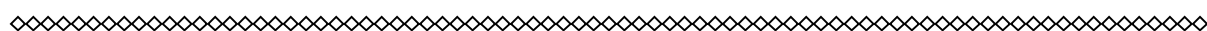


DOI 10.34132/pard2023.21.02

**APPROACHES TO PROVIDING COORDINATION OF THE
REGIONAL DEVELOPMENT POLICY REGARDING
THE RESTORATION OF THE TERRITORIES
DAMAGED DURING THE
COURSE OF THE WAR**

Oleksandra Vasylieva, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Social Philosophy and Management, State Tax University, Irpin, Kyiv Region, Ukraine.

Oleksandr Markushin, Postgraduate student of the Department of Public Administration, Management of Innovative Activities and Advisory Services of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine.



The article substantiates approaches to ensuring the coordination of regional development policy regarding the restoration of war-damaged territories. It is emphasized that the key to solving regional problems is ensuring the coordination of regional development policy, which aims to reduce disparities in the development of settlements and regions, this situation creates a challenge in the application of an approach to regional development focused on local needs for recovery. It was noted that today the priorities for ensuring the coordination of regional development policy are the support of specific reconstruction projects in territorial communities and the updating of the State Strategy for Regional Development, which should be based on five key priorities: strategic planning and project management; investments and interaction with donors; anti-corruption activity; digitization and management based on open data; urban planning.

It was noted that the differentiated geographical impact of the war further exacerbated the differences of the regions in terms of their de-

velopment opportunities and the necessary state support. For the policy of regional development, which aims to reduce disparities in the development of settlements and regions, this situation creates a challenge in the application of an approach to regional development focused on local needs. Today, the simple differentiation of regions into two groups based on the relative indicator of gross domestic product per capita, which is used by the State Fund for Regional Development, is no longer enough, but a much more detailed approach to the RDP that takes into account local needs and is based on the definition and support of development initiatives implemented at the local and regional levels must be developed.

It is noted that although some tools and approaches to the policy of regional development are already included in the legislation, the system of vertical coordination, i.e. multi-level management with wide use of public participation in decision-making regarding the further development of administrative-territorial units, still remains quite relevant and needs adaptation to ensure greater flexibility and initiative from below.

Key words: *regional development policy, interaction of regional development subjects, coordination, community, participation of citizens in decision-making, consolidation of actions, institutionalization of public space, restoration of territories.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформація державної політики регіонального розвитку в багаторівневу публічну політику, що полягає в організації такої системи публічно-владних відносин, яка уможлиблює участь численних груп зацікавлених сторін у формуванні політичного порядку денного з подальшим впливом на процес розроблення й втілення управлінських рішень щодо післявоєнного відновлення територій. Налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів публічної влади з громадянами, з міжнародними партнерами та групами інтересів у процесі розроблення державної політики та регіональних стратегій розвитку сприяє розбудові складної мережі взаємозв'язків та взаємодій між суб'єктами публічної влади та суспільства.

В умовах інституціоналізації публічного простору державної політики регіонального розвитку формується нова мережева модель взаємодії суб'єктів регіонального розвитку з метою консолідації дій та ресурсів для вироблення «суспільного блага» і реалізації місцевих публічних інтересів в ході післявоєнної відбудови сіл, селищ, міст, районів, областей. Сьогодні пріоритетними для забезпечення координації політики регіонального розвитку є підтримка конкретних проєктів відбудови в територіальних громадах та оновлення Державної стратегії регіонального розвитку, яка має базуватися на п'яти ключових пріоритетах: стратегічне планування та проєктний менеджмент; інвестиції та взаємодія з донорами; антикорупційна діяльність; цифровізація та управління на основі відкритих даних; містобудування.

Оновлена політика регіонального розвитку повинна передбачати більше можливостей для участі громадян в управлінні своїми громадами, особливо під час відбудови населених пунктів після воєнних дій та окупації. Органи місцевого самоврядування в Україні мають достатньо повноважень для того, щоб самостійно розробляти та впроваджувати програми відновлення та розвитку своїх територіальних громад. У той же час, цілий ряд питань, які впливають на дизайн та способи імплементації таких програм, залежить від існуючого правового регулювання та управлінських рішень, що схвалюються на загальнодержавному рівні, соціально-економічної ситуації в країні, рівня децентралізації влади тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Гай Пітерс для забезпечення координації розробки та впровадження публічної політики виділяє три підходи: ієрархію, співпрацю, формування мереж [1]. Підходам до формування державного управління в контексті реформи децентралізації в Україні приділили свою увагу науковці Н. Васильєва, О. Васильєва, С. Приліпко, С. Капітанець, О. Фатхутдінова [2]. А. Ткачук, Ю. Третьак, І. Лукеря зазначають, що не потрібно «відбудовувати те, що вже не використовувалося і не буде використовуватися та застосовувати морально застарілі підходи до відбудови та відновлення» [3]. Цей принцип стосується

як фізичної інфраструктури – транспортних, енергетичних і комунікаційних мереж, так і соціальної інфраструктури – житла та державних послуг, таких як освіта та охорона здоров'я. Аналіз стану руйнувань інфраструктурних об'єктів і розгляд оптимальних варіантів управлінських рішень щодо ефективного здійснення подальших заходів із відбудови конкретної території, яка зазнала значних руйнувань під час бойових дій на Київщині, здійснено в науковій статті С. Приліпка, Н. Васильєвої, О. Маркушина. Авторами акцентовано, що вирішення проблем відбудови міської інфраструктури потребує пошуку нових підходів і форм ефективного господарювання для задоволення потреб населення й успішного сталого розвитку громад, а зазначене потребує розширення можливостей запровадження міжмуніципального, міжрегіонального та міжнародного (через відповідні програми і проекти) співробітництва [4].

