

О. В. ПОЛОВЦЕВ

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет  
ORCID: 0000-0003-4736-6133

## ОРГАНІЗАЦІЯ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: ОЦІНКА МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

*Робота присвячена системній оцінці наукового підґрунтя, моделей та форм управління деокупованими територіями, формування прогнозів щодо їх суспільно-політичних перспектив, подальшої модернізації та вдосконалення.*

*В роботі досліджено сучасну державну територіальну політику при деокупації територій та організації повоєнного відновлення. Виокремлено, як об'єкт дослідження, альтернативні моделі управління деокупованими територіями.*

*На основі системного підходу охарактеризовано основні проблеми реалізації кожної з моделей, що розглядаються, зроблено акцент на їх відповідності сучасним умовам та законодавчим нормам, кореляційному зв'язку з адаптивними спроможностями суб'єктів публічного управління та адміністрування. В ході оцінки моделей особливу увагу приділено дослідженню питання про адаптацію до змін у складі населення та економічній структурі деокупованих територій адміністративно-територіального устрою нижчих рівнів.*

*Зроблено висновок, на основі аналізу результатів практичної діяльності органів публічної влади, щодо умовного моделювання трьох варіантів розвитку адміністративно-територіального устрою постраждалих територій. Проведено аналіз кожного з окреслених варіантів та зроблено висновки щодо їх суспільно-політичних перспектив.*

*На основі загальної оцінки процесів повоєнного відновлення, зроблено висновки щодо вкрай обмеженого досвіду України відбудови територій, які постраждали внаслідок бойових дій.*

*Запропоновано науково обґрунтовані підходи щодо формування оптимальної державної політики повоєнного відновлення деокупованих територій на основі проведеної в роботі оцінки існуючих моделей. Визначено цільові орієнтири зазначених вище підходів та їх адаптації в практичну діяльність публічної влади. Окреслено напрями наукового пошуку та подальших досліджень.*

**Ключові слова:** повоєнне відновлення, публічна влада, державна територіальна політика, органи громадського самоврядування, органи місцевого самоврядування, модель, публічне управління та адміністрування.

O. V. POLOVTSEV

Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Professor at the Department of Public Administration and Local Government  
Kherson National Technical University  
ORCID: 0000-0003-4736-6133

## ORGANIZATION FOR POST-WAR RECONSTRUCTION OF UKRAINE: ASSESSMENT OF STATE POLICY MODELS REGARDING DEOCCUPIED TERRITORIES

*The work is devoted to the formation of a systematic assessment of the scientific basis, models and forms of management of de-occupied territories, the formation of forecasts regarding their social and political prospects, further modernization and improvement.*

*The paper examines the modern state territorial policy during the de-occupation of territories and the organization of post-war reconstruction. Alternative models of management of de-occupied territories are singled out as an object of research.*

*On the basis of a systemic approach, the main problems of the implementation of each of the considered models are characterized, emphasis is placed on their compliance with modern conditions and legislative norms, correlation with the adaptive capabilities of subjects of public management and administration. During the evaluation of the models, special attention was paid to the study of the issue of adaptation to changes in the composition of the population and the economic structure of the de-occupied territories of the administrative-territorial system of lower levels.*

*Based on the analysis of the results of the practical activities of public authorities, a conclusion was made regarding conditional modeling of three options for the development of the administrative-territorial system of the affected territories.*

*An analysis of each of the outlined options was carried out and conclusions were made regarding their socio-political perspectives.*

*On the basis of a general assessment of post-war recovery processes, conclusions are made regarding the extremely limited experience of Ukraine in the reconstruction of territories affected by hostilities.*

*Scientifically based approaches to the formation of the optimal state policy for the post-war restoration of de-occupied territories are proposed on the basis of the assessment of existing models carried out in the work. The target orientations of the above-mentioned approaches and their adaptation in the practical activity of public authorities have been determined. The directions of scientific research and further research are outlined.*

**Key words:** *post-war reconstruction, public power, state territorial policy, public self-government bodies, local self-government bodies, model, public management and administration.*

### Постановка проблеми

Здобувши перемогу, Україна постане перед безпрецедентним викликом: у максимально стислі терміни відновити можливості забезпечувати гідне якісне життя людей на основі ефективної реалізації національного людського, природно ресурсного, економічного потенціалу. Окрім того, проблеми повоєнного відновлення територій безпосередньо пов'язані з організацією економічних процесів на місцевому рівні, що, безумовно, підкреслює значущість питання правильного вибору науково обґрунтованих методів, інструментів і важелів щодо організації політичних процесів життєдіяльності територій на різних рівнях публічного управління.

