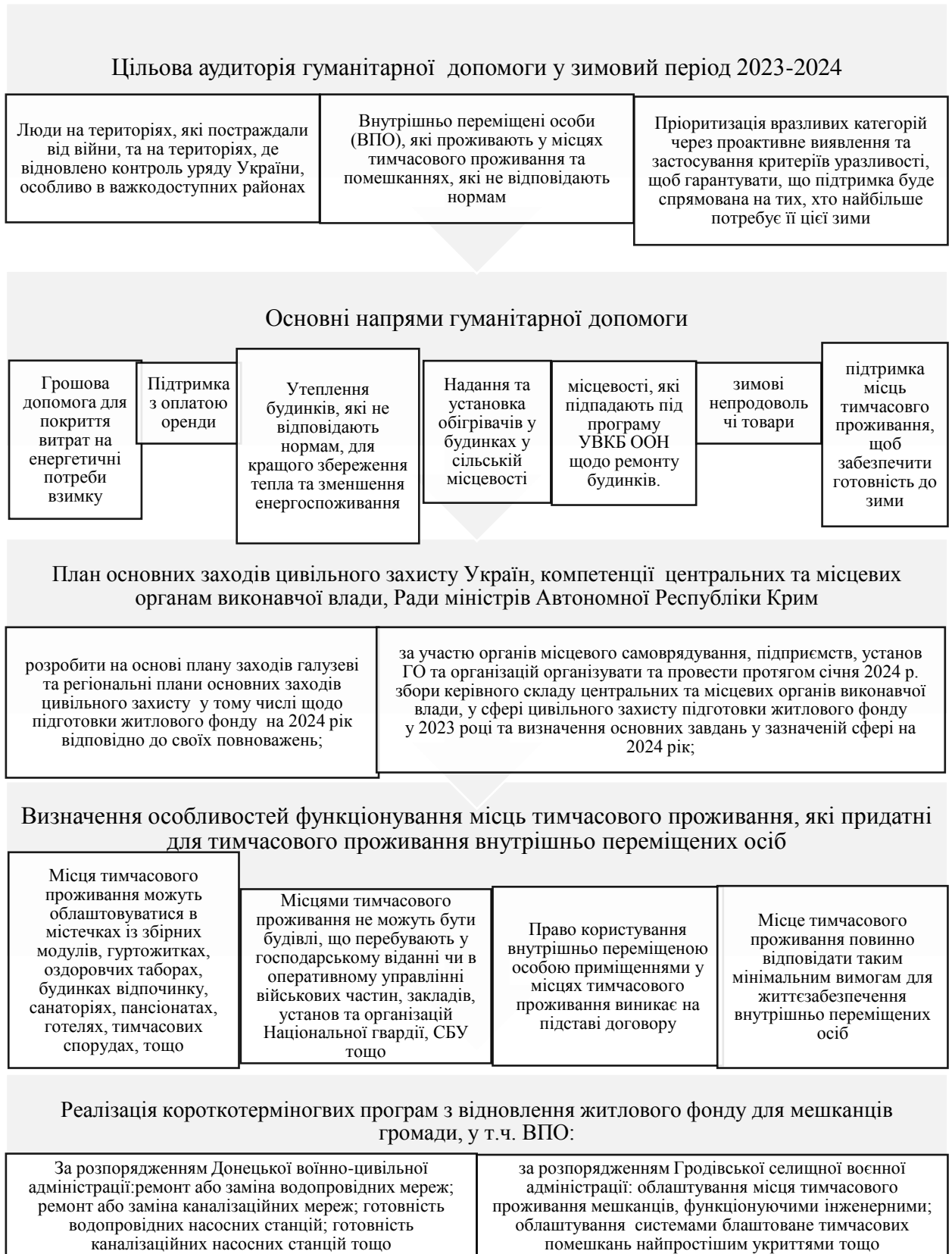


Рис. 3.3. Організаційне забезпечення реалізації короткотермінових програм на прикладі Гродівської селищної територіальної громади

Зазначені заходи можуть бути реалізовані за кошт місцевого бюджету Тому Гродівської селищної територіальної громади і допомоги фінансових партнерів має бути (за наявних технічних можливостей з урахуванням воєнних ризиків).

Також є багато донорських проектів, які містять елементи оздоровчих заходів. Відповідно, перш ніж будуть затверджені національні та регіональні стратегії відновлення, необхідно визначити ключових донорів узгодити їх поточне бачення, стратегії та ролі.

Представники громад і громадянське суспільство повинно мати можливість брати участь у цьому процесі. Цей процес може включати вивчення думок і потреб потенційних партнерів і бенефіціарів, консультації та примирення зустрічі, а також багаторівневі стратегічні сесії з представниками органів місцевого самоврядування та громадян суспільства, підтримка міжнародної адвокаційної діяльності представниками основних груп бенефіціарів формувати політичні позиції західних країн, сприяючи процесам узгодження позицій громадянського суспільства та територіальних громад України тощо. Важливо також, що точки спільні зусилля, докладені в цьому процесі, призводять до співпраці між донорами: об'єднання фінансових, експертних та управлінських здібностей. Усі ці дії мають бути спрямовані на комплексну реконструкцію певної територіальної громади, де важливу роль у прийнятті стратегічних рішень гратимуть мешканці - представники цієї громади та інші зацікавлені особи, стейкхолдери (громадські організації, представники бізнесу тощо). І тому наступною складовою організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій є створення платформ для координації зусиль донорів та громадських організацій (далі – ГО).

