

О. П. ЗУБАЛЬ

здобувач бакалаврського рівня освіти за спеціальністю  
281 «Публічне управління та адміністрування»  
Херсонський національний технічний університет  
ORCID: 0009-0004-5746-7522

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА РЕОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ НАСЕЛЕНИМ ПУНКТОМ ЗАДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

*Робота присвячена аналізу сучасних підходів до вдосконалення та реорганізації системи управління населеними пунктами під час післявоєнного відновлення. Акцентовано увагу на відсутності сформованого поняття «управління населеним пунктом». Досліджено роль організаційної структури як складової управління, що визначає межі діяльності та розподіл повноважень в органах публічної влади, акцентовано на неможливості застосування єдиного підходу до побудови системи управління через різноманітність особливостей населених пунктів. Розглянуто значення концепції «Smart Governance» як основи для адаптації європейського досвіду, що може слугувати орієнтиром для модернізації української системи управління населеним пунктом.*

*Особливу увагу приділено можливості застосування штучного інтелекту для побудови організаційної структури системи управління населеним пунктом задля ефективного відновлення територій, що найбільше постраждали від війни. Виявлено необхідність дослідження сучасних підходів до розробки індивідуальних стратегій для кожного населеного пункту з урахуванням культурних, економічних та інфраструктурних особливостей.*

*На основі європейської та євроатлантичної орієнтації України пропонується підхід до формування організаційної структури управління, зокрема шляхом застосування штучного інтелекту для врахування максимальної кількості специфічних факторів, що впливають на побудову організаційної структури системи управління. Окреслено напрями наукового пошуку та подальших досліджень.*

**Ключові слова:** населений пункт, система управління населеним пунктом, організаційна структура системи управління населеним пунктом, післявоєнне відновлення, публічна влада, штучний інтелект.

O. P. ZUBAL

Bachelor's Degree Applicant in Specialty 281 "Public Administration"  
Kherson National Technical University  
ORCID: 0009-0004-5746-7522

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO IMPROVEMENT AND REORGANIZATION OF HUMAN SETTLEMENT MANAGEMENT SYSTEMS FOR EFFECTIVE POST-WAR RECONSTRUCTION

*The work is devoted to the analysis of modern approaches to the improvement and reorganization of human settlement management systems during post-war reconstruction. Attention is focused on the lack of a formed concept of "human settlement management". The role of the organizational structure as a component of management, which determines the limits of activity and the distribution of powers in public authorities, has been studied, and the impossibility of applying a single approach to building a management system due to the diversity of localities is emphasized. The importance of the concept of "Smart Governance" as a basis for the adaptation of European experience, which can serve as a reference point for the modernization of the Ukrainian settlement management system, is considered.*

*Special attention is paid to the possibility of using artificial intelligence to build the organizational structure of the human settlement management system for the effective restoration of the territories most affected by the war. The necessity of researching modern approaches to the development of individual strategies for each settlement, taking into account cultural, economic and infrastructural features, was revealed.*

*On the basis of the European and Euro-Atlantic orientation of Ukraine, an approach to the formation of the organizational structure of management is proposed, in particular by using artificial intelligence to take into account the maximum number of specific factors affecting the construction of the organizational structure of the management system. The directions of scientific research and further research are outlined.*

**Key words:** human settlement, human settlement management system, organizational structure of the human settlement management system, post-war reconstruction, public power, artificial intelligence.

### Постановка проблеми

В умовах війни, абсолютної невизначеності зрозумілою є орієнтація більшості населення України на поточні проблеми, життя «сьогоднішнім днем». Проте такий підхід є недопустимим для системи публічного управління та адміністрування в державі. Влада в Україні, як на рівні всієї країни, так і на рівні кожного населеного пункту, вже наразі має розробляти та реалізовувати програми, плани та стратегії відновлення в кожній галузі життєдіяльності населення на основі сформованих нею прогнозів, належно виконуючи таким чином свої функції як система управління.