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування підходів до забезпечення координації політики регіонального розвитку щодо відновлення територій, постраждалих в ході війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. У кожному сторіччі у світі спостерігається велика кількість військових конфліктів. У ХХ ст., крім двох світових воєн, сталося понад 350 локальних воєн і воєнних конфліктів. Негативні тенденції у цій сфері продовжилися й у ХХІ сторіччі – тривалі війни відбулися в Афганістані, Іраку, Лівані, Сирії, Ємені та інших країнах. Країни, на території яких відбувались військові конфлікти, опиняються у надзвичайно складній ситуації:

- людські втрати;
- знищені критична та соціальна інфраструктура, серйозні проблеми в сфері життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць;
- знищена промисловість, економічний занепад;
- втрачаються інвестиції у розвиток;
- порушені економічні зв'язки з сусідніми країнами;
- знищена інституційна спроможність;

- спустошена державна казна;
- відбувається руйнування людського капіталу;
- поширюється бідність, збільшується частка населення, що потребує соціальної допомоги від держави тощо.

Війни та насильницькі конфлікти залишають у спадок мілітаризовані та розділені суспільства, масове переміщення населення та знищену інституційну спроможність, мають серйозні довгострокові наслідки не лише для країн, в яких вони відбуваються, але й для їх сусідів, які вимушені приймати велику кількість переселенців та допомагати їм з соціальним забезпеченням, що негативно відбивається на зусиллях цих країн з подолання бідності на їх власних територіях.

За останні десятиріччя накопичено значний досвід у цій сфері, але єдиного вірного рішення або реальної моделі, яку б могла запозичити Україна не існує. Отже, післявоєнне відновлення має розглядатися широко, включаючи до себе інфраструктурну відбудову, економічне відновлення, інституційну розбудову та соціальну реінтеграцію. Сьогодні вже потрібно створювати сприятливі умови для функціонування суспільства після закінчення війни – суспільства мирного часу. Міста не можуть формувати свої окремі правила гри задля відновлення без урахування державної політики з відродження країни, яка зазвичай фінансово та інституційно підтримується міжнародними фінансовими інституціями та донорами. Будь-яке післявоєнне відновлення міст, а також деокупованих територій відбувається в рамках можливостей та правил, що існують в тій чи іншій країні.

У 2014 році Російська Федерація вторглася в Україну та у 2022 році розпочала повномасштабну війну, яка триває й донині. За два місяці після початку повномасштабної війни – 21 квітня 2022 р. Президент України створив Національну раду з питань відновлення України від наслідків війни (Рада) та ініціював підготовку проєкту Плану відновлення України (ПВУ). Була визначена візія відновлення України: «Сильна європейська країна – магніт для іноземних інвестицій». План відновлення України базується на п'яти основних

принципах: негайний початок і поступовий розвиток; нарощування справедливого добробуту; інтеграція в Європейський Союз; відбудова кращого, ніж було, в національному та регіональному масштабах; стимулювання приватних інвестицій та спрямований на прискорення стійкого економічного зростання [5]. В рамках Плану відновлення України визначено перелік Національних програм для досягнення ключових результатів: зміцнення інституційної спроможності; цифрова держава; зміцнення оборони і безпеки; прагнення до інтеграції в Європейський Союз; відбудова чистого та захищеного середовища; енергетична незалежність та зелений курс; поліпшення бізнес-середовища; забезпечення конкурентного доступу до капіталу; забезпечення макрофінансової стабільності та інші.

План відновлення України переносить негайне післявоєнне відновлення в довгострокову перспективу розвитку з розбивкою десятирічного горизонту планування на три етапи:

- воєнний час, який, за прогнозами на момент підготовки ПВУ, був визначений до кінця 2022 року; але, на жаль, так не сталося, війна продовжується;
- етап реконструкції та відновлення, з 2023 по 2025 рр., та
- етап модернізації та інтеграції в ЄС, з 2026 по 2032 рр.

Отже, як бачимо, План відновлення України вже потребує часового корегування.

Насамперед, на наш погляд, необхідно приділити увагу термінологічному уточненню, а саме: в українській назві Плану відновлення України слово «відновлення» офіційно перекладається на англійську як «recovery». У той же час, аббревіатура «Мінвідновлення», що використовується для позначення Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, офіційно перекладається як «MinRestoration» (а не «MinRecovery»). Отже, ці варіанти перекладу відображають різні контексти, в яких використовується одне й те саме слово, а саме – відновлення. Сьогодні є різні підходи до визначення зазначених понять.

Наприклад, в аналітичному документі «Координація процесу відбудови та відновлення з політикою регіонального розвитку в

Україні» для позначення довгострокової перспективи ПВУ, яка охоплює не лише безпосередню реконструкцію, але й модернізацію та розвиток країни, зазначено, що краще використовувати слово «відновлення», а не «відбудова» [6]. У контексті зазначеного аналітичного документа наступні терміни вжиті у такому значенні [4]:

– відбудова (реконструкція) – це ремонт або відбудова структур, які були пошкоджені або зруйновані під час війни, включаючи фізичну та соціальну інфраструктуру, а також відновлення земель, які були забруднені, заміновані або в інший спосіб зазнали деградації;

– відновлення – це відродження економічної діяльності, соціальних мереж і державних послуг, які постраждали внаслідок переорієнтації на потреби воєнної економіки та гуманітарної допомоги, переміщення або закриття підприємств і міграції населення на захід країни й за кордон;

– модернізація (розвиток) вимагає структурних змін в економіці, інституціях та врядуванні, які дозволять створити більш конкурентоспроможну і стійку економіку та підвищити рівень добробуту населення. Досвід нових країн-членів ЄС свідчить, що вимоги процесу євроінтеграції є водночас і мотивуючим, і стимулюючим фактором модернізації та впровадження структурних змін.