Імплементация програм в територіальних громадах може залежати від конкретних потреб та умов на місці, але важливо враховувати конкретні потреби та особливості кожної територіальної громади при плануванні

програм і проектів. У вас також може бути корисним взяти участь у діалозі з місцевою адміністрацією, представниками громади, ГО, та іншими зацікавленими сторонами для визначення найбільш важливих проблем та потреб.

3.3. Модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій

Ключовими умовами для відновлення сільських територій є такими:

–належне інституційне забезпечення (норми, правила, спроможні інститути й механізми, що дозволяють мінімізувати корупційні ризики та налагодити дієві взаємозв'язки і співпрацю між інститутами державної влади, ОМС та стейхолдерами розвитку);

–достатня кількість активних вмотивованих людей з активною громадянською позицією, які б взяли на себе відповідальність і повноваження щодо відновлення сільських територій;

–наявність ресурсів у достатній кількості;

Враховуючи це, процес побудови організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій включає декілька ключових кроків, але для їх реалізації насамперед, потрібно створення інститутів, які стануть суб'єктами реалізації відновлення.

В Україні уже створюються інститути, у компетенції яких є повоєнне відновлення. Так 21 квітня 2022 року створений консультативно-дорадчий орган при Президентові України - Національна рада з питань відбудови України від наслідків війни Вона була створена для «розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України..., визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ..., підготовка стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів»[61] і мала стати

головним органом з координації відновлення. Однак його робота була обмежена підготовкою плану відновлення для конференції в Лугано влітку 2022 р. У відкритому доступі інформації про роботу Нацради після жовтня майже немає 2022 р., що може свідчити про те, що Рада вже не виконує своїх функцій.

23 грудня 2022 р. Кабінет Міністрів створив новий Урядовий комітет з питань відновлення України, на чолі з Міністром розвитку громад, територій та інфраструктури Олександром Кубраковим. Однак у відкритому доступі інформації про діяльність цього комітету також було мало. У січні 2023 року відбулося установче засідання Наглядової ради Донорської координаційної платформи, започаткована ініціатива щодо координації існуючих та нових механізмів підтримки бюджету України, а також швидке відновлення та реконструкція. Наразі обговорені ризики щодо повільної роботи, слабкої взаємодії та корупційних ризиків.

Через таке гальмування роботи центральних інститутів відновлення, важливою є ініціація активності територіальних громад і громадян. Тому важливою є зміна підходу до відбору громад для вже визначених проектів, де ключову роль відіграє керівництво донорських організацій, встановлення більш гнучких та інклюзивних підходів для сільських громад. Наприклад, було б доречним надання представникам громад можливості обирати найбільш важливі для громади пакети підтримки серед доступних донорських пропозицій та на підставі створених власних локальних стратегій відновлення з чітким розумінням доступних ресурсів і потреби своєї громади. В ОМС вже зараз варто створити структурні підрозділи з питань відновлення або надати повноваження існуючому підрозділу. Наприклад, у багатьох ОМС є підрозділи інвестицій і місцевого економічного розвитку, які могли б, за умови розширення, розпочати роботу з відновлення.

Процес побудови організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах включає такі кроки:

1. Оцінка поточної ситуації.

2. Визначення потреб.
3. Картування ініціатив відновлення.
4. Створення платформ для координації зусиль ОМС, ГО та фінансових партнерів (донорів) на місцевому і регіональному рівні.
5. Підтримка сприйняття антикорупційних заходів як створення середовища і культури, несприятливі до корупції.
6. Переосмислення засад спроможності українського суспільства тощо.
7. Механізми затвердження великих міжнародних проектів.
8. Залучення інвестицій.

Отже алгоритм побудови організаційно - комунікаційного механізму буде таким :

1. Оцінка поточної ситуації. Щодо оцінки ситуації, необхідно визначити поточну ситуацію саме цієї громади. До широкомасштабного вторгнення в Україну в контексті реформи децентралізації та нового адміністративно-територіального поділу вже велася дискусія з необхідності вдосконалення підходів регіональної політики та посилення зусиль місцевого економічного розвитку. Наприклад, розглядалися концепції полюсів зростання в сільських територіях, економічні агломерації, питання зміцнення спроможності громади тощо. Основні фактори сільських громад, які розглядалися і враховувались у стратегічних і поточних планах, були природно-географічні характеристики, демографічний та економічний потенціал тощо.

На сьогодні на рівні більшості громад наразі ведеться фрагментована донорська робота, яка має великі відмінності для різних громад щодо кількості та рівня значущості проектів, що фінансуються донорами. Водночас, цей розрив між громадами збільшується, оскільки нові проекти з'являються в тих самих громадах (бо там є активісти, які раз у раз подаються на проекти і виграють їх), а навколишні менш активні громади залишаються поза увагою.

Тому, плануючи відновлення для певної сільської території, доцільно враховувати як уже її наявний досвід щодо розвитку територіальних громад, набутий у ході децентралізації та здійснити коригування стратегії на основі нового досвіду, нових потреб у контексті війни і повоєнної віднови.

2. Визначення потреб територіальної громади щодо відновлення. На основі зведених даних досліджень, проведених як самими громадами, так і різними донорами, пропонуємо розробити визначення потреб і заходи відновлення для кожного типу громади, що сприятиме кращому відновленню та розробленню координації між донорами, місцевою владою, ГО та стейкхолдерами.