Кожен населений пункт України має свої особливості: культурну й історичну спадщину, пріоритетну галузь економіки, тип місцевості, рівень ушкоджень від війни та інше, що унеможливує розробку єдиного конкретного плану дій публічної влади щодо відновлення та/або соціально-економічного розвитку кожної громади після війни. З огляду на це, актуальним постає дослідження сучасних підходів до формування загальних рекомендацій органам публічної влади щодо шляхів вдосконалення та реорганізації системи управління населеним пунктом.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зарубіжні та вітчизняні науковці вже розглядали низку важливих питань в контексті управління населеним пунктом. Так, наприклад, О. Черняков, О. Сумина ще на початку XXI ст. зазначали, що організаційні структури органів місцевого самоврядування вже не відповідали мінливому середовищу та повинні мати адаптивний характер; С. Вінтоник, О. Кравченко розглядали потребу вдосконалення організаційної структури місцевих органів виконавчої влади та наголошували на її переважній шаблонності; М. Крепак, В. Горачук, В. Коцур виявили подвійний зв'язок між функціями місцевого самоврядування та суспільними відносинами на місцях, що доводить необхідність у їх постійній кореляції; М. Сливко аналізував організаційні структури органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації; Л. Карр, В. Стейл вивчали різні підходи до управління на місцях; С. Брандофіно, Д. Моралес аналізували шляхи впровадження інноваційних технологій, зокрема штучний інтелект, в системи управління на місцях; М. Фішер, Д. Мансбрідж, Д. Паркінсон доводили ефективність системного підходу до застосування сучасних технологій на рівні регіонів; Ю. Бацман, К. Толкуша, М. Ковтун, Н. Максiменцева, М. Максiменцев розглянули можливості та ризики впровадженні ШІ в публічне управління, Л. Корнута європейський досвід в цьому контексті, В. Гошовська, О. Кравчук – вектори досліджень шляхів застосування ШІ, проте лише в контексті законотворення.

З огляду на відсутність пропозицій універсального характеру щодо вдосконалення та реорганізації систем управління кожного населеного пункту, аналізу впровадження сучасних підходів в даному контексті та шляхів більш ефективного післявоєнного відновлення через інноваційне оновлення організаційних структур систем управління населеними пунктами, були визначені тема, мета та проблематика дослідження.

### Формулювання мети дослідження

Метою роботи є аналіз сучасних підходів до вдосконалення та реорганізації систем управління населеним пунктом задля ефективного післявоєнного відновлення.

### Викладення основного матеріалу дослідження

В Україні законодавчо закріплено визначення населеного пункту як компактно заселеного місця проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами [1].

Неокресленим залишається поняття «управління населеним пунктом». У мирний довоєнний час цей термін можна було б ототожнити з поняттям місцевого самоврядування – здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2], оскільки саме ця система управління в кожному населеному пункті відповідальна за його належний стан та соціально-економічний розвиток його територіальної громади.

Під час же воєнного стану органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження щодо управління населеним пунктом, надані їм Конституцією України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України, разом з військовими адміністраціями – тимчасовими державними органами влади [3].

Можливо саме така особливість щодо відповідальних суб'єктів даної системи управління є однією з причин того, що термін «управління населеним пунктом» досі є невизначеним у сфері публічного управління та адміністрування. Проте, навіть абстрагуючись від проблематики щодо закріплення системи управління населеним пунктом за місцевим чи державним рівнем влади, відсутність цього поняття з погляду формулювання та класифікації специфічних характеристик системи даного виду управління створює певні обмеження для наукових досліджень щодо шляхів вдосконалення та реорганізації систем управління населеним пунктом.

В Україні зафіксовано майже 30 тис. населених пунктів [4], кожен з яких може кардинально відрізнитись від іншого за кількісними та якісними показниками. Звісно, для такої кількості територіально-адміністративних одиниць і з огляду на їх різноманітність, і з огляду на право мешканців децентралізовано приймати рішення щодо кожного населеного пункту, неможливо створити єдиний регламентований «формат» управління – однакову організаційну структуру органів влади, що керують населеним пунктом.