Перед Україною, внаслідок війни, постали надзвичайно складні виклики. Водночас, країна отримала й величезний шанс для прискореного та сталого розвитку, а саме: статус країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу та має можливість брати участь у численних європейських програмах з підготовки до членства в ЄС. До України з великою повагою почали відноситися в світі. Україна отримала багато нових друзів та партнерів, які готові допомагати у відновленні не лише фінансовими ресурсами, але й сучасними технологіями й інноваціями, що стануть в нагоді для будівництва інфраструктури нового покоління замість повністю зруйнованих війною об'єктів життєзабезпечення.

Вважаємо, що для успішного відновлення потрібні сильні державні інститути та висока довіра до них з боку суспільства. Влада має залучати до розробки та реалізації програм відновлення професійних фахівців та експертів, приватний бізнес та інститути громадянського суспільства. Це не лише забезпечить високий професійний рівень підготовки та реалістичність цих програм, а й дасть змогу зберегти згуртованість суспільства та підсилить довіру населення до пропонованих управлінських рішень. Після війни суспільні настрої є дуже крихкими: багато людей перебуває в важкому психологічному стані, існує безліч проблем з організацією життєзабезпечення та працевлаштуванням тощо. У такі моменти зростають ризики виникнення конфліктів на релігійному, національному і мовному підґрунті, які можуть дуже швидко зруйнувати єдність суспільства та сформувані негативне ставлення до тих перетворень, які пропонуються владою після закінчення війни.

Щоб запобігти такому розвитку подій, потрібна обережність у обговоренні і вирішенні чутливих для людей питань. Не можна відкладати проблеми з отримання житла та працевлаштування мобілізованих військових та тимчасово переміщених осіб. Потрібно буде вирішувати питання повернення додому великої кількості людей, які внаслідок війни виїхали в інші країни. За різними оцінками це щонайменше 10% населення країни. За межами країни опинилися переважно освічені люди із знанням мов; багато дітей, які зараз навчаються в європейських школах та університетах. Війна триває довго й значна частина переміщених осіб вже змогла знайти роботу й певною мірою влаштувати своє життя у країнах їх перебування. Не повернення в Україну цих людей, негативно відобразиться на процесах післявоєнного відновлення та створить значні проблеми для подальшого розвитку країни.

У новій редакції Закон України «Про засади державної регіональної політики» розкриває поняття «відновлення» переважно в контексті реконструкції, тому, переклад «restoration» видається більш доречним у цьому випадку, бо вважається комплексом першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що

спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців і створити сприятливі умови для діяльності всіх суб'єктів господарювання. Цей закон визначає регіональний розвиток як «процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах», а державну регіональну політику – як «систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [7].

Метою державної регіональної політики відповідно до зазначеного закону є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [7]. Отже, ці правові формулювання, разом з основними принципами, встановленими цим законом, забезпечують ключові засади планування та реалізації політики регіонального розвитку (ПРР) [7]:

– не повинна зосереджуватися лише на економічних диспропорціях регіонів, відображених їх регіональним валовим внутрішнім продуктом (ВВП), і, таким чином, обмежуватися інвестиціями в економічну інфраструктуру;

– має досягатися шляхом координації - узгодженості дій щодо розвитку на різних рівнях врядування («взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях») та співробітництва («узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади

Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики»);

- має бути спрямована на інтегрований розвиток, тобто поєднання галузевого та територіального підходів до розвитку територіальної громади або регіону, що забезпечує соціально-економічний і культурний розвиток територій;

- має бути спрямована на розвиток усіх регіонів, а не лише найменш розвинених, а також на збалансований розвиток країни в цілому;

- має дотримуватися принципу згуртованості, визначеного законом як «забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної єдності України»;

- має бути адаптована до конкретних потреб та умов регіонів і реалізовуватися не лише центральним урядом, а й через дії органів виконавчої влади на всіх рівнях врядування, з дотриманням правового принципу субсидіарності, тобто «реалізації владних повноважень на найнижчому рівні управління, на якому це найбільш ефективно».

Реформа децентралізації визнана однією з найуспішніших в Україні, і проблема сьогодення – не її припинення, а успішне завершення. Вже маємо підписаний Президентом України Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який професіоналізує та робить прозорішою службу в органах місцевого самоврядування. Наразі на розгляді парламенту законопроект № 4298 «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», який запроваджує місцеві адміністрації префектурного типу, що дозволить значно покращити ефективність державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування.

