

DOI: 10.15276/ETR.04.2024.4
 DOI: 10.5281/zenodo.13840826
 UDC: 352/355.4
 JEL: G18, G28, H83, R58

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ КРАЇНИ

IMPROVEMENT OF THE FUNCTIONING OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN CONDITIONS OF POST-WAR RECONSTRUCTION OF THE COUNTRY

Anzhela V. Kulinska, Doctor of Economic Sciences
Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine
 ORCID: 0000-0002-3609-3697
 Email: anzalakulinskaa@gmail.com

Nataliia V. Husarina, Doctor of Economic Sciences, Professor
Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine
 ORCID: 0000-0003-3418-9422
 Email: husarina.n.v@op.edu.ua

Received 26.06.2024

Кулінська А.В., Гусаріна Н.В. Удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни. Науково-методична стаття.

Українське суспільство продемонструвало дивовижну стійкість під час вторгнення російської федерації в Україну. Значною мірою цій стійкості сприяють органи місцевого самоврядування. Проте в ході війни постійно виникають виклики, забезпечення достатньої кількості укриттів, підготовка до зимового сезону з обмеженим доступом до енергії в умовах безперервного руйнування цивільної інфраструктури, економічна рецесія, безробіття тощо. У зв'язку із цим в статті здійснено узагальнення теоретичних положень і розроблення науково-практичних рекомендацій до удосконалення структури та елементів системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни, суть якого полягає в тому, що запропоновано напрямики удосконалення процесу функціонування структури та елементів системи самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни – умови та підстави відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях у післявоєнний період і формування моделей перехідного періоду відновлення місцевого самоврядування для взаємовигідного міжнародного партнерства.

Ключові слова: відновлення системи, деокуповані території, місцеве самоврядування, післявоєнне відновлення країни, післявоєнний період, план відновлення та розвитку громади, удосконалення, функціонування системи

Kulinska A.V., Gusharina N.V. Improvement of the Functioning of the Local Self-Government System in Conditions of Post-War Reconstruction of the Country. Scientific and methodical article.

Ukrainian society demonstrated amazing resilience during the Russian Federation's invasion of Ukraine. To a large extent, local self-government bodies contribute to this sustainability. However, in the course of the war there are constant challenges, providing sufficient shelter, preparing for the winter season with limited access to energy in the conditions of continuous destruction of civilian infrastructure, economic recession, unemployment etc. In this regard, the article summarizes theoretical provisions and develops scientific and practical recommendations for improving the structure and elements of the local self-government system in the conditions of the post-war reconstruction of the country, the essence of which is that directions for improving the functioning of the structure and elements of the self-government system in the conditions of post-war recovery of the country – the conditions and grounds for the recovery of local self-government in the de-occupied territories in the post-war period and the formation of models of the transition period of the recovery of local self-government for a mutually beneficial international partnership.

Keywords: restoration of the system, de-occupied territories, local self-government, post-war reconstruction of the country, post-war period, plan for the restoration and development of the community, improvement, functioning of the system

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 року спричинило багато кризових ситуацій, так масове переміщення, зруйновану критичну інфраструктуру та військову окупацію – й це лише кілька прикладів. Українське суспільство продемонструвало дивовижну стійкість у цій асиметричній війні. Значною мірою цій стійкості сприяють органи місцевого самоврядування.

Проте в ході війни постійно виникають нові виклики, наприклад забезпечення достатньої кількості укриттів, підготовка до зимового сезону з обмеженим доступом до енергії в умовах безперервного руйнування цивільної інфраструктури, економічна рецесія, безробіття тощо. І всі ці питання потребують негайного вирішення.

Тому, щоб забезпечити стійкість органів місцевого самоврядування під час ухвалення управлінських рішень в існуючих умовах, необхідно вивчити потреби та пріоритети органів місцевого самоврядування України щодо належного надання послуг, ефективності місцевої політики та процесів формування політики в умовах війни та пов'язаних із цим законодавчих змін через запровадження воєнного стану. В основі вказаного розгляду лежать теоретичні засади та емпіричне обґрунтування стійкості на місцевому рівні врядування в країні, розглядаються належні і найуспішніші практики подолання кризових ситуацій.