Державна регіональна політика на деокупованих територіях має комплексно враховувати особливості сучасного стану деокупованих територій та вимоги міжнародних стандартів у побудові мирного життя. Наявний досвід управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей дає змогу зробити аналіз певних моделей та форм управління деокупованими територіями України та сформуванню прогнозу щодо їх вдосконалення, модернізації та подальшого використання в повоєнній політичній практиці.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження світового та українського досвіду діяльності публічної влади виявляє, що особливістю визначеного напрямку і тематики є те, що вони знаходяться на перехресті публічно-управлінських та політичних наук, що породжує проблеми досконалого наукового пошуку і дослідження проблематики.

Як показує проведений науковий пошук більшість досліджень з цього та споріднених напрямків [1] присвячена побудові вузькоадаптивних цільових моделей з чітко визначеними якісними і кількісними параметрами відносно суб'єктів та об'єктів управління, специфіки задач повоєнного відновлення [2], особливостей політичного та громадського устрою, попередньої практики публічно-управлінської та державотворчої діяльності тощо. Використання цього, здебільшого світового досвіду [3, 4], знаходиться у площині адаптації окремих інструментів повоєнного відновлення до специфічних реалій України та побудові на основі них власних моделей повоєнного відновлення з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів впливу на ці процеси. Тому досвід створення подібних моделей в національному просторі, моніторинг і оцінка їх використання має бути основою для подальшої модернізації та вдосконалення одночасно з удосконалення усіх механізмів публічного управління.

### Формулювання мети дослідження

Метою роботи є системна оцінка наукового підґрунтя, моделей та форм управління деокупованими територіями та формування прогнозів щодо їх суспільно-політичних перспектив.

### Викладення основного матеріалу дослідження

Пріоритети, щодо повоєнного відновлення України формуються на рівні усіх суб'єктів даного процесу. До сфер зазначених пріоритетів відносяться як специфічні так і загальні напрями. Системного підходу, який би дозволив побудувати оптимальну модель повоєнного відновлення, в першу чергу на деокупованих територіях, та здійснити групування пріоритетів за напрямками, об'єднавши різні джерела ресурсів повоєнного відновлення, на даний момент не існує. На рівні української влади декларуються підходи, щодо визначення пріоритетів повоєнного відновлення але чітка їх фіксація в нормативно-правовому полі на даний час відсутня. Тому, аналіз та оцінку існуючих підходів і моделей повоєнного відновлення доцільно робити за конкретними акторами діючих проєктів. Державна територіальна політика при деокупації територій та організації повоєнного відновлення має враховувати специфічні фактори певних територій та обставини, що визначають їхнє існування. Це зумовлює зваженість наукових підходів при виборі інструментів повоєнного відновлення на деокупованих територіях. В першу чергу – рішення щодо застосування тієї чи іншої моделі мають ухвалювати не знелюднілі громади з порушеною соціально-економічною структурою, а місцеві органи державної влади. По-друге – удосконалене законодавство має передбачати застосування наступних альтернативних моделей управління деокупованими територіями [5]:

I. Відновлення повноважень органів місцевого самоврядування, обраних до повномасштабного російського вторгнення.

Такий варіант може бути залучено в разі наполягання з боку органів Ради Європи або Європейського Союзу. Для цього до законодавства треба внести зміну, яка б надала Верховній Раді України можливість ухвалити постанову про поновлення роботи органу місцевого самоврядування незалежно від припинення або скасування правового режиму воєнного стану.

Для цього треба внести до законодавства України зміни щодо можливості повернутися до скасування правового режиму воєнного стану органам місцевого самоврядування повноважень, які на підставі постанови

Верховної Ради України виконує голова військової адміністрації населеного пункту. Ініціативу про таке рішення (з наведеним обґрунтуванням) має вносити Президенту України начальник обласної військової адміністрації. На підставі такого обґрунтування Глава держави матиме можливість вносити до Верховної Ради України Проект постанови про повернення органів місцевого самоврядування територіальної громади повноважень.