У літературі з питань координації публічної політики президент Міжнародної асоціації громадської політики (IPPA), проф. Принстонського університету Гай Пітерс, якого по праву вважають

живим класиком теорії та практики державного управління, схематично виділяє три підходи, які використовують, на його думку, уряди для забезпечення координації розробки та впровадження публічної політики [1]:

– ієрархія, коли інституція вищого рівня відповідає за координацію інституцій нижчого рівня. Наприклад, у галузевих міністерствах роль координатора може бути покладена на особу з апарату міністра, заступника міністра або окремих структурних підрозділ;

– співпраця, коли посадові особи різних установ працюють у команді над розробкою політики та заходів, спрямованих на досягнення спільної мети. Цей підхід вимагає від залучених установ і посадових осіб приділяти час для досягнення спільного розуміння викликів та цілей шляхом обміну інформацією й відкритого обговорення;

– формування мереж, які з часом можуть розвиватися шляхом взаємодії державних службовців, які працюють над суміжними політиками і знають один одного досить добре, щоб спілкуватися безпосередньо, поза офіційними ієрархічними каналами. Таке неформальне спілкування і координація можуть сприяти взаєморозумінню цілей і викликів та значною мірою сприяти успішній офіційній співпраці.

Отже, координація – це коли люди працюють разом для вирішення спільних проблем, досягнення спільних цілей, а добре побудована система координації повинна забезпечити:

– середовище, орієнтоване на людей, в якому заохочується особиста ініціатива, творчість і лідерство, а також неформальна співпраця та обмін інформацією між публічними службовцями, які працюють у різних структурних підрозділах та установах;

– формальні структури, в рамках яких люди обмінюються інформацією та спільно працюють над розробкою та впровадженням документів і заходів політики; можуть включати міжвідомчі робочі групи, органи координації та прийняття рішень, а також механізми залучення неурядових зацікавлених сторін і бенефіціарів;

- формальні та неформальні процеси, які забезпечують спільне розуміння, узгодження та взаємодоповнюваність цілей між різними суб'єктами, залученими до розробки та впровадження політики;
- документи, де зафіксовані узгоджені цілі, напрямки політики та заходи.

В органах державного управління робота координаційних структур часто зосереджена на створенні таких документів, як стратегія, програма або план дій, де основна увага приділяється розподілу завдань, дотриманню термінів і узгодженню різних поглядів та інтересів галузевих міністерств і відомств, задіяних у процесі. Останніми роками, особливо в контексті політики згуртованості Європейського Союзу, політика регіонального розвитку, що підтримує та розвиває місцеві ініціативи, стала відома як територіально-орієнтована політика регіонального розвитку або публічна політика спрямована на місцеві потреби.

Паралельно з військовою відповіддю на російську агресію, організацією воєнної економіки та адаптацією публічних послуг до потреб суспільства у воєнний час, українська влада вже планує та готується до періоду післявоєнного відновлення. Для успішної відбудови потрібні спроможні громади. Тому головним завданням Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінвідновлення) має бути забезпечення необхідної підтримки цим громадам, як фінансової, так і консультаційної. Керівництво процесом відбудови та відновлення на політичному рівні було покладено на Віцепрем'єр-міністра з питань відновлення, який водночас є Міністром розвитку громад, територій та інфраструктури України. Це надає Мінвідновленню центральну координаційну роль у реалізації ПВУ, принаймні на етапі відбудови та відновлення. Керівництво Мінвідновлення має забезпечити залучення керівництва структурних підрозділів, відповідальних за ПРР, до координації процесу реалізації всіх програм ПВУ, що мають важливий вплив на розвиток регіонів і територій, та надання їм права голосу в цьому процесі. «Мешканці громад зможуть моніторити та контролювати процес відбудови через систему DREAM. Від безпосередньо оцінки завданої шкоди до аудиту проведених відновлювальних робіт» [8].

Ухвалення законопроекту №7283 щодо внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування сприятиме участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні, забезпечить ефективну співпрацю місцевої влади і жителів громад через інструменти місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів, петицій та консультацій тощо. Сьогодні, на жаль, тільки 30 відсотків громад оформили Статути територіальної громади, які мають допомогти реалізувати всі ці інструменти. Для покращення процесу планування розвитку регіонів існує цифровий інструмент - Геоінформаційна система регіонального розвитку (ГІС), що дозволяє приймати рішення, впроваджувати плани відновлення та моніторити їх виконання, ґрунтуючись на актуальних даних. Вважаємо, що розвиток регіонів та територіальних громад має бути максимально цифровізованим, прозорим та ефективним.

У нашій країні право на інформацію закріплене в Конституції України, також воно регулюється низкою інших правових актів. Зокрема, порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації». Належне гарантування права на інформацію є невід'ємним атрибутом функціонування свідомого демократичного суспільства та правової держави. Водночас наразі ми живемо в умовах війни. Від початку повномасштабного вторгнення Україна зіштовхнулася з низкою викликів у сфері інформаційної безпеки: фейкові новини, дезінформація та пропаганда стали потужним засобом впливу на свідомість громадян зі сторони російської федерації. Російська сторона також намагалася дізнатися важливу для неї інформацію, аби використовувати її у своїх захватницьких цілях. Тому відповідно до Конституції України право на інформацію може обмежуватися в умовах воєнного стану. Однак, це не означає його повну заборону, більшість розпорядників публічної інформації продовжують надавати її у відповідь на запити, а також оприлюднюють на офіційних вебсайтах і сторінках у соціальних мережах. Тому, якщо говорити про інформаційні права під час війни,

варто розуміти – обмеження є, але це не означає, що розпорядники мають відмовчуватися чи шукати причини для відмови.