Потрібно також акцентувати увагу на потенціалі органів місцевого самоврядування щодо взаємодії з колегами в Україні та інших європейських країн, беручи до уваги заходи щодо захисту прав людини та розвитку механізмів співпраці для залучення громадян. Слід зазначити,

що Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи проводив у співпраці та за підтримки Асоціації міст України дослідження, результатом якого став звіт у рамках проекту «Посилення демократичного врядування на місцевому рівні в Україні», що впроваджувався Конгресом в рамках Пріоритетних змін до Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 роки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Суттєвих результатів у вирішенні проблеми забезпечення надійної структури органів місцевого самоврядування під час ухвалення управлінських рішень досягли такі науковці як О. Бориславська, І. Заверуха та Е. Захарченко [1], П.В. Ворона [2], В. Юрчишин [3], В.Б. Гройсман [4], Я. Котенко [5], Р.М. Плющ [6], В.С. Куйбіда [7], М.П. Іщенко та Б.М. Гук [9], А.Ф. Ткачук [10] та ін. Вітчизняні вчені у своїх працях комплексно підійшли до вирішення цієї проблеми, відобразили напрями забезпечення стійкості органів місцевого самоврядування під час ухвалення управлінських рішень в умовах війни, але деяким теоретико-методологічним положенням функціонування системи місцевого самоврядування в передумовах післявоєнного відновлення країни приділено недостатньо уваги.

Це обумовлює об'єктивну необхідність визначення нових способів мислення в контексті формування політики, що включатиме орієнтацію на гнучкість, а не на стабільність, на мережі, а не на ієрархії, на партнерство, а не на клієнтські послуги у відносинах між громадянами або державою, практичне запровадження яких сприятиме партнерам, органам влади або міжнародним донорам у процесах відновлення і розбудови передбачуваного врядування в Україні у питаннях післявоєнної відбудови, оскільки висновки підкреслюють, що навіть вражаючий рівень громадянської активності та участі потребує інституцій, які роблять таку участь можливою, сприяють залученню та спрямовують його на примноження зусиль.

Крім того, узагальнення отриманих результатів дозволило визначити [1, 2, 5], що практики врядування, які істотно допомагають більшості громад вистояти під час війни, розкривають механізми передбачуваного та спільного врядування органів влади під час ухвалення управлінських рішень в кризових ситуаціях. Органи місцевого самоврядування в країні повідомили про наявність планів реагування на надзвичайні ситуації та різних сценаріїв розвитку подій у надзвичайних ситуаціях, котрі допоможуть реагувати на виклики, пов'язані з війною.

Підсумовуючи результати, можна відзначити, що саме горизонтальне партнерство між громадами всередині України та на міжнародному рівні є корисним для обміну ідеями та знаннями, а також для координації попиту та пропозиції щодо задоволення потреб громадян або вразливих категорій населення. Більше половини респондентів зазначили, що практика розвитку партнерських

відносин, наприклад через асоціації та партнерства з місцевими та міжнародними колегами, істотно сприяє вирішенню проблем, пов'язаних з війною. Кожна друга громада визнала, що міжнародне партнерство істотно допомагає реагувати на виклики воєнного стану [8].

Враховуючи це, можна стверджувати, виявлення пріоритетів органами самоврядування для реагування на надзвичайні ситуації у післявоєнний період базується на наступних механізмах як передбачуване врядування, що допомагає громадам реагувати на пов'язані з війною кризові ситуації за допомогою прогнозування та вертикальної координації, так й механізмах спільного врядування, що передбачає участь громадськості, а також горизонтальну міжурядову співпрацю із муніципалітетами Європейського Союзу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни є дійсно актуальною, оскільки обумовлює об'єктивну необхідність оцінити потреби і пріоритети органів місцевого самоврядування України щодо належного надання послуг, ефективності місцевої політики та процесів формування політики в умовах війни або пов'язаних із цим законодавчих змін через запровадження воєнного стану. В основі цього дослідження лежать теоретичні засади та емпіричне обґрунтування стійкості на місцевому рівні врядування, розглядаються належні і неуспішні практики подолання кризових ситуацій в країні. Своєчасність розгляду теми підкреслюється умовами спроможності органів самоврядування надавати послуги громадам на належному рівні в умовах війни, здійснювати співпрацю з широким колом зацікавлених сторін для врегулювання численних криз, а також демонструвати готовність органів місцевого самоврядування відігравати ключову роль у відновленні України.