При визначенні ключових і пріоритетних напрямів відновлення пропонуємо насамперед визначити тип своєї громади при умовному поділі громад на типи за зростанням ступеню пошкоджень:

–умовно безпечні спільноти, які не зазнали істотних негативних наслідків від війни;

–умовно безпечні громади, які зазнали значного погіршення стану демографічної ситуації та/або значне соціально-економічне навантаження після 24 лютого 2022 року, через необхідність надання допомоги значній кількості ВПО;

–умовно безпечні населені пункти, які зазнали часткового обстрілу та руйнування;

–громади, які зазнали значних збитків внаслідок обстрілів, але розташовані на значній відстані від лінії фронту;

–громади, що межують з Росією;

–прифронтові громади;

–громади, через які проходила лінія фронту;

–деокуповані громади, які не перебували під довгостроковою окупацією;

–деокуповані громади, які перебували під довготривалою окупацією;

–повністю зруйновані громади тощо.

Такою ж класифікацією пропонуємо користуватись всім суб'єктам відновлення для забезпечення порозуміння щодо обсягів і пріоритетності надання ресурсів.

3. Картування ініціатив щодо відновлення за секторами на національному рівні, на рівні кожної області (регіон) і громади.

Для покращення координації між донорами пропонуємо створити публічний реєстр ініціатив відновлення, де б містилася інформація про наявні потреби та існуючі та заплановані донорські проекти за місцями відновлення, чіткий опис зони покриття. Інформація в такій карті ініціатив щодо відновлення повинна постійно оновлюватися. Важливо, щоб усі зацікавлені сторони могли зрозуміти, хто що робить, де, і як. У цьому випадку будь-хто з суб'єктів відновлення може безпосередньо зв'язатися з представниками донорів, які відповідають за певну територію та з ОМС влади, які висловили потребу у певній підтримку.

4. Створення платформ для координації зусиль донорів та ОГС на місцевому і регіональному рівнях та визначення для кожного відповідної зони і напряму відновлення. На цьому етапі важливо забезпечити належний рівень координації та залучення всіх громад області, наголошуючи на активному залученні менш спроможних громад, та тих, що більше постраждали. Можливий формат – рада донорів на місцевому і обласному рівнях. Можливий алгоритм роботи: моніторинг та оцінка прогресу на рівні громади - регулярні зустрічі для досягнення домовленості щодо робіт з відновлення.

5. Підтримка сприйняття антикорупційних заходів як створення середовища і культури, несприятливі до корупції. Сьогодні уже видно, що українці мають зрештою висловити нульову толерантність щодо проявів корупції і зробити це національною філософією.

6. Переосмислення засад спроможності українського суспільства та практики діяльності ОМС, ГО, волонтерів, громадян тощо, які дозволили(сподіваємось, що дозволять) пережити війну, пандемію та

перманентні економічні кризи. Важливо не протистояти цим практикам, а зробити їх частиною моделей і рішень які донори пропонують для впровадження (прийняти нові сфери охоплення досвіду, які виходять за межі встановлені практики). Виявлені закономірності слід включити в довгострокові стратегії відновлення. Тут важливо розуміти, що використання чужого передового досвіду не завжди є найкращим, Передовий досвід часто базується на певній групі активних і вмотивованих людей спільноти, які об'єднані спільною ідеєю і можуть створити кілька команд для її реалізації. Цей рівень мотивації та самоорганізації не можна просто перенести в іншу громаду. Копіювання передовий досвід не працює; або діє ненадовго. Реальна передача передового досвіду від спільноти до спільноти – це процес формування різних моделей поведінки та взаємодії між людьми, що займає багато часу та суттєво впливає на середовище.

Тут є більш важливим пошук і підтримка точок зростання, наприклад, мікробізнесу, готового до масштабування; заохочення і підтримки прогресивних громади; спільнот, здатних до зростання, які стануть драйверами, стимуляторами, для всієї спільноти тощо.

Формуючи спроможні громади на сільських територіях у повоєнний період, уже сьогодні необхідно приділяти особливу увагу розвитку потенціалу малих і середніх громад, зосередити увагу на більш пасивних громадах у сільській місцевості, щоб компенсувати фактор популярності/впізнаваності спільноти, які вже на піку свого розвитку, тоді як навколишні спільноти випадають з поля зору фінансових партнерів.

7. Необхідно на державному рівні створити механізми затвердження великих міжнародних проєктів та долучити до цих проєктів безпосередньо або через асоціації територіальні громади та місцеві ГО. Це важливо, бо ведеться велика робота щодо залучення коштів на територію України, а до громад вони з різних причин не доходять (бюрократичні перешкоди, рішення місцевих гравців, відсутність прямих комунікацій у відносинах з донорами тощо). Тут важливим є послаблення бюрократичних

процедур щодо оформлення документів, проходження конкурсів тощо. Пошук шляхів зменшення впливу бюрократії в донорських організаціях та забезпечення більше свободи дій і гнучкості для донорського персоналу, який працює безпосередньо з ОМС, ГО, особливо місцевими/невеликими одні. Нами розроблена і запропонована модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій наведені нами на рис. 3.3