Загальнодержавна програма «Відновлення і модернізація житла та інфраструктури регіонів» зосереджена на політиці регіонального розвитку і включає 103 проєкти, за які відповідає Мінвідновлення [9]: загальнодержавні проєкти регіонального розвитку, проєкти регіонального розвитку для окремих макрорегіонів та регіонів з особливими потребами, проєкти економічного розвитку, проєкти відновлення пошкоджених будівель, житлові проєкти тощо. Складна структура національних програм і неповна відповідність документів робочих груп вимагатиме від Мінвідновлення не тільки забезпечення ефективної координації з іншими галузевими міністерствами у процесі реалізації національної програми, присвяченої ПРР, але й координації з міністерствами, відповідальними за виконання інших національних програм, де можлива синергія між галузевими та регіональними політиками і проєктами розвитку.

Важливим підходом до політики регіонального розвитку є орієнтація на місцеві потреби. Реконструкція є нагальною потребою в населених пунктах і регіонах, які найбільше постраждали від воєнних руйнувань. Тому реконструкція принаймні базової інфраструктури є передумовою для відновлення й активізації економічного та соціального життя. З іншого боку, регіони та громади, які менше постраждали від руйнувань, стикаються з власними проблемами, пов'язаними з наданням притулку внутрішньо переміщеним особам (ВПО), забезпеченням їх належними державними, адміністративними та соціальними послугами, а також інтеграцією у місцеву економічну діяльність та соціальні мережі. Ці проблеми залишатимуться актуальними і після війни, доки не будуть створені умови для повернення ВПО на їхні попередні місця проживання та роботи.

У довоєнний час у місті Ірпінь Київської області було створено досить потужну міську критичну та соціальну інфраструктуру. Однак, через повномасштабне вторгнення росії – нещадне бомбардування й обстріли з усіх напрямів – міська інфраструктура територіальної громади зазнала значних втрат. Так, було зруйновано близько 70% інфраструктури та 48% житлового фонду [4].

З метою з'ясування масштабів руйнування інфраструктури України проектом RebuildUA було проведено зйомку дронами, збір фото і відеоматеріалів, створено ортофотоплани з розпізнаванням руйнувань та обробкою даних, за результатами чого підготовлено й опубліковано аналітичні звіти по окремих територіальних громадах. Встановлено, що з 22149 споруд у місті Ірпінь було 10596 зруйновано, з них із сильним ступенем руйнування – 665 од. (6,3%), повним – 1836 од. (17,3%), слабким – 2525 од. (23,8%), імовірим – 5570 од. (52,6%). У с. Забуччя, яке відноситься до Ірпінської об'єднаної територіальної громади, з 1820 споруд зруйновано 188, з них 24 (12,8%) будівлі оцінюються як повністю зруйновані, 22 (11,7%) мають сильний, 38 (20,2%) – слабкий 104 (55,3%) імовірний ступінь руйнування. На рис. 1 представлено типізацію зруйнованих об'єктів у м. Ірпінь [10].

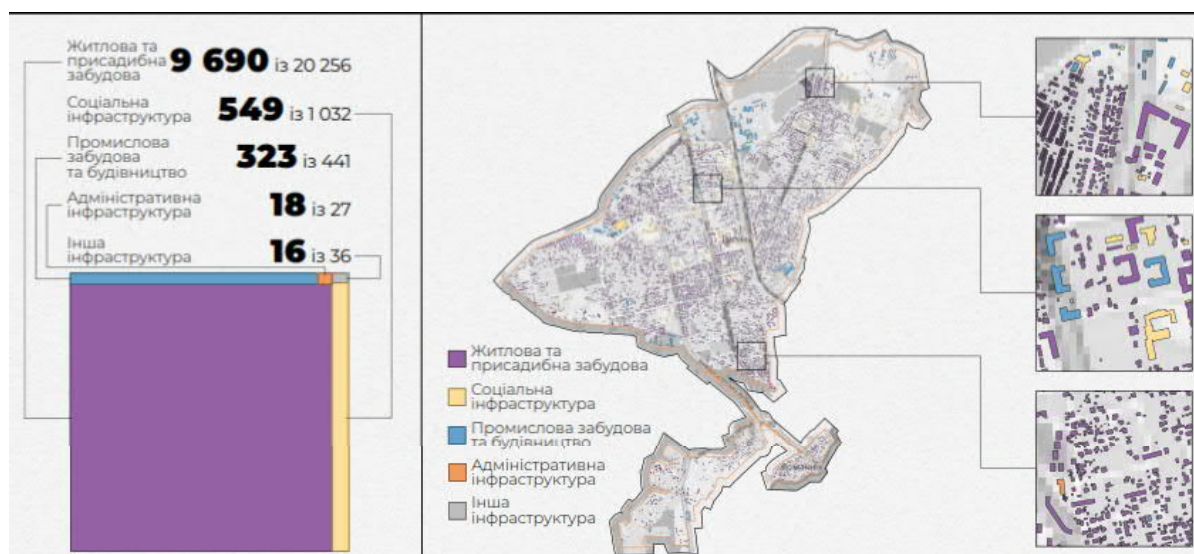


Рис. 1. Типізація зруйнованих об'єктів

Джерело: [11]

Загальна сума прямих збитків інфраструктури через агресію Росії в Ірпінській міській територіальній громаді перевищує 100 млрд грн. США (рис. 2).