Це обумовлює об'єктивну необхідність визначення нових способів мислення в контексті формування політики, що включатиме орієнтацію на гнучкість, а не на стабільність, на мережі, а не на ієрархії, на партнерство, а не на клієнтські послуги у відносинах між громадянами або державою, практичне запровадження яких сприятиме партнерам, органам влади або міжнародним донорам у процесах відновлення і розбудови передбачуваного врядування в Україні у питаннях післявоєнної відбудови, оскільки висновки підкреслюють, що навіть вражаючий рівень громадянської активності та участі потребує інституцій, які роблять таку участь можливою, сприяють залученню та спрямовують його на примноження зусиль.

Метою статті є узагальнення теоретичних положень і розроблення науково-практичних рекомендацій до удосконалення структури та елементів системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни, суть

якого полягає в тому, що запропоновано напрямки удосконалення процесу функціонування структури та елементів системи самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни – умови та підстави відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях у післявоєнний період і формування моделей перехідного періоду відновлення місцевого самоврядування для взаємовигідного міжнародного партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження

Відновлення деокупованих територій – фактично, повернення України на свою міжнародно визнану територію у правовому, адміністративному, соціальному та іншому планах. Це стосується всіх сфер, які необхідні для нормальної життєдіяльності – охорона здоров'я, освіта, бюджетні виплати, соціальні й адміністративні послуги тощо. Першочергово, деокуповані міста, селища, села повинні мати спроможне місцеве самоврядування для того, щоб координувати відновлення інфраструктури, житла, доставку гуманітарної допомоги.

Так, як стверджує В. Юрчишин [3], у квітні, після звільнення Київщини від російських загарбників, Україна вже мала досвід відновлення місцевої влади, проте проблема Харківщини, Херсонщини та тих територій, які дотепер знаходяться в умовах тимчасової окупації РФ, потребує іншого підходу. По-перше, ці території перебували довгий час під окупацією – як мінімум, пів року. По-друге, в органах місцевої влади були і, ймовірно, є колаборанти, які співпрацюють з ворогом. Загалом, Служба безпеки України від початку повномасштабного вторгнення виявила понад 700 осіб, яких підозрюють у колабораційній діяльності. Для перевірки осіб та виявлення колабораціоністських намірів необхідна додаткова синергія з правоохоронними органами.

Тому для повного відновлення функціонування органів самоврядування на деокупованих територіях необхідно принаймні три умови. По-перше, залученість правоохоронних органів для виявлення, розслідування серед представників органів самоврядування осіб, які мають підозри щодо співпраці з ворогом. По-друге, наявність кворуму та здатність ухвалювати спільні рішення. Місцеве самоврядування не може функціонувати, коли представники органів покинули область чи навіть країну, або ж вони несуть кримінальну відповідальність чи стали жертвами терору російської федерації (зникли безвісти або були викраденими). По-третє, необхідне проведення виборів. Громада повинна обирати керівників – це й є одним із принципів місцевого самоврядування. Першочергово це стосується тих територій, де обрані голови громад не можуть виконувати свої функції. Проте в умовах воєнного стану організація і проведення виборів заборонені законом [8].

Альтернативним варіантом для відновлення управління на місцях є утворення військових адміністрацій на період воєнного стану, які поєднують у собі усі три перелічені умови. Після звільнення частини Харківської та Херсонської

областей Президент України підписав укази щодо створення військових адміністрацій у населених пунктах країни. Протягом жовтня у Харківській області утворено 21 військових адміністрацій (6 міських, 8 – селищних, 7 – сільських). У Херсонській області утворено 20 військових адміністрацій (2 міські, 9 – селищних, 9 – сільських).

Здебільшого, начальниками військових адміністрацій призначали тих осіб, які були обрані головами громад на місцевих виборах у 2020 році. Винятками є ті громади, у яких голови або підозрюються у колабораціонізмі, чи відмовилися від посад. У Херсонській області у військових адміністраціях, які утворені протягом жовтня 2022 року, у 15 із 20 випадків начальниками призначені ті, хто був обраний головами громад у 2020 році на місцевих виборах. У Харківській області із 21 утворених військових адміністрацій 16 також очолюють голови громад, які виграли на місцевих виборах.

У зв'язку із цим, Кабінет Міністрів України розробив план дій з відновлення деокупованих територій. У проєкті – 168 заходів, які забезпечать відновлення звільнених регіонів. Про це розповіла Віце-прем'єр-міністр – Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій І. Верещук. План формувався на живому досвіді – у процесі звільнення українських міст і сіл протягом останніх 2 місяців. За цей час Координаційний штаб з питань деокупованих територій, який очолює І. Верещук, сформував алгоритм дій [3, 8].