Рис. 3.3. Модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій

8. Залучення інвестиції не лише в бізнесі і технології, а й в людей як точки зростання (стійкість до популізму, емоційний інтелект, наставництво, примирення тощо). Тут є важливим зміщення фокусу донорських проєктів з традиційних, добре вимірних результатів (кількість виробленої продукції, кількість років роботи проєкту тощо) на більш тонкі/неочевидні питання. Наприклад, відчуття щастя, безпеки, свободи та розвитку людського капіталу. Такі показники можуть стати найкращими орієнтирами для різних міжнародних ініціатив з різних країн і територій для створення довгострокових і скоординованих стратегій підтримки відновлення. І, враховуючи велику кількість людей, які через війну виїхали з України, особливо молодих людей, важливою стає участь молоді в процесах прийняття рішень, які стосуються майбутнього громади в широкому розумінні: наприклад, у розробці стратегії розвитку громади, а не лише молодіжна політика, суто потреби молоді чи бюджет участі. Щодо наявності ресурсів, зазначимо, що з початком повномасштабної війни функціонування інститутів публічного управління а також суб'єктів підприємництва України значною мірою погіршилося, а про здатність до відновлення на початку вторгнення навіть не йшлося. Тоді і зараз великою мірою виконання державних функцій і функцій ОМС залежить від міжнародної та донорської допомоги.

У 2022 році США були найбільшим донором Далі йдуть громадяни і підприємці України (за даними Ukraine Support Tracker, сума її допомоги склала €71,3 млрд). Європейським Союзом надано 35,4 млрд євро і країнами-членами ЄС -26,4 млрд євро[60].

Що стосується планів на 2023 рік, є прогнози, що США залишаться найбільшим донором України (приблизно \$45 млрд допомоги), а ЄС буде на другому місці (приблизно 19 млрд євро допомоги). Очікується, що ЄБРР також зробить великий внесок у розмірі близько 3 мільярдів євро. Важлива також допомога окремих країн: наприклад, Данія створила фонд допомоги

Україні на 1 млрд євро, Японія надасть грант на 170 млн доларів на відбудову України тощо[61].

Сподіваємось, що пропонована модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій, метою якої є інноваційне відновлення сільських територій у повоєнний період, дозволить забезпечити стійку орієнтацію роботи органів місцевого самоврядування у площині надійного функціонування в консенсусі із громадськими організаціями, бізнесом і громадянами в напрямі відновлення і розбудови України. Результатом цієї роботи стане сучасна, спроможна сільська громада, заможні громадяни, безпечне життя. Результати нашого дослідження апробовані на двох комунікативних заходах [62; 63].

Висновки до розділу 3

1. Узагальнено підходи до стратегування державної політики відновлення і розвитку сільських територій через ієрархію документів, які визначають траєкторію відновлення сільських територій, як складову організаційного механізму публічного управління, він є таким:

–загально національна концепція, яка узгоджується з євроінтеграційним напрямом розвитку України та глобальними трендами (ексабайтова економіка; економіка добробуту; вуглецево нейтральна економіка; економіка замкнутого циклу; економіка біозростання; економіка вражень, загалом, «розумна» економіка і сталий розвиток);

–національна стратегія розвитку регіонів, яка, згідно з Проектом Плану відновлення України містить такі цілі «Відновлення та сталий розвиток регіонів», «Регулювання у будівництві», «Житло, енергоефективність, цивільний захист» «Інфраструктура систем життєзабезпечення»[30]...

–регіональні, локальні стратегії, які узгоджуються із національною стратегією за своїми цілями;

–довго-середньо-короткострокові Програми розвитку, які є індивідуальними для кожної громади і залежать від рівня зруйнованості, близькості до лінії фронту, наявності внутрішньо переміщених осіб тощо. Кожна програма містить декілька проєктів;

–проєкти є конкретним інструментом реалізації стратегії відновлення громади і розроблюються у відповідності із пріоритетністю проблем і завдань територіальної громади.

2. Виокремлено ключові короткострокові програми відновлення сільських територій, це: цивільний захист населення, підготовка житлового фонду громади до зими 2023-2024 рр.; поліпшення дорожніх умов, зосереджуючись на збільшенні пропускнуєї спроможності та заходів безпеки на дорогах; посилення цифрової інфраструктури; фінансування ініціатив для підтримки переміщення, перезапуску, релокації бізнесів. Для середньострокових програм важливими є: розширення логістичних енергетичних вузьких місць, які виникли через війну (наприклад, збільшення мережі потужність старих мереж або генераторів, а у довгостроковій перспективі буде підвищення енергоефективності (наприклад, реконструкція старих мереж або генераторів) та інвестування в проєкти, спрямовані на декарбонізацію існуючих установок (наприклад, уловлювання вуглецю технології); відновлення на основі «зелених технологій тощо.

Визначено, що програми відновлення, які стосуються безпеки і підтримки життєдіяльності і виживання в різних регіонах України, міських та сільських населених пунктах є пріоритетними для територіальних громад Донецької області і мають бути реалізованими найближчій перспективі, серед них цивільний захист і підготовка житлового фонду громади до зими 2023-2024 рр. Для їх реалізації у короткотерміновий період Гродівської селищної воєнної адміністрації необхідно:

–здійснити облаштування місця тимчасового проживання мешканців, що втратили житло а також ВПО функціонуючими інженерними системами (газо- водо-, тепло-, електропостачання),

–забезпечити розділення помешкань на місця загального користування та приміщення, у яких облаштовані ліжко-місця, у розрахунку не більше 6 осіб на одиницю помешкання;

–запровадити заходи щодо дотримання нормального температурного в приміщеннях місць тимчасового проживання (в межах 18-25°C);

–облаштувати помешкання планами евакуації, безпековою інформацією та безпековими приладами і аптечками першої медичної допомоги,

– облаштувати тимчасові помешкання найпростішим укриттями та/або розташоване капітальне укриття, яке було б доступним і в належній близькості від помешкань (до 500 м) тощо.