Саме організаційна структура органу публічної влади визначає межі його діяльності, оскільки регламентує рівні підпорядкованості та відображає розподіл відповідальності й повноважень щодо прийняття рішень. Організаційна структура системи управління населеним пунктом – поняття, в якому відображаються всі основні характеристики й елементи структури суб'єкта управління: поділ (спеціалізація) праці за посадами, групування посад за підрозділами, склад посад і підрозділів, компетенція та ієрархія посад, порядок зв'язків між посадами, підрозділами [5].

В умовах постійної нестабільності, майбутній потребі оперативного налагодження роботи по відновленню територіальних громад, може виникати потреба в зміні розмірів підрозділів та їх укомплектуванні більш кваліфікованим персоналом; груповій організації праці; орієнтації поточної роботи на конкретні запити мешканців; швидкій реакції на зміни; проявах антикризового управління; гнучкому переналагоджуванню роботи органу влади; орієнтації на міцні зв'язки з територіальною громадою.

З огляду на вищезгадане спостерігається необхідність у належній обґрунтованості побудови організаційної структури системи управління населеним пунктом, оскільки з раніше зазначених причин різноманітності характеристик населених пунктів, і відповідно завдань і функцій, які мають бути покладені на орган публічної влади, що визначають наявність відповідних структурних елементів системи управління, та праві на децентралізоване управління територіальних громад, неможливим є створення єдиної стандартизованої організаційної структури системи управління населеним пунктом.

Проте, зважаючи на європейський та євроатлантичний курс України, закріплений Конституцією [6], логічним є звернення до досвіду Європейського Союзу щодо вдосконалення та реорганізації систем управління населеним пунктом.

Як відомо, європейські країни як демократичні розвинуті держави користуються однією з найефективніших систем управління в державі Good Governance, що рекомендована ООН [7]. Концепція Good Governance (належне врядування) стала основою для появи нової – Smart Governance (розумне врядування) [8]. Розумне врядування є доповненням та своєрідним підсиленням належного. Належне врядування зосереджене на тому, наскільки прозорою, чесною та відкритою є система управління. Розумне врядування має на меті покращити належне врядування для встановлення та захисту демократії, сприяння спілкуванню та співпраці з мешканцями, бізнесом, зовнішнім середовищем завдяки цифровізації. Міжнародна академічна видавнича компанія, що спеціалізується на публікації результатів наукових досліджень, IGI Global визначає розумне врядування як «використання технологій та інновацій для сприяння та підтримки покращеного прийняття рішень і планування в урядових установах» [9].

З огляду на концепцію розумного врядування, на яку орієнтуються європейські країни, своєчасним для належного розвитку та оновлення систем управління населеним пунктом є розгляд можливостей застосування сучасних технологій до обґрунтованої побудови організаційної структури системи управління населеним пунктом. Сучасним програмним забезпеченням, яке за своєю функцією здатне обробляти великі масиви інформації та на її основі робити відповідні висновки за поставленою задачею, є штучний інтелект (ШІ).

Наразі законодавство щодо регулювання використання ШІ в Україні знаходиться на етапі розробки. Проте, зважаючи на законодавчу базу ЄС, на яку орієнтується і українське законотворення, основною умовою регламентованого застосування ШІ в будь-якій сфері життєдіяльності є захищеність прав людини та чітке розмежування інтелектуальної власності [10]. Беручи до уваги ці беззаперечні вимоги, вже наразі можливим є проектування потенційних шляхів використання ШІ з метою вдосконалення та реорганізації систем управління населеним пунктом.