Ключові напрями щодо відновлення системи місцевого самоврядування на деокупованих територіях у післявоєнний період – відновлення діяльності місцевої влади, територіальних підрозділів органів влади; відновлення казначейського обслуговування; організація надання медичної, соціальної та інших видів допомог, виплати пенсій; відновлення інфраструктури: електро-, газо- та водопостачання; забезпечення населення харчовими продуктами та ліками; забезпечення правопорядку. Головними виконавцями визначені військові адміністрації або органи місцевого самоврядування, оскільки саме вони краще знають потреби та ситуацію в кожному з випадків.

Визначено, що після повномасштабного вторгнення російської федерації діяльність органів державної влади та муніципалітетів суттєво змінилася [4]. Новим викликом є необхідність приймати оперативні рішення в ситуаціях, які вимагають дій та реагування для забезпечення безпеки й порятунку життів. Рішення, які приймаються на центральному рівні для функціонування органів місцевого самоврядування, приймаються спільно для забезпечення потреб цивільного населення та військовослужбовців.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України безпосередньо контактує з органами регіонального та місцевого самоврядування. У штаб-квартирі Ради Європи у Страсбурзі відбувся діалог високого рівня на тему «Належне демократичне врядування в Україні: досягнення,

виклики та шлях вперед у повоєнний період» з метою післявоєнного планування відбудови України. Учасники конференції високо оцінили досягнення діяльності місцевого самоврядування та децентралізації під час війни. У рамках діалогу учасники обговорили виклики і можливі шляхи забезпечення належного врядування у післявоєнний період, зосередившись на п'яти ключових сферах: підвищити ефективність самоврядування з урахуванням викликів, які виникають під час воєнного стану. Це залежатиме від процесу відновлення України та процесу отримання статусу кандидата в ЄС; перехід від військової адміністрації до цивільної під час воєнного стану: механізми забезпечення демократичного процесу або безпечного виборчого середовища; можливі шляхи посилення інституційної спроможності органів управління післявоєнним виборчим процесом; надання виборчих прав повоєнним громадянам; оптимізація систем районної адміністрації та вплив на адміністрування районної організації та виборчих процесів [8].

Тому пропонується низка заходів щодо пом'якшення проблем, котрі виникли внаслідок змін у демографічних та економічних структурах громад. Деякі з цих заходів можна реалізувати шляхом доопрацювання законів щодо компенсацій для ВПО та бізнесу на постраждалих територіях. У той же час варто зробити закони про компенсації та допомогу ВПО більш гнучкими з огляду на різноманітність обставин, які виникли за останні чотири місяці. Місцевим органам влади в районах, які приймають внутрішньо переміщених осіб у школах та інших закладах, слід допомогти впоратися з ситуацією.

Важливим є стимулювання економічної активності для створення місць для цих категорій населення. Коли справа доходить до економічних стимулів для бізнесу в постраждалих регіонах, особливо у формі безмитних зон або податкових пільг загалом, місцеві органи влади мають менше фіскальних і фінансових інструментів, ніж уряди, тому місцеві бюджети не повинні бути принесені в жертву, щоб подолати негативні наслідки економічного спаду. Тимчасова децентралізація влади країни (передача повноважень від місцевої державної адміністрації до військового державному управління), зрозуміло під час війни, не повинна стати постійним атрибутом системи місцевого самоврядування. Слід заохочувати та фінансово стимулювати сильні форми міжмуніципального співробітництва. Так, економічного відновлення важко досягти без допомоги сусідів, особливо навколо великих міст [10].

На думку опитаних Радою Європи, агломерація (особливо Київ) сприяє ситуаційній співпраці між громадами, як до організації військової оборони, так й щодо заходів з відновлення, отже, її корисність у воєнному стані вже була продемонстрована. Однак агломерація страждає від поділу влади (між Києвом та Київською областю) і неузгодженого міського планування сусідніх громад. Принципи «розумного» і

«зеленого» міського планування мають бути основою для діяльності з реконструкції, особливо за підтримки Європейського Союзу.

Доведено, що після перемоги України потрібно буде докласти зусиль і відродити зруйновані міста, при цьому змінивши принципи містобудування, щоб не відновлювати старе, а будувати нові та людиноцентричні міста. Як зазначають такі фахівці та науковці як В. Юрчишин [3] та А.Ф. Ткачук [10], для того, щоб розкрити подальші перспективи відбудови та реконструкції наших пошкоджених міст, потрібно дослідити досвід відновлень європейських міст після військових конфліктів. Так, найбільшим за масштабом конфліктом, який зруйнував тисяч міст Європи, є Друга світова війна.