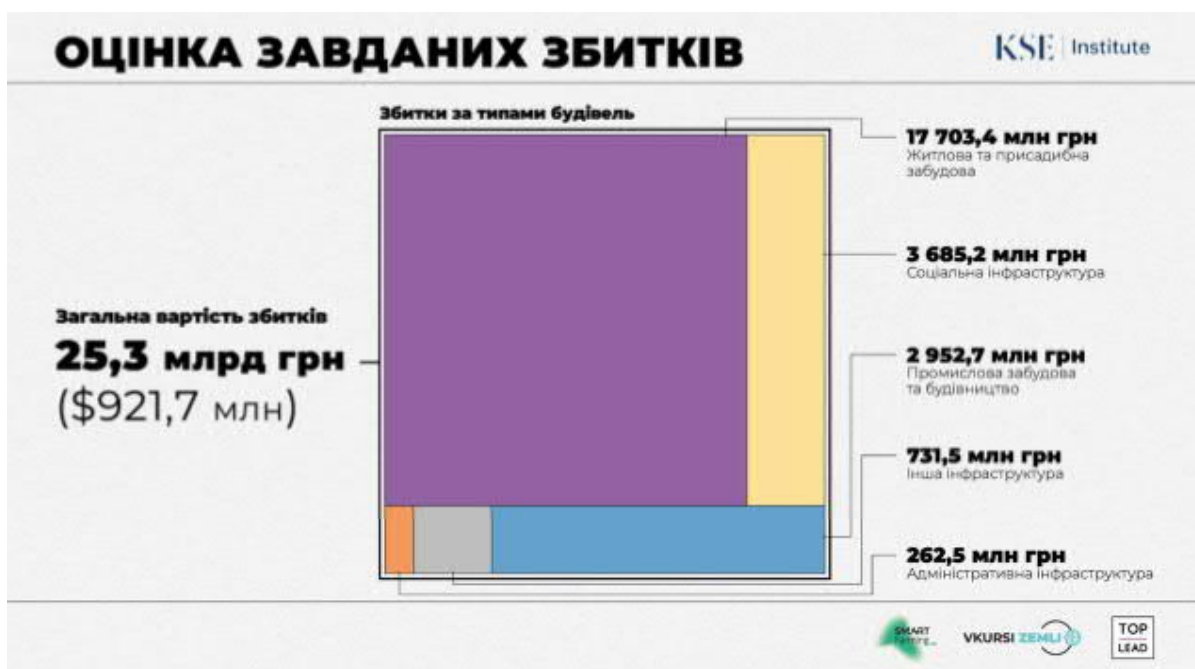


Рис. 2. Оцінка завданих збитків у місті Ірпінь

25 квітня 2023 р. на засіданні Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр Д. Шмигаль зазначив п'ять пріоритетів у Плані відновлення України на 2023 рік, йдеться про сотні різних проєктів, сотні міст та селищ, де відновлення відбуватиметься одночасно. Зокрема, уряд визначив шість населених пунктів: Бородянка та Мощун у Київській області, Тростянець у Сумській області, Посад-Покровське в Херсонській області, Циркуни в Харківській області та Ягідне в Чернігівській області, де відбудова відбуватиметься за новими принципами, один з основних - це «build back better», тобто «відбудувати краще, ніж було» [9, 12]. Ці населені пункти зазнали страшних руйнувань і урядом планується відновлювати їх комплексно – будуть відбудовувати не окремі будівлі та споруди, а все – з системним підходом, новим плануванням та повною трансформацією цих населених пунктів. Сьогодні йде пошук найбільш ефективних підходів, які забезпечать прозорість, ефективність, системність та швидкість відновлення одночасно. Однак, реалізація експериментального проєкту не означає, що відновлення не торкнеться інших населених пунктів. У 2023 році перед державою стоять два головних завдання: зробити все для Перемоги та почати відновлення, не чекаючи завершення війни.

Важливим елементом роботи по відновленню стане те, що інформація про всі проєкти повинна бути опублікованою та відкритою. Кожен українець зможе зайти й подивитися, на що витрачаються кошти в межах програми відновлення. Це елемент прозорості, який має сформувавши новий рівень довіри між державою та громадянами. Ще одним із п'яти пріоритетів швидкої відбудови є допомога малому та середньому бізнесу для відновлення економіки. Насамперед, мова йде про програми пільгового кредитування, а також про безповоротні гранти є-Робота.

Кабінет Міністрів України затвердив порядок визначення територій відновлення, а також порядки розробки, реалізації та моніторингу планів відновлення та розвитку регіонів і окремих територіальних громад. Відповідна постанова була підготовлена Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури і схвалена на засіданні Уряду 19 липня 2023 р. [13]. Прийняття порядків дозволить прискорити відновлення громад та регіонів, які постраждали внаслідок збройної агресії, зокрема, відновити об'єкти транспортної, критичної та соціальної інфраструктури, об'єкти житлового та громадського призначення. А, отже, забезпечити доступ до життєво важливих послуг мешканцям постраждалих громад.

Ще одним із важливих підходів до забезпечення координації політики регіонального розвитку щодо післявоєнного відновлення територій вважаємо створення на Київщині Каталогу відновлення області, де можна буде дізнатись про відремонтовані об'єкти. У Каталогі представлять дані більше тисячі об'єктів, які відновлювали коштами з резервного держбюджету протягом 2022 року, коли на відбудову в області виділили понад 700 млн грн.

У Каталогі міститиметься інформація про відбудову приватних і багатоквартирних будинків, об'єктів критичної інфраструктури, закладів освіти та охорони здоров'я, закладів культури, адміністративних будівель, ремонт пошкоджених доріг, мостів тощо. Планується, що у ньому будуть відповідні фільтри, де кожен може подивитися той або інший об'єкт, за яку суму виконані роботи та ким проводилися. Цей каталог має забезпечити більшу прозорість

під час відбудови регіону, згодом в ньому будуть позначені також відновлені об'єкти у 2023 році та в наступні роки.