З цього боку, використання сучасних підходів до побудови структури систем управління населеним пунктом задля ефективного післявоєнного відновлення характеризується не як повернення до передвоєнного стану управління в державі, а як побудова абсолютного нового. Ті населені пункти, які постраждали від війни найбільше, де майже повністю зруйнована минула система управління населеним пунктом через виїзд мешканців, неможливість підтримки належного рівня відтворення життя на території, могли б стати «першовідкривачами» застосування ШІ до побудови обґрунтованої організаційної структури системи управління населеним пунктом.

Аргументами до цього припущення можна навести, по-перше, початкову спрямованість наявних наразі суб'єктів управління населеним пунктом на розробку планів та стратегій повоєнного відновлення територіальної громади, оскільки головне поточне завдання публічної влади територій на межі та в центрі бойових дій полягає у підтримці максимально можливого забезпечення основних потреб мешканців. Додаткові заходи задля соціально-економічного розвитку даних населених пунктів складно впроваджувати під час збройної агресії через відсутність можливості у публічної влади гарантувати безпеку громадянськості та бізнесу, що спонукає суб'єктів управління акцентувати увагу на формуванні майбутнього бачення територіальної громади та відповідно до нього шукати шляхи максимально ефективного та швидкого відновлення.

По-друге, у системах управління населеними пунктами, які знаходяться на межі або в центрі бойових дій, також через орієнтацію публічної влади на післявоєнне відновлення, може бути менший супротив впровадженню

сучасних технологій ШІ. Наразі існують хибні упередження про «заміну» людей роботами, втрату через застосування інновацій посади, зниження заробітної платні тощо. Проте, говорячи про впровадження машинних алгоритмів ШІ, зазначається насамперед про виконання ними рутинних, аналітичних завдань з більшою ефективністю (через відсутність людського фактору, корупційних впливів та використання меншої кількості ресурсів та часу). Впровадження ШІ скоріше вимагатиме не звільнення всіх «замінених» працівників, а підвищення їх кваліфікації до рівня виконання більш складних функцій, які потребують людського втручання.

По-третє, публічній владі населених пунктів, які найбільше постраждали від війни та продовжують зазнавати втрат, вже наразі було б логічно розпочати ведення обліку всіх наявних ресурсів, розробку прогнозів кількості мешканців територіальної громади після завершення бойових дій, моніторинг інфраструктурних ушкоджень, збір даних про всі соціально-економічні особливості населеного пункту для розуміння масштабів відновлення та потенційних обсягів потрібного фінансування, що також може стати впливовими чинниками для алгоритму ШІ при формуванні організаційної структури системи управління населеним пунктом.

По-четверте, саме на населені пункти, які потребують найбільшої допомоги у післявоєнному відновленні, буде акцентована діяльність європейських партнерів. Суб'єкти управління населеними пунктами могли б вже наразі звертатись до представництва визначених країн, які братимуть участь у відбудові певної області та/або населеного пункту [11], по допомогу у розробці конкретного алгоритму ШІ, який врахував би всі особливості населеного пункту як певні параметри до побудови організаційної структури системи управління населеним пунктом.

### Висновки

Населені пункти України відрізняються один від одного за різними параметрами: кількість населення, тип місцевості, соціально-економічна розвиненість, рівень ушкоджень від війни тощо. З цієї причини неможливо створити єдиний план відновлення, що відповідав би стану всіх населених пунктів, саме тому важливим є дослідження загальних підходів до вдосконалення та реорганізації систем управління населеним пунктом.

Поняття «управління населеним пунктом» в Україні не закріплено припустимо з тієї причини, що до початку воєнного стану, цей вид управління можна було ототожнити з управлінням на місцевому рівні (системою місцевого самоврядування). Належне функціонування системи управління населеним пунктом забезпечується її організаційною структурою, яка має бути побудована відповідно до потреб та особливостей певної територіальної громади. У мінливих обставинах війни та необхідних майбутніх швидких темпів відновлення територій виникає потреба у створенні гнучких організаційних структур систем управління, здатних адаптуватися до змін і викликів, забезпечуючи належний рівень життєвідтворення на території.