Можливість її порівняння з сучасною російсько-українською війною, навіть не зважаючи на значний часовий проміжок між даними конфліктами, є умісним, адже саме масштаб бойових дій і заподіяних внаслідок руйнувань, зумовлює релевантність досвіду. Подібний підхід міг би підійти за відновлення Харкова, Миколаєва, міст Київської, Сумської і Чернігівської областей, що постраждали частково. У довгостроковій перспективі це дозволить змінити підхід щодо міського планування та поступово осучаснити обласні центри України, позбавивши їх морально застарілих будівель, які постраждали в ході бойових дій і не мають суттєвої історичної цінності. Очевидно, для реалізації планів до відновлення країни, потрібно буде залучити значні фінансові та матеріальні ресурси. В цьому контексті вже є позитивні зрушення, адже Єврокомісія вже заявила про підтримку на шляху відновлення, й окрім Європейського Союзу аналогічні сигнали щодо сприяння відбудові України були надані з боку країн G7, міжнародних організацій та приватних компаній.

На думку В.Б. Гройсмана [4] та Р.М. Плюща [6], стратегічне управління реалізацією плану відновлення та розвитку громади як головного суб'єкта системи місцевого самоврядування – це адаптивний процес, який є залежним не лише від стратегічних орієнтирів у громаді, а й від стратегічних обмежень, що змушують стратегічні розрахунки вкладати у певні рамки. Найбільш ефективним інструментом опрацювання пріоритетів та обмежень розробки стратегій відновлення та розвитку громад як головних суб'єктів системи місцевого самоврядування особливо в умовах воєнного стану, є визначення базових передумов відновлення та розвитку територіальної громади.

Базові умови відновлення та розвитку громади – прогнозований шлях розвитку громади на основі даних та аналізу, який передбачає можливий розвиток громади за певний період часу в майбутньому. Цей сценарій зазвичай розробляється на основі даних про стан громади на даний момент, інформації про демографічні тенденції, тенденції у розвитку економіки та інші фактори, які можуть впливати на відновлення та розвиток громади.

Базові умови відновлення та розвитку громади допомагають визначити можливості та обмеження громади у майбутньому. Вони можуть слугувати основою для розробки стратегії відновлення та розвитку громади, яка відповідає потребам громади та враховує зміни, які можуть відбутися в майбутньому в системі місцевого самоврядування. Важливо розуміти, що базові умови – це прогнозна категорія, яка ґрунтується на певних даних та аналізі, й може бути змінена у залежності від того, як зміняться обставини. Однак вона допомагає громаді зрозуміти, як можна планувати відновлення та розвиток та які кроки необхідно зробити, щоб досягти бажаного результату [9].

Відтак, ціль управління реалізацією Плану відновлення та розвитку територіальної громади як головного суб'єкта місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни полягає в досягненні цих цілей за допомогою координації заходів та проєктів, спрямованих на відновлення та розвиток громади. Управління, контроль, а також моніторинг реалізації Плану орієнтований на застосування сценарного підходу до визначення конкретних умов або обставин, в яких опиняється громада у певний час. Сценарій – це спосіб систематичної оцінки можливих наслідків і ризиків прийняття рішень в різних ситуаціях.

Визначено, що управління реалізацією Плану відновлення та розвитку територіальної громади є складним завданням, оскільки вимагає врахування багатьох різноманітних факторів, які можуть впливати на розвиток подій. Сценарний підхід управління дозволяє врахувати можливі наслідки різних варіантів прийнятих рішень на різних етапах реалізації Плану, забезпечуючи зручний і надійний спосіб для управління ризиками та визначення найбільш ефективного шляху відновлення та розвитку.

Ключова відмінність плану відновлення від класичного плану розвитку полягає у тому, що стартова ситуація (момент початку реалізації плану) для розвитку може залишатися на місці, або ставати краще. Погіршення ситуації може відбуватися кількісно, але не якісно та інституціонально. Тому вказані проєкти, що реалізують стратегію розвитку, можуть бути реалізованими. План відновлення змушений виходити з тих обставин, що ситуація може і погіршитися, тому і частина цілей, і частина проєктів стають неактуальними. Непередбачуваність воєнного та повоєнного стану може зумовити не лише погіршення обставин, але й привести до зникнення базових умов реалізації плану. План, у якому це не враховано, загалом втрачає сенс [3, 7, 8].