3. Доведено, що процес побудови організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах включає такі кроки: оцінка поточної ситуації; визначення потреб; картування ініціатив відновлення; створення платформ для координації зусиль ОМС, ГО та фінансових партнерів (донорів) на місцевому і регіональному рівні; підтримка сприйняття антикорупційних заходів як створення середовища і культури, несприятливі до корупції; переосмислення засад спроможності українського суспільства тощо; запровадження механізмів затвердження великих міжнародних проектів; залучення інвестицій. Розроблена і запропонована Модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій, метою якої є інноваційне відновлення сільських територій у повоєнний період, дозволить забезпечити стійку орієнтацію роботи органів місцевого самоврядування у площині надійного функціонування в консенсусі із громадськими організаціями, бізнесом і громадянами в напрямі відновлення і розбудови України. Результатом цієї роботи стане сучасна, спроможна сільська громада, заможні громадяни, безпечне життя.

ВИСНОВКИ

В результаті нашого дослідження можемо зробити такі висновки:

1. Обґрунтовано, що в науковій площині немає єдиного підходу до його визначення механізмів публічного управління, в саме поняття є похідним від «механізму державного управління. Пропоновані ученими підходи до трактування досліджуваного поняття з одного боку відображають його методологічну, технологічну та методичну сторони, з іншого – склад суб'єкта-об'єктних відносин. Об'єднавши наявні підходи до трактування механізму публічного управління, застосувавши організаційно-функціональний та структурно-компетентний підходи ідентифікували його як складну, відкриту систему, яка складається з різноманітних (неоднорідних) організаційно-функціональних елементів, законодавчих норм, компетенцій і повноважень впливу на процес вироблення та реалізації державно-управлінських рішень та має структуру, системотворчі чинники та спирається на функціональні процеси, які забезпечують досягнення поставлених цілей. Розробку, реалізацію та розвиток механізмів публічного управління представлено за основними етапами, спираючись на методологію, орієнтовану на результат: цілепокладання (визначення мети функціонування механізму); картування зацікавлених сторін (окреслення кола учасників, їх дезагрегування за статусом, інтересами, цілями та завданнями щодо реалізації мети); виявлення проблеми (зон збігу інтересів та головних суперечностей, які обумовлюють ключову проблему, яку потрібно вирішити); розробка методики (вибір методів взаємодії учасників відносин, технологій і оптимальних методів реалізації); планування (розробка плану дій); реалізація (впровадження запланованих попередньо заходів; моніторинг та оцінювання; удосконалення та розвиток (формування заходів щодо удосконалення механізму, їх втілення). Узагальнено класифікації механізмів публічного управління класифікують за різними ознаками. Із огляду на специфіку управління розвитком сільських територій систему місцевого

самоврядування виокремлена як базову у відповідних механізмах публічного управління, які сприятимуть їх повоєнному відновленню.

2. Виявлено, що в теоретичній площині немає єдиного визначення категорії «сільська територія», яке враховує її міждисциплінарну природу як об'єкта управління, а в нормативно-правовій – таке поняття взагалі відсутнє. У більшості трактувань застосовано демографічний підхід, рідше – галузевий з акцентом на сільськогосподарській сфері та ігноруються територіально-географічний та ресурсний підходи. Тому для досягнення мети дослідження за поєднання адміністративно-територіального, демографічного, географічного та ресурсного підходів запропоновано визначати сільську територію як історично сформовану систему, яка включає сільські населені пункти (села, селища) та прилеглі до них поселення, а також землі, ліси, водні, рекреаційні та інші природні ресурси, враховуючи територіально-функціональну (виробництво, переробка, зберігання та продаж продукції) близькість, що сприяє створенню необхідних умов для праці та життя сільського населення. Підтверджено наявність проблем нормативно-правового характеру, які ускладнюють визначення ролі сільських територій стратегії повоєнного розвитку країни. Перша проблема пов'язана зі складнощами віднесення цієї категорії до типу територій відновлення та територій з особливими умовами розвитку, як такі. Інша полягає у суперечностях положень «Порядку визначення територій відновлення» і «Порядку розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад» базовому закону, яким визначені засади державної регіональної політики. Також негативним аспектом визначено відсутність окремого напрямку, що стосується саме сільських територій у національних програмах у рамках Плану відновлення України.

3. Представлено суб'єктну структуру механізму управління розвитком сільських територій в Україні, за якої система управління сільськими територіями «вписується в загальну архітектуру» стратегічного розвитку

держави. Ключовим інститутом визначено місцеве самоврядування, але важливу роль відведено й органам місцевого самоврядування районного та регіонального рівня – районним і обласним радам відповідно, а також іншим органам влади, як районні й обласні державні адміністрації, та інституціям розвитку, зокрема створених у форматі агенцій. Інституційні складники забезпечення розвитку територій, у тому числі сільських, об'єднано у три основні групи: базові інститути, відповідальні за організаційно-функціональне забезпечення; нормативно-правове забезпечення, включає регулятивні документи щодо створення інститутів, їх повноважень і функцій, а також конкретні управлінські дії; структурно-компетентнісні складники як сукупність суспільно-економічних відносин, що формуються відповідно до організаційно-функціональної структури механізмів публічного управління в межах повноважень базових інститутів та стейкхолдерів. Охарактеризовано роль у розвитку територій таких недержавних інституцій різних рівнів, як Асоціації органів місцевого самоврядування та агенції регіонального (місцевого) розвитку, які через втілення принципів субсидіарності та партисипативності інституції сприятимуть ефективності механізмів публічного управління розвитком сільських територій на основі консолідації зусиль для вирішення проблем на перетині їх функціональних повноважень.