Публічна влада населених пунктів на межі або в центрі бойових дій вже наразі разом з розробкою планів та стратегій відновлення могла б вивчати підходи до вдосконалення та реорганізації своїх структур та стати прикладом застосування штучного інтелекту до побудови обґрунтованої організаційної структури системи управління населеним пунктом.

Також необхідно зауважити на необхідності розробки майбутніх наукових досліджень у напрямках визначення поняття «управління населеним пунктом», адаптації досвіду ЄС у побудові обґрунтованих організаційних структур органів публічної влади та використанні технологій ШІ в системі публічного управління та адміністрування, розробки рекомендацій щодо формування українського законодавства з регулювання використання ШІ, пошуку шляхів впровадження сучасного програмного забезпечення у діяльність системи управління населеним пунктом.

### Список використаної літератури

1. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 30 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 27 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Области. Децентралізація в Україні. URL: [https://decentralization.ua/state?sort\\_direction=&sort\\_by=](https://decentralization.ua/state?sort_direction=&sort_by=)
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
6. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
7. Good Governance: Definition and Characteristics – UCLG ASPAC. UCLG ASPAC. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>.
8. What is smart governance? Tomorrow.City – The biggest platform about urban innovation. URL: <https://www.tomorrow.city/what-is-smart-governance/>.

9. İkizer İ. Do Smart City Solutions Contribute to the Achievement of the Sustainable Development Goals? Smart Cities, Citizen Welfare, and the Implementation of Sustainable Development Goals. IGI Global. 2022. P. 22–44. URL: <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-7785-1.ch002>

10. Біла книга з регулювання ШІ в Україні: бачення Мінцифри. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/Регулювання%20ШІ.pdf>.

11. Післявоєнне відновлення України: які країни взяли шефство над містами та областями. Слово і Діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/03/01/infografika/suspilstvo/pislyavoyenne-vidnovlennya-ukrayiny-yaki-krayiny-vzyaly-shefstvo-nad-mistamy-ta-oblastyamy>.

#### References

1. On the procedure for solving certain issues of the administrative and territorial system of Ukraine: Law of Ukraine № 3285-IX. (2023, July 28) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text> (in Ukrainian)

2. On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine № 280/97-VR (1997, May 05). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (in Ukrainian)

3. On the legal regime of martial law: Law of Ukraine № 389-VIII (2015, May 12). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (in Ukrainian)

4. Regions. Decentralization in Ukraine. URL: [https://decentralization.ua/state?sort\\_direction=&sort\\_by=](https://decentralization.ua/state?sort_direction=&sort_by=) (in Ukrainian)

5. Y. P. Surmin. (2011) *Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia*. [Methodology of state administration.] (Vol. 2) – Kyiv: NADU. – 692 p. (in Ukrainian)

6. Constitution of Ukraine: № 254k/96-ВР: (1996, June 28) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (in Ukrainian)

7. UCLG ASPAC. (2021). Good Governance: Definition and Characteristics. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>. (in English)

8. Tomorrow.City (2024). What is smart governance? URL: <https://www.tomorrow.city/what-is-smart-governance/>. (in English)

9. İkizer İ. (2022). Do Smart City Solutions Contribute to the Achievement of the Sustainable Development Goals? Smart Cities, Citizen Welfare, and the Implementation of Sustainable Development Goals. IGI Global. P. 22–44. URL: <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-7785-1.ch002> (in English)

10. Ministry of Digital Transformation of Ukraine. (2024). White paper on the regulation of AI in Ukraine: the vision of the Ministry of Digital. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/Регулювая%20ШІ.pdf>. (in Ukrainian)

11. Word and Deed. (2023). Post-war recovery of Ukraine: which countries took over cities and regions. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/03/01/infografika/suspilstvo/pislyavoyenne-vidnovlennya-ukrayiny-yaki-krayiny-vzyaly-shefstvo-nad-mistamy-ta-oblastyamy>. (in Ukrainian)