У зв'язку із цим, застосування сценарного підходу дозволяє поєднати загальне та ситуаційне. З одного боку, розробляється сукупність відносно універсальних заходів з відновлення, з деталізацією на завдання й індикатори оцінювання. А, з іншого боку, визначено «дерево цілей», що

розкриває ситуаційно актуальну частину необхідних дій для відновлення та розвитку громади з врахуванням базових припущень, що діють на момент розробки Плану. Дерево цілей деталізовано набором проєктів, що сприяють реалізації кожної з визначених цілей [6, 7, 10].

Поєднання каталогу проєктів та сукупності заходів з відновлення у процесі застосування сценарного підходу дозволяє виокремити проєкти, що одночасно є й актуальними й здатними щодо реалізації у межах діючого сценарію. Втім проєкти, які не здатні бути реалізованими при поточному сценарії, призупиняються для реалізації, але можуть бути застосовані при зміні сценарію. Орієнтація Плану відновлення на ключові заходи, а не на каталог розроблених проєктів означає, що процес управління отримує петлю зворотного зв'язку на ті моменти, які можуть змінити перебіг реалізації Плану, не змінюючи затвердженого «дерева цілей».

Технічно процеси визначення дерева та цілей проєктів й визначення плану заходів, завдань, а також індикаторів ідуть паралельно. По першій лінії отримується «дерево цілей» й каталоги проєктів, які позначені атрибутом приналежності щодо певного сценарію розвитку громади. По другій лінії розробляється універсальний план заходів з відновлення, який деталізується завданнями та індикаторами, й алгоритм застосування сценарного підходу. Потім, після визначення адекватного сценарію розвитку або відновлення, у реалізацію потрапляють не усі проєкти, а лише актуальні для цього сценарію. І у процесі управління реалізацією Плану уся друга лінія може коригуватися шляхом зворотного зв'язку.

У такому випадку об'єктом управління стає сукупність заходів, а не сукупність зібраних на момент затвердження проєктів. Система заходів розробляється універсальна, з можливістю редагування, і відповідно, під час реалізації Плану можуть з'являтися нові проєкти, на заміну тим, що втратили актуальність. Заходи, що відображено у табл. 1 визначено та структуровано групою у відповідності до припущень й передбачень щодо діапазону дій з відновлення та розвитку як за передумови закінчення війни, так й за умови продовження бойових дій з наслідками для удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни.

Конкретизація заходів та проєктів, що реалізуються, відбувається на основі сценарного моделювання, суть якого полягає у наступному. Сценарний підхід у плануванні – це метод, який дозволяє прогнозувати різні можливі варіанти розвитку подій в майбутньому і розробляти плани дій в залежності від цих сценаріїв. Цей підхід дозволяє уникнути несподіваних проблем і допомагає планувати дії заздалегідь [9].

Таблиця 1. Ключові заходи, завдання та індикатори заходів Плану відновлення та розвитку громади як головного суб'єкта системи місцевого самоврядування