4. Як концептуальну основу відновлення територій після кризи визначено вектори економіки майбутнього Організації Об'єднаних Націй: ексабайтова економіка, економіка добробуту, вуглецево нейтральна економіка, економіка замкнутого циклу, економіка біозростання та економіка вражень». Узагальнено проблеми, з якими найчастіше доводилося стикатися країнам за наслідками масштабних криз та здійснено їх проекцію на сучасну Україну. Консолідовано та охарактеризовано тенденції процесів відбудови країн, які зазнали впливу масштабних таких кризових явищ, як війна (Фінляндія, Німеччина, Польща, Італія, Франція, Велика Британія, Південна Корея, В'єтнам) або природні катастрофи – цунамі, урагани (США, Індонезія): фінансова підтримка міжнародних партнерів; інституційна

архітектура відбудови; інвестування у галузі з високою доданою вартістю. Відбудова країн після воєн або природних катастроф у більшості випадків базувалася на залученні капіталу від урядів зарубіжних країн-партнерів, міжнародних фінансових, донорських та кредитних організацій. Такою основою для країн, які постраждали після Другої світової війни, був План Маршалла, який за своїм змістом насамперед передбачав вектор відновлення промисловості. Далі використовувались інструменти фінансової підтримки у вигляді програм екстреного реагування від міжнародних фінансових організацій. Наведено приклади країн, які інвестували отримані кошти у розвиток інноваційної економіки знань, за напрямками: створення нової або модернізація наявної системи освіти (Фінляндія, Південна Корея, Велика Британія, Німеччина, Японія, Польща); інвестиції в науку та пошук шляхів доступу до технологій (Італія, Німеччина, Фінляндія, Південна Корея); запровадження або підтримка дослідження та розробки новітніх технологій, створення технопарків, інкубаторів або наукових хабів (Франція, Південна Корея, В'єтнам). Сформульовано пріоритети розвитку територій в кризовий та посткризовий період: людиноцентричність, стратегічне планування, адаптація до нових умов та викликів, резильєнтність, співпраця.

5. Масштабні руйнування, завдані Україні військовим вторгненням РФ, вимагає розробки принципово нових механізмів відновлення територій в умовах війни, спрямованих на відновлення попередніх досягнень та прогресуючий розвиток у майбутньому. Обґрунтовано, що у короткостроковій перспективі Україна повинна зосередитися на усуненні та зменшенні безпосередніх ризиків, які війна становить для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, життєзабезпечувальної інфраструктури. У довгостроковій перспективі реконструкція не повинна відтворювати довоєнну економіку. Визначено особливості механізмів публічного управління в умовах війни за типами. Особливості правового механізму визначаються законами та підзаконними актами, які встановлюють режим воєнного стану та узгоджують інші державно-управлінські процеси із його

вимогами. Організаційний механізм вимагає поєднання класичної системи органі влади із введеними військовими цивільними адміністраціями, оптимального розподілу повноважень, а також фінансового забезпечення діяльності усієї системи. Економічний механізм обумовлюється у довгостроковій перспективі післявоєнною фундаментальною трансформацією України до інноваційної та низьковуглецевої економіки. Мотиваційний механізм відтепер повинен включати мотиваційні інструменти для міжнародних партнерів та для приватного сектору. Політичні механізми не повинні вдаватися до швидкої реконструкції за допомогою старих довоєнних технологій, а спиратись на інноваційні альтернативи.

6. Здійснено SWOT-аналіз функціонування механізмів публічного управління у воєнний і повоєнний період Гродівської селищної територіальної громади Покровського району Донецької області, яка розташована у безпосередній близькості до лінії фронту. Основними труднощами, які очікуються в найближчі кілька місяців через безпосередню близькість до лінії фронту і уже зазначені збитки і руйнування, є такі: високі ризики руйнування активів (житла, інфраструктури, промислових і сільськогосподарських об'єктів тощо); ризики хімічного і мінного забруднення територій (сільгосп угідь і населених пунктів); низька вигода від продажу продукції, обмежений доступ до добрив або пестицидів, палива, електроенергії. Та попри це, є й позитивні моменти, зокрема, найінтенсивніший конфлікт залишився обмеженим територіями, які вже зазнали значної шкоди; військова адміністрація працює і виконує свої функції (налагоджено сповіщення про небезпеку ракетних атак; організовано роботу освітніх і медичних закладів в умовах постійної загрози обстрілів і блекауту; надаються соціальні послуги; організовано прийом і розселення ВПО та надання гуманітарної допомоги); підприємства продовжують працювати, бюджет громади наповнюється, Так доходи за 11 місяців 2023 р. склали 75502081.12 грн. - 88.54% від річного плану. У 2021 р. за весь рік було 74561507.01 грн. (102.92% від річного плану) [49].

7. Узагальнено підходи до стратегування державної політики відновлення і розвитку сільських територій через ієрархію документів, які визначають траєкторію відновлення сільських територій, як складову організаційного механізму публічного управління, він є таким:

- загально національна концепція, яка узгоджується з євроінтеграційним напрямом розвитку України та глобальними трендами (ексабайтова економіка; економіка добробуту; вуглецево нейтральна економіка; економіка замкнутого циклу; економіка біозростання; економіка вражень, загалом, «розумна» економіка і сталий розвиток);

- національна стратегія розвитку регіонів, яка, згідно з Проектом Плану відновлення України містить такі цілі «Відновлення та сталий розвиток регіонів», «Регулювання у будівництві», «Житло, енергоефективність, цивільний захист» «Інфраструктура систем життєзабезпечення»[30]...