Унаслідок бойових дій в лютому-березні 2022 року на Київщині зафіксовані руйнування у 46 з 69 територіальних громад області. Критичних руйнувань завдано в Бучанській, Ірпінській, Гостомельській, Бородянській, Макарівській, Великодиммерській та Пісківській територіальних громадах. Загалом від початку повномасштабного вторгнення РФ в області було зруйновано чи пошкоджено 27 226 об'єктів. Основний «удар» припав саме на житло – 24,3 тис. об'єктів. Крім цього, постраждали 227 шкіл та садочків, 125 адміністративних будівель і ЦНАПів, 128 медичних закладів, 138 культурних та релігійних споруд.

Станом на кінець червня 2023 року, повністю та частково відновили 12108 пошкоджених об'єктів. Зокрема, повністю відбудували 6 767 багатоповерхівок та приватних будинків, ще 3 919 – частково із забезпеченням життєдіяльності [14].

У Київській обласній державній адміністрації розробили Програму з відновлення та розвитку регіону протягом 2023-2027 років (Програма), в якій визначені завдання та заходи для ефективного відновлення Київської області: пошкодженої інфраструктури, економіки та екології. Для її реалізації обрали сім пріоритетних напрямів для розвитку регіону, а саме:

1) пропозиції від територіальних громад області щодо розміщення об'єктів промислового та сільськогосподарського виробництва, транспортних та інженерних споруд і мереж, закладів освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, природоохоронної сфери;

2) надання адміністративних послуг;

3) розвиток культурного та духовного середовища, туристичного потенціалу;

4) захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

5) розвиток потенціалу територіальних громад області;

6) відновлення закладів соціальної інфраструктури;

7) створення безбар'єрного простору [14].

Програма також передбачає стратегічні цілі для підвищення конкурентоспроможності Київської області.

Наприкінці хотілось би зазначити, що відновлення є надзвичайно складним завданням для будь-якої країни після завершення війни й далеко не всі країни змогли впоратися з цим викликом. Світовий досвід свідчить, що відновлення було успішним тоді, коли країни та міста змогли подивитися на свій подальший розвиток під новим кутом зору та обрали для застосування різні підходи та інструменти, які релевантні до їх поточної ситуації та враховують наявні особливості. Отже, кожен конфлікт має свої особливості – тривалість, інтенсивність та масштаб руйнувань, стартові позиції для відновлення в частині наявної критичної та соціальної інфраструктури, промисловості, людського капіталу тощо.

Висновки. «Битва» за побудову мирного процвітаючого суспільства є складною і відповідальною, адже саме на етапі відновлення вирішується подальша доля країни та її громадян. Закцентовано, що запорукою вирішення регіональних проблем у процесі післявоєнного відновлення є забезпечення координації політики регіонального розвитку. Зазначено, що сьогодні пріоритетними для забезпечення координації політики регіонального розвитку є підтримка конкретних проєктів відбудови в територіальних громадах та оновлення Державної стратегії регіонального розвитку, яка має базуватися на п'яти ключових пріоритетах: стратегічне планування та проєктний менеджмент; інвестиції та взаємодія з донорами; антикорупційна діяльність; цифровізація та управління на основі відкритих даних; містобудування.

Зауважено, що диференційований географічний вплив війни ще більше загострив відмінності регіонів з точки зору можливостей їх розвитку та необхідної державної підтримки. Для політики регіонального розвитку, що має на меті зменшити диспропорції у розвитку населених пунктів та регіонів, ця ситуація створює виклик у застосуванні підходу до регіонального розвитку, орієнтованого на місцеві потреби. Сьогодні вже не достатньо простої диференціації регіонів на дві групи за відносним показником валового

внутрішнього продукту на душу населення, яка застосовується Державним фондом регіонального розвитку, необхідно розробити набагато більш деталізований підхід до ПРР, що враховує місцеві потреби та базується на визначенні та підтримці ініціатив розвитку, які реалізуються на місцевому та регіональному рівнях.

Зазначено, що хоча деякі підходи та інструменти до політики регіонального розвитку вже включені в законодавство, система вертикальної координації, тобто багаторівневе управління з широким використанням участі громадськості в прийнятті рішень стосовно подальшого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, все ще залишається досить актуальною та потребує адаптації для забезпечення більшої гнучкості, прозорості та ініціативи знизу.

Перспективними напрямками подальших теоретико-практичних досліджень вважаємо такі:

– узагальнення кращих практик світового досвіду післявоєнного відновлення населених пунктів та територій з метою визначення можливості імплементації їх в процесі відбудови в Україні;

– подальші дослідження щодо вдосконалення системи вертикальної та горизонтальної координації, тобто багаторівневе управління з широким використанням участі громадськості в прийнятті рішень щодо розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, у статті сформульовано та вирішено актуальне наукове завдання у галузі державного управління, що полягає в обґрунтуванні підходів до забезпечення координації політики регіонального розвитку щодо відновлення територій, постраждалих у ході війни.

Стаття надійшла до редакції: 05.07.23

показником валового внутрішнього продукту на душу населення, яка застосовується Державним фондом регіонального розвитку, а необхідно розробити набагато більш деталізований підхід до програм регіонального розвитку, що враховує місцеві потреби та базується на визначенні та підтримці місцевих ініціатив розвитку, які реалізуються на місцевому та регіональному рівнях.