Заходи з відновлення та розвитку громади	Завдання заходів	Індикатори реалізації заходів
1	2	3
1. Відновлення житлового фонду 2. Відбудова об'єктів соціальної інфраструктури 3. Відбудова об'єктів житлово-комунального господарства 4. Відбудова об'єктів енергетичної інфраструктури 5. Відбудова об'єктів дорожньо-транспортної та мостової інфраструктури 6. Відновлення об'єктів інфраструктури електронних комунікаційних мереж	інвентаризація та оцінка ступеня руйнувань та пошкоджень об'єктів, що підлягають відновленню. Визначення потреб, пріоритетності та черговості відновлення	% оцінених об'єктів у загальній їх кількості. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану
	розробка та затвердження проєктної та дозвільної документації. Відбір виконавців та визначення джерел фінансування	% об'єктів у загальній їх кількості, щодо яких розроблено та затверджено проєктну документацію та інші нормативні умови відбудови. Порогове значення – 50 % щорічно
	розмінування та прибирання території відновлення для проведення будівельних робіт та покращення екологічної ситуації	% площі громади, підготований для відновлювальних робіт. Порогове значення – 50 % щорічно
	проведення ремонтних та будівельних робіт. Перевірка проєктних вимог та забезпечення безпеки об'єктів	питома вага відновлених об'єктів. Порогове значення – 10 % щорічно
7. Відновлення системи соціального захисту та піклування 8. Відновлення системи надання публічних сервісів та послуг (адміністративні будівлі органів влади, приміщення та обладнання центрів надання адміністративних послуг) 9. Відновлення функціонування закладів культури та надання культурних послуг	оцінка стану систем, оцінка потреб наявного населення громад у послугах окремих систем, визначення пріоритетів відновлення	1. % оцінених систем у загальній їх кількості. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану. 2. Визначений індекс доступності усіх різновидів державних послуг для усіх населених пунктів та верств населення. Порогове значення – 100 % у перший рік реалізації плану
	розробка стратегій та програм відновлення з врахуванням наявних можливостей фінансування. Розробка проєктів відновлення	% покриття програмами та проєктами відновлення потреб громади у державних послугах. Порогове значення – 50 % щорічно
	відбудова, ремонт та відновлення матеріальних об'єктів інфраструктури надання публічних, соціальних та культурних послуг	% відновлених об'єктів у загальній їх кількості. Порогове значення – 10 % щоквартально
	збільшення кількості та якості наданих населенню публічних, соціальних та культурних послуг у населених пунктах громади	1. % зростання кількості державних послуг, що надаються у населених пунктах громади. Порогове значення – 10 % щоквартально. 2. % забезпеченості та доступності базових державних послуг у всіх населених пунктах громади. Порогове значення – 50 % щорічно
10. Відновлення та розвиток регіональної та місцевої економіки, створення нових робочих місць у громаді	оцінка повоєнного економічного потенціалу громади, визначення можливостей та темпів розвитку, потенційних напрямів інвестування	розроблений економічний профіль та інвестиційний паспорт громади
	розробка та реалізація проєктів, які спрямовані на підтримку розвитку економіки території, створення робочих місць, підвищення рівня життя населення та підвищення економічного потенціалу території	1. кількість реалізованих розвиткових проєктів. Порогове значення – 20 проєктів щорічно. 2. збільшення кількості нових робочих місць, які були створені в рамках проєктів розвитку. Порогове значення – 200 нових робочих місць щорічно. 3. % зменшення рівня безробіття в громаді. Порогове значення – 1% щорічно.

Продовження таблиці 1

1	2	3
		4. % зростання кількості суб'єктів підприємницької діяльності у населених пунктах громади. Порогове значення – 20% щорічно
11. Відновлення агропромислового сектору громади	розмінування земель сільськогосподарського призначення	% розмінованої площі земель до загальної площі земель громади. Порогове значення – 25% щорічно
	створення на території громади підприємницьких форм з переробки продукції АПК та виробництва продукції кінцевого споживання	кількість нових підприємств (бізнесів) зі зберігання, переробки та виробництва продукції кінцевого споживання на території громади. Порогове значення – 2 підприємства щорічно

Джерело: власна розробка авторів

Враховуючи різноманітні погляди фахівців [4, 6, 7, 9], основні кроки реалізації сценарного підходу у плануванні такі: як визначення можливих сценаріїв майбутнього. Для цього потрібно проаналізувати різні фактори, які можуть вплинути на розвиток ситуації, і визначити можливі варіанти подій; оцінка ймовірності кожного з сценаріїв. На цьому етапі слід проаналізувати, наскільки вірогідні різні сценарії, й приділити увагу тим, які можуть мати найбільший вплив на планування; розробка плану дій для сценаріїв. На цьому етапі необхідно розробити план дій для кожного з можливих сценаріїв, враховуючи ймовірність його реалізації; реалізація плану дій відповідно до сценарію. Після того, як було розроблено плани дій для кожного з сценаріїв, слід відповідно до обраного сценарію проводити необхідні дії; оцінка результатів та коригування планів дій. Після реалізації планів дій необхідно оцінити результати та внести корективи в плани дій, якщо це необхідно.

Отже, стратегічне управління реалізацією плану відновлення та розвитку громади як головного суб'єкта системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни передбачає заплановані щодо реалізації заходи та проекти із відновлення або розвитку мають відповідати ключовим пріоритетам розвитку громади та актуальному, на момент реалізації Плану відновлення і розвитку, сценарію. Аналіз ситуації та визначення актуального сценарію процесів відновлення та розвитку у територіальній громаді слугує інформаційною і організаційною основою етапів реалізації Плану відновлення та розвитку територіальних громад.