II. Розпуск (дострокове припинення повноважень) органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях доцільний у таких випадках:

– якщо орган під час окупації приймав рішення з порушенням Конституції України, Законів України, прав і свобод громадян;

– якщо місцева рада втратила повноважність через припинення повноважень депутатів, у тому числі через мобілізацію, набуття чинності обвинувальних вироків або – у разі ухвалення відповідного законодавства – через належність до політичних партій, діяльність яких припинено в судовому порядку. В останньому разі йдеться про можливе прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад» (№ 7476 від 20.06.2022);

– якщо факт перебування не менш як половини депутатів ради на території України не може бути підтверджено.

Крім того, недоцільним є відновлення функціонування місцевих рад, якщо термін їхніх повноважень спливає на момент припинення повноважень військової адміністрації населеного пункту, але його повноваження не було повернуто після прийняття постанови про їх виконання головою військової адміністрації населеного пункту.

У такому разі треба передбачити особливий спосіб дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування в період дії правового режиму воєнного стану.

III. Збереження особливого режиму управління на деокупованих територіях після скасування режиму воєнного стану понад один місяць.

До всього варто враховувати ситуації, за яких:

а) відновлення повноцінного місцевого самоврядування неможливе навіть після скасування правового режиму воєнного стану;

б) реінтеграція та відновлення деокупованих територій відбуватиметься за участі посередників з-поміж міжнародних організацій. У цьому контексті варто зауважити, що українське законодавство (а саме пункт 1 частини першої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування») передбачає, що місцева рада має ще й проігнорувати вимоги компетентних органів про приведення цих протиправних рішень у відповідність із законом.

З цих міркувань у законодавстві треба передбачити такі два варіанти [5].

1. Набуття військовою адміністрацією населеного пункту статусу військово-цивільної адміністрації після спливання терміну її повноважень (30-денного періоду після скасування або припинення воєнного стану). Така військово-цивільна адміністрація повинна здійснювати повноваження до відкриття сесії міської, селищної, сільської ради нового скликання, обраної після скасування воєнного стану.

Для регламентації умов, за яких може бути проведено місцеві вибори, доцільним є використання деяких положень з відкликаною напередодні повномасштабного російського вторгнення законопроекту «Про засади державної політики перехідного періоду» (№ 5844 від 09.08.2021).

2. Можливість утворення міжнародних адміністрацій для управління окремими деокупованими територіями відповідно до міжнародних договорів України. Згаданий варіант може бути залучено в разі, якщо війна з РФ закінчиться мирною угодою, одним зі складників якої буде питання таких адміністрацій.

Відтак доцільно встановити належні умови для їх утворення та функціонування, а саме:

– міжнародні адміністрації для окремих деокупованих територій може бути утворено лише під егідою міжнародних організацій – Організації Об'єднаних Націй (ООН) або Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ);

– адміністрації мають функціонувати на відповідних територіях паралельно з органами державної влади України або органами місцевого самоврядування;

– до їхнього складу не повинні входити громадяни держави-агресора, а також особи – громадяни інших держав, які підтримували російську агресію або співпрацювали з владою окупованих територій (наприклад, брали участь у незаконних «виборах» та «референдумах»).

У найближчій перспективі може постати питання про адаптацію до змін у складі населення та економічній структурі деокупованих територій адміністративно-територіального устрою нижчих рівнів, що регулюється Законами.

Адміністративно-територіальний устрій України протягом 2015–2021 рр. реформовано на основі Методики формування спроможних територіальних громад, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. і неодноразово зазнавала змін.

Спроможність проєктованої громади визначали за сумою 5 критеріїв [6]:

1) чисельності населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

2) чисельності учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;

- 3) площі території спроможної територіальної громади;
- 4) індексу податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- 5) частки місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Найвідчутнішим наслідком бойових дій на деокупованих територіях стало скорочення населення внаслідок міграційних процесів. Специфічним чинником зменшення населення на деокупованих територіях Херсонської області може виявитися підрив Каховської ГЕС улітку 2023 р. та зникнення Каховського водосховища. Це може мати додаткові довготривалі наслідки: непридатність земель сільськогосподарського призначення внаслідок втрати меліоративної інфраструктури; дефіцит питної води, якою низка територій забезпечувалася шляхом використання втраченого Каховського водосховища.

Особливо гостро проблема втрати населення стосується тих громад, що розташовані поблизу лінії фронту або державного кордону і зазнають систематичних обстрілів. Так, наприклад, у м. Херсоні на початок 2024 р., залишалося лише близько 20 % довоєнних мешканців [7].