- регіональні, локальні стратегії, які узгоджуються із національною стратегією за своїми цілями;

- довго-середньо-короткострокові Програми розвитку, які є індивідуальними для кожної громади і залежать від рівня зруйнованості, близькості до лінії фронту, наявності внутрішньо переміщених осіб тощо. Кожна програма містить декілька проєктів;

- проєкти є конкретним інструментом реалізації стратегії відновлення громади і розроблюються у відповідності із пріоритетністю проблем і завдань територіальної громади.

8. Визначено, що програми відновлення, які стосуються безпеки і підтримки життєдіяльності і виживання в різних регіонах України, міських та сільських населених пунктах є пріоритетними для територіальних громад Донецької області і мають бути реалізованими найближчій перспективі, серед них цивільний захист і підготовка житлового фонду громади до зими 2023-2024 рр. Для їх реалізації у короткотерміновий період Гродівської селищної воєнної адміністрації необхідно:

- здійснити облаштування місця тимчасового проживання мешканців, що втратили житло а також ВПО функціонуючими інженерними системами (газо- водо-, тепло-, електропостачання),
- забезпечити розділення помешкань на місця загального користування та приміщення, у яких облаштовані ліжко-місця, у розрахунку не більше 6 осіб на одиницю помешкання;
- запровадити заходи щодо дотримання нормального температурного в приміщеннях місць тимчасового проживання (18-25°C);
- облаштувати помешкання планами евакуації, безпековою інформацією та безпековими приладами і аптечками медичної допомоги,
- облаштувати тимчасові помешкання найпростішим укриттями та/або розташоване капітальне укриття, яке було б доступним і в належній близькості від помешкань (до 500 м) тощо.

9. Розроблена і запропонована модель організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах для відновлення сільських територій, метою якої є інноваційне відновлення сільських територій у повоєнний період, дозволить забезпечити стійку орієнтацію роботи органів місцевого самоврядування у площині надійного функціонування в консенсусі із громадськими організаціями, бізнесом і громадянами в напрямі відновлення і розбудови України. Результатом цієї роботи стане сучасна, спроможна сільська громада, заможні громадяни, безпечне життя. Доведено, що процес побудови організаційно-функціонального механізму публічного управління в територіальних громадах включає такі кроки: оцінка поточної ситуації; визначення потреб; картування ініціатив відновлення; створення платформ для координації зусиль ОМС, ГО та фінансових партнерів (донорів) на місцевому і регіональному рівні; підтримка сприйняття антикорупційних заходів як створення середовища і культури, несприятливі до корупції; переосмислення засад спроможності українського суспільства тощо; запровадження

механізмів затвердження великих міжнародних проектів; залучення інвестицій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
2. Серьогін С., Гончарук Н. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5–6 (7–8). С. 71 – 80.
3. Бондарук Т. Г. Регулювання та фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / Т. Г. Бондарук ; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. К., 2010. 36 с.
4. Sustainable development of territories: challenges and opportunities: monograph / Bobrovska O. Yu., Krushelnytska T. A, Prokopenko L. L. [etc.]; ed. by O. Yu. Bobrovska. Tallinn, Estonia : International Center for Research, Education and Training, 2021. 234 p.
5. Мельник А. Ф. Державне управління : підруч. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 582 с.
6. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf.
7. Неділько А.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм публічного управління». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. С. 85-93.
8. Білик О. І., Лукашевська У.Т. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство*. 2017. №12. С. 177-180.
9. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 1. URL : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

10. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 105-112.

11. Радчук Т.М. Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 19. С. 124-127. URL: <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2020.19.22>.

12. Хомюк Н. Л. Особливості формування категорії «сільські території». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 2. Ч. 2. С. 117-120.

13. Бойко В.В. Сільські території у формуванні економічної безпеки держави: теоретичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2015. Вип. 11. С. 64–68.

14. Залуцький І.Р. Сільські території як об'єкт розвитку: питання унормування сутності поняття. *Регіональна економіка*. 2010. № 4. С. 33–40.

15. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій: теорія, методологія, практика: автореф. дис. ... доктора ек. наук: 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». К., 2009. 27 с.

16. Малік М.Й., Хвесик М.А. Сталий розвиток сільських територій на засадах регіонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2010. № 5. С. 3–12.

17. Павліха Н.В., Хомюк Н.Л. Визначення сутності сільських категорій. *Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту*. 2017. № 19. С. 306–313.

18. Славов В.П., Коваленко О.В. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій. *Вісник аграрної науки*. 2007. № 8. С. 68–71.

19. Талавирия М.П. Організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку сільських територій: автореф. дис. ... доктора ек. наук:

08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». К., 2011. 45 с.

20. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України від 17.06.2004 № 1807-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1807-15>.

21. Про стимулювання розвитку регіонів: закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (втратив чинність).

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#doc_info.

23. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 995-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>.

24. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

25. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-%D0%86%D0%A5#doc_info.

26. Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості: Проект закону України від 07.04.2005 № 7334. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7334&skl=5.

27. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#doc_info.

28. Гоцелюк А. Ю. Наукові підходи щодо визначення сутності поняття «сільські території». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. Вип. 6(1). С. 175–179.

29. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від

18.07.2023 р. № 731. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadkiv-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-terytorialnykh-s731-180723>.