Зазначено, що хоча деякі підходи та інструменти до політики регіонального розвитку вже включені в законодавство, система вертикальної координації, тобто багаторівневе управління з широким залученням громадськості в розробці та прийнятті рішень стосовно подальшого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, все ще залишається досить актуальною та потребує адаптації для забезпечення більшої гнучкості та ініціативи знизу.

Ключові слова: політика регіонального розвитку, взаємодії суб'єктів регіонального розвитку, координація, громада, участь громадян в прийнятті рішень, консолідація дій, інституціоналізація публічного простору, відновлення територій.

Received: 05.07.23

References

1. Guy Peters B. (2008). The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*, 1 (1), (pp 1-11) [in English]
2. Vasylieva, N.V., Vasylieva, O.I., Prylipko, S.M., Kapitanets, S.V., & Fatkhutdinova O.V. (2020). Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine. *Cuestiones Políticas*, 38 (66), Especial (1era parte), (pp. 301-320). DOI: 10.46398/cuestpol.38e.19 [in English]
3. Tkachuk, A., Tretiak, Yu., & Lukeria, I. (2022). *Derzhavna rehionalna polityka 2023: buty chy ne buty? [State regional policy 2023: to be or not to be?]*. Retrieved from <https://zn.ua/ukr/internal/derzhavna-rehionalna-polityka-2023-buti-chi-ne-buti.html> [in Ukrainian].
4. Prylipko, S.M., Vasylieva, N.V., & Markushyn, O.H. (2022). Analiz stanu ruinyvan infrastrukturykh obektiv v Iripinskii terytorialnii hromadi Ky-

ivskoi oblasti [Analysis of the state of destruction of infrastructure facilities in the Irpin territorial community of the Kyiv region]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and public administration*, 4, (pp. 221-228) [in Ukrainian].

5. Plan vidnovlennia Ukrainy [Recovery Plan of Ukraine]. (n. d.). *recovery.gov.ua*. Retrieved from <https://recovery.gov.ua/> [in Ukrainian].

6. Faihel, B. (2023). Koordynatsiia protsesu vidbudovy ta vidnovlennia z politykoiu rehionalnoho rozvytku v Ukraini [Coordination of the reconstruction and recovery process with the policy of regional development in Ukraine]. *Analitychnyi document – Analytical document* [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky vid 05.03.2015 r. zi zminamy, vneseny my 09.07.2022 r. [Law of Ukraine On the principles of state regional policy dated 03/05/2015, as amended on 07/09/2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].

8. Komanda Minvidnovlennia prezentovala bachennia onovlenoi polityky rehionalnoho rozvytku ta reformy detsentralizatsii [The team of the Ministry of Reconstruction presented the vision of the updated regional development policy and decentralization reform]. (n.d.). *mtu.gov.ua*. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/news/34527.html> [in Ukrainian].

9. Plan shvydkoho vidnovlennia Ukrainy na tsei rik maie piat prioritytetiv [The plan for rapid recovery of Ukraine for this year has five priorities]. (n. d.). *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3700513-plan-svidkogo-vidnovlennia-na-cej-rik-mae-pat-prioritytetiv-smigal.html> [in Ukrainian].

10. Sait proektu iz otsyfrovuvannia zruinovanykh ob'ektiv [Website of the project on digitization of destroyed objects]. *rebuildua.net*. Retrieved from <https://rebuildua.net/#reports> [in Ukrainian].

11. Zbytky infrastruktury v Irpeni stanovliat maizhe \$922 mln – KSE Institute [Infrastructure damage in Irpen amounts to almost \$922 million - KSE Institute]. (n. d.). *mind.ua*. Retrieved from <https://mind.ua/news/20244376-zbitki-infrastrukturi-v-irpeni-stanovlyat-majzhe-922-mln-kse-institute> [in Ukrainian].

12. Shmyhal: uriad vyznachyv 6 naselenykh punktiv, yaki vidbuduiut za novymy pryntsyparamy [Shmygal: the government has identified 6 settlements that will be rebuilt according to new principles]. (n. d.). *suspilne.media*. Retrieved from <https://suspilne.media/456387-smigal-urad-viznaciv-6-nasele-nih-punktiv-aki-vidbuduiut-za-novimi-principami/> [in Ukrainian].

13. Uriad zatverdyv poriadky z pytan vidnovlennia ta rozvytku rehioniv i hromad [The government approved the procedures for the restoration and de-

velopment of regions and communities]. (n. d.). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-poriadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad?fbclid=IwAR1O0J6l-1ahoe32wwwua-jrHWcClb4kq-TAEQUb3kqsVQTxFowYlr0xkzwl> [in Ukrainian].

14. Ofitsiynyi sait Kyivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. Operatyvna informatsiia [Official website of the Kyiv Regional State Administration. Operational information.]. *koda.gov.ua*. Retrieved from <https://koda.gov.ua/> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Васильєва Олександра Іллівна: Державний податковий університет: вул. Університетська буд. 31, Ірпінь, 08201, Київська область, Україна.

Oleksandra Vasylieva: State Tax University, 08201, str. 31 University Street, Irpin, Kyiv Region, Ukraine

ORCID. ORG./ 0000-0003-1812-4557

E-mail: sandra_nadu@ukr.net

Маркушин Олександр: Національний університет біоресурсів і природокористування України: вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041, Україна.

Oleksandr Markushin: National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine: Heroiv Oborony Str.15, Kyiv, 03041, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0001-8623-3419