Скорочення населення означатиме зменшення показника спроможності громад принаймні за першим із зазначених критеріїв, а також за другим (кількість учнів). Руйнування промислових підприємств та інфраструктури, пошкодження земель сільськогосподарського призначення зменшують показники спроможності громади за фінансовими критеріями – 4-м і 5-м (індексом податкоспроможності місцевих бюджетів та часткою власних доходів у їхній дохідній частині). Зазначені економічні чинники відповідно також непрямо можуть зумовити посилення міграційного настрою.

Таким чином, зараз можна досить умовно змоделювати 3 варіанти розвитку адміністративно-територіального устрою постраждалих територій.

1. Збереження адміністративно-територіального поділу при коригуванні критеріїв спроможності громад. Формальне послаблення критеріїв спроможності громад не означає збереження їхньої реальної спроможності реалізувати повноваження з надання соціальних послуг жителям. Треба враховувати також вплив руйнувань економічного потенціалу, що негативно позначатиметься на економічних показниках, насамперед – на індексі податкоспроможності бюджету громади. Тому цей варіант вимагатиме коригування деяких критеріїв для виділення горизонтальних базових дотацій на основі індексу податкоспроможності бюджетів громад (орієнтовно в бік зниження). Практично це означатиме повернення до ситуації з високою часткою дотаційних громад та посилення бюджетної централізації.

2. Збільшення територіальних громад. Реалізація цього варіанта передбачатиме такі етапи:

– проведення нового оцінювання наявної спроможності громад на основі чинної Методики – не раніше, ніж через рік після деокупації;

– моделювання нових меж територіальних громад, які забезпечували б високий або середній рівень їхньої спроможності, та розроблення нових перспективних планів об'єднання територіальних громад. Орієнтовна тривалість – рік після завершення попереднього етапу (оцінювання);

– власне утворення нових об'єднаних територіальних громад – протягом 2 років після завершення попереднього етапу.

Практично за такого варіанту відновлення спроможності громад відбудеться шляхом збільшення показника за першими 3 критеріями – кількості населення та учнів, а також площі. Однак у разі істотного руйнування економічної бази збільшення населення громади зовсім не обов'язково забезпечуватиме досягнення макрофінансових критеріїв, потрібних для визнання її високо- або середньоспроможною. Понад те, може постати необхідність переглянути деякі критерії для визначення потенційних центрів територіальних громад (зокрема їхньої доступності). Так, деякі населені пункти, що входять до складу збільшених громад, будуть розташовані від їхніх адміністративних центрів на відстані, що перевищуватиме граничний показник у 20–25 км, встановлений Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На практиці це означатиме погіршення надання деяких важливих соціальних послуг: наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в невідкладних випадках та пожежної допомоги перевищуватиме відведений норматив у 20 хвилин.

3. Перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою. Цей варіант передбачає встановлення механізму делегування громадами з низьким рівнем спроможності своїх повноважень (зокрема щодо відбудови, будівництва, утримання об'єктів комунальної власності) органам місцевого самоврядування вищого рівня – зокрема, районним радам. Такий перерозподіл значною мірою суперечитиме політиці децентралізації, яку проводили останні кілька років. Це може бути негативно сприйнято закордонними партнерами-донорами, які при фінансуванні відновлювальних проєктів надають перевагу співпраці з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, на деокупованих територіях до скасування воєнного стану малоімовірно відновлення повного місцевого самоврядування. Після їх деокупації владу там здійснюють і здійснюватимуть аж до скасування воєнного стану військові адміністрації населених пунктів.

### Висновки

Україна має вкрай обмежений досвід відбудови територій, які постраждали внаслідок бойових дій. Наразі він зводився передусім до відновлення житлового фонду, об'єктів соціальної та критичної інфраструктури й повернення органів місцевого самоврядування в ті приміщення, які вони були змушені покинути під час нетривалої окупації. Проте поки що складно уявити, з чим доведеться стикнутися після деокупації лівобережжя Херсонської чи Запорізької областей, уже не кажучи про Крим, Луганську й Донецьку області.