30. План Відновлення України. Національна рада з відновлення. 2022. URL : https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf.

31. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#doc_info.

32. Urban Agenda for the EU. URL: <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda>.

33. EURADA AWARDS 2022. URL: <https://www.eurada.org/rdas-overview/awards>.

34. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#Text>.

35. Future possibilities report 2020. UNDP. 2020. 70 р. URL : https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/20200720_un75_uae_futurepossibilitiesreport.pdf.

36. Eremia M., Toma L., Sanduleac M. The Smart City Concept in the 21st Century. *Procedia Engineering*. 2017. 181. P. 12–19. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.02.357>.

37. Трещов М.М. Фінансове забезпечення відновлення та реконструкції України у повоєнний період. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 2 (14). С. 19-40. URL : [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-19-40](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-19-40).

38. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. *OECD*. 2022. URL : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/63a6b479-en/index.html?itemId=/content/publication/63a6b479-en>.

39. Трещов М.М. Соціально-економічний стан воюючої країни у зв'язку з євроінтеграційним поступом: оцінка та антикризові заходи держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. Спецвипуск, присвячений євроінтеграційній тематиці. С. 129 – 135.

40. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21 квіт. 2022 р. № 266/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>.

41. Миколюк А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Серія «Механізми публічного управління». 2022. № 49. С. 45-49. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/29-2022/8.pdf>.

42. Іжа М. М., Курносенко Л. В. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. *Public Administration and Regional Development*. 2023, №19: 11-30. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/344/302>

43. Белей С. І. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. *Ефективна економіка: електронне фахове видання*. 2021. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2021/80.pdf.

44. Revised Ukraine Winter Response Plan, October 2023 – March 2024, Issued September 2023 [EN/UK]. URL: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-humanitarian-response-2023-winter-attacks-humanitarian-impact-intensified-strikes-and-hostilities-flash-update-1-13-dec-2023>

45. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік Децентралізація. 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>.

46. War affects one in four farmers in Ukraine. FAO. 11 January 2023. URL: <https://resoilfoundation.org/en/agricultural-industry/fao-ukraine-agriculture-war/>

47. Гродівська територіальна громада. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.

48. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області», шляхом об'єднання територій та населених пунктів Гродівської, Новоекономічної селищних, Іванівської, Малинівської, Миролюбівської та Новоолександрівської сільських рад Покровського району Донецької області: розпорядження Кабінету Міністрів України № 721-р від 12 червня 2020 року URL: <https://web.archive.org/web/20210506013828/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2020-%D1%80#Text>.

49. Державний веб-портал бюджету для громадян URL: <https://openbudget.gov.ua/>

50. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

51. Ексабайтова економіка: підручник (за наук. ред. к.е.н. Татомир І. Л. та к.т.н. Шульжика Ю. О.). Трускавець: ПОСВІТ, 2022, 292 с.

52. Проект Плану відновлення України: Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України». Київ. Липень 2022. 350 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/construction-urban-planning-modernization-of-cities-and-regions.pdf>

53. Принципи зеленої післявоєнної відбудови України екодії. 2023. <https://ecoaction.org.ua/zelena-vidbudova-ua.html>

54. Мойсіяха А. В. Алгоритм формування та застосування механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері. *Публічне управління та митне адміністрування*, серія «Механізми публічного управління». 2020. № 3 (26). С43-49. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/3/10.pdf>.

55. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік. Розпорядження КМУ від 25 квітня 2023 р. № 370-р. URL:

https://dostup.pravda.com.ua/request/111748/response/376840/attach/25/370%202023.pdf?cookie_passthrough=1

56. Україна: план реагування упродовж осінньо-зимового періоду 2023-2024 рр. ОСНА 2023. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2023/11/2023-2024-Ukraine-winterization-plan-UKR_fin_ed.pdf

57. Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: постанова КМУ від 1 вересня 2023 р. № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-%D0%BF#Text>

58. Підготовка об'єктів житлово-комунального господарства та соціальної сфери області до роботи в осінньо-зимовий період 2023-2024 років в умовах воєнного стану: розпорядження Департамент житлово-комунального господарства Донецької облдержадміністрації від 17 липня 2023 року. URL: <https://dn.gov.ua/news/pidgotovka-obyektiv-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-ta-socialnoyi-sferi-oblasti-do-roboti-v-osinno-zimovij-period-2023-2024-rokiv-v-umovah-voennogo-stanu170723>

59. Охріменко О.О. стратегії відновлення повоєнної України на принципах солідарності та партнерства. 2022. III міжнародна науково-практична конференція «Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи». Київ, 8 грудня 2022 р. onfmanagement.kpi.ua/proc/article/view/272135

60. A study of recovery initiatives in Ukraine. 2023. URL: https://ednannia.ua/images/A_study_of_recovery_initiatives_in_Ukraine.pdf

61. Про Національну раду з відновлення України від наслідків війни: положення затверджено Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>.

62. Ларін І.І. Короткотермінові програми відновлення і розвитку сільських територій: матеріали III Всеукраїнського круглого столу «Державно-громадське партнерство в процесі формування та реалізації публічної політики» 23 червня 2023 р. Дніпро. ДДУВС. С. 23-26.

63. Крушельницька Т., Пленцак В., Говоруха В., Ларін І. Формування механізмів публічного управління відновлення територій у повоєнний період: The 13th International scientific and practical conference “Development trends and improvement of old methods” (December 12 - 15, 2023) Warsaw, Poland. International Science Group. 2023. 215-220 p.