Без сумніву, держава повинна забезпечити належну координацію цього процесу. Затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації і минулорічний початок роботи Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури є правильними кроками. Так само логічно за основу відбудови взято принцип «Build back better». Він має слугувати головним ціннісним та методологічним орієнтиром під час випрацювання Програми відбудови України та відповідного плану дій. Розроблення цих документів ведеться на рівні Кабінету Міністрів України. Опісля аналогічну роботу проведуть обласні ради й обласні військові адміністрації.

Проте хоч би на якому рівні не здійснювали керівництво відбудовою і незалежно від її масштабів, потрібно враховувати думку громадян у питаннях повоєнного облаштування відновлених громад. Найпередовіший досвід інших держав у відновленні після стихійних лих і техногенних катастроф може виявитися не релевантним для України, проте варто погодитися, що думка місцевого населення стає рушійною силою відродження спроможних громад.

### Список використаної літератури

1. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях?. LB.ua. URL: [https://lb.ua/blog/lzi/542100\\_ho\\_keruvatime\\_gromadami.html](https://lb.ua/blog/lzi/542100_ho_keruvatime_gromadami.html).
2. Пріоритети розвитку реального сектора в умовах війни та повоєнного відновлення економіки України : аналіт. доп. / [О. В. Собкевич, А. В. Шевченко, В. М. Русан та ін.] ; за загальн. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2024. 104 с. <https://doi.org/10.53679/NISSanalytrep.2024.03>
3. Simon Herbert A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations / Herbert A. Simon. 4th ed. The Free Press, NY, 1997. 368 p.
4. Sprague R.H. A Framework for Research on Decision Support Systems / R.H. Sprague // In: Decision Support Systems: Issues and Challenges. Proceeding of a International Task Force Meeting. Laxenburg: IIASA, 1980. P. 5-22.
5. Управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей: досвід першого року: аналіт. доп. / Нац. ін-т стратег. дослідж. ; [ред. В. Г. Потапенко]. К.: НІСД, 2023. 48 с.
6. Служба новин. Овочеховищ в Україні бракує. Агрополіт – гаряча агрополітика. URL: <https://agropolit.com/news/27142-ukrayinski-agrariyi-ne-mojut-zibrati-ves-vrojaj-ovochiv-cherez-brak-shovisch--ekspert>.
7. Виробництво та споживання металопрокату в Україні за 9 місяців 2023 р. Укрметалургпром. URL: <https://www.ukrmetprom.org/virobnictvo-ta-spozhivannya-metalopro-25/>.

### References

1. LB.ua. (2023). Who will manage the communities in the deoccupied territories? URL: [https://lb.ua/blog/lzi/542100\\_ho\\_keruvatime\\_gromadami.html](https://lb.ua/blog/lzi/542100_ho_keruvatime_gromadami.html) (in Ukrainian)
2. Sobkevych O. V., Shevchenko A. V., Rusan V. M. (2024). Priorityty rozvytku real'noho sektora v umovakh viyny ta povoyennoho vidnovlennya ekonomiky Ukrainy [Priorities of the development of the real sector in the conditions of war and post-war recovery of the economy of Ukraine]. Kyiv: NISD. 104 p. URL: <https://doi.org/10.53679/NISSanalytrep.2024.03> (in Ukrainian)
3. Simon Herbert A. (1997). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations / 4th ed. The Free Press, NY. 368 p. (in English)
4. Sprague R.H. (1980). A Framework for Research on Decision Support Systems. In: Decision Support Systems: Issues and Challenges. Proceeding of a International Task Force Meeting. Laxenburg: IIASA. P. 5-22. (in English)
5. Potapenko V. H. (2023). Upravlinnya deokupovanymy terytoriyamy Kharkivs'koyi ta Khersons'koyi oblastey: dosvid pershoho roku. [Management of de-occupied territories of Kharkiv and Kherson regions: experience of the first year]. Kyiv: NISD. 48 p. (in Ukrainian)
6. Agropolit – hot agricultural politics. (2023). There is a shortage of vegetable storage facilities in Ukraine. URL: <https://agropolit.com/news/27142-ukrayinski-agrariyi-ne-mojut-zibrati-ves-vrojaj-ovochiv-cherez-brak-shovisch--ekspert>. (in Ukrainian)
7. Ukrmetalurgprom. (2023). Production and consumption of rolled metal in Ukraine for 9 months of 2023. URL: <https://www.ukrmetprom.org/virobnictvo-ta-spozhivannya-metalopro-25/> (in Ukrainian)