Висновки

Визначено, що знаходження серед державних службовців системи місцевого самоврядування осіб, які підозрюються у співпраці з ворогом, правоохоронними структурами, ухвалення спільних рішень кворумом, оскільки система

місцевого самоврядування не може діяти та приймати рішення без представників державних структур, які можливо покинули країну, або опинилися в полоні у терористів, а також проведення виборів керівників системи місцевого самоврядування, особливо, тих деокупованих територій, де обрані представники місцевої влади не можуть функціонувати та виконувати свої функції та обов'язки, ці ключові аспекти безпосередньо впливатимуть на відновлення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни на деокупованих територіях.

Доведено, щоб відновити або відродити Україну та її зруйновані міста та оселі, необхідно змінити або прибрати старі принципи містобудування, впровадити нові підходи до відновлювання людиноцентричних міст. Важливим аспектом у модернізації України та її пошкоджених міст або осель є дослідження та вивчення зарубіжного досвіду відновлення держав після військових конфліктів. Не зважаючи на велику різницю між вказаними конфліктами та наявністю значного часового проміжку, є можливим порівняння їх з сучасною українською війною, оскільки масштаб дій та заподіяних руйнувань, визначає відповідність отриманого досвіду.

У зв'язку із цим, стратегічне управління реалізацією плану відновлення та розвитку громади як головного суб'єкта системи місцевого самоврядування в країні є діяльністю, яка передбачає впровадження та реалізацію стратегічних орієнтирів у системі місцевого самоврядування у певних рамках із-за обмежень, що змушують їх адаптуватися. Тому, формулювання ключових аспектів базових принципів відновлення та розвитку громад, є найефективнішим важелем опрацювання обмежень удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни.

Abstract

The purpose of the article is to generalize theoretical provisions and develop scientific and practical recommendations for improving the structure and elements of the local self-government system in the conditions of the post-war reconstruction of the country, the essence of which is that directions for improving the functioning of the structure and elements of the self-government system in the conditions of the post-war reconstruction of the country are proposed – the conditions and grounds for the restoration of local self-government in the de-occupied territories in the post-war period and the formation of models of the transitional period of the restoration of local self-government for a mutually beneficial international partnership.

At least three conditions are necessary to restore the functioning of local self-government bodies in the de-occupied territories. First, the involvement of law enforcement agencies to identify and investigate among representatives of self-government bodies persons suspected of collaborating with the enemy. Secondly, the presence of a quorum and the ability to make joint decisions. Local self-government cannot function when the representatives of the bodies have left the region or even the country, or they bear criminal responsibility or have become victims of the terror of the Russian Federation. Thirdly, it is necessary to hold elections. The community should elect leaders – this is one of the principles of local self-government. First of all, this applies to those territories where the elected heads of communities cannot perform their functions. However, under martial law, the organization and holding of elections is prohibited by law.

It has been proven that after the victory of Ukraine, it will be necessary to make efforts and revive the destroyed cities, while changing the principles of urban planning in order not to restore the old, but to build new and people-centered cities. In order to reveal further prospects for the reconstruction and reconstruction of our damaged cities, it is necessary to study the experience of the reconstruction of European cities after military conflicts. The possibility of its comparison with the modern Russian-Ukrainian war, even without taking into account the significant time interval between these conflicts, is appropriate, because it is the scale of hostilities and the resulting destruction that determines the relevance of the experience.

Strategic management of the implementation of the recovery and development plan of the community as the main subject of the local self-government system in the country is an adaptive process that is dependent not only on strategic guidelines in the community, but also on strategic limitations that force strategic calculations to be placed within certain frameworks. The most effective tool for working out the priorities and limitations of developing strategies for the recovery and development of communities as the main subjects of the local self-government system, especially in the conditions of martial law, is the definition of the basic prerequisites for the recovery and development of the territorial community.

Список літератури:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко. – К.: ТОВ «Софія», 2014. – 128 с.
2. Ворона П.В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: [моногр.] / П.В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2016. – 341 с.
3. Геополітичні і гео економічні зміни, формовані під впливом російської агресії, та оновлення місця України у світовому просторі / Наук. ред. В. Юрчишин. – К.: Центр Разумкова, 2022. – 103 с.
4. Досвід децентралізації у країнах Європи / заг. ред. В.Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
5. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад / Я. Котенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 144 с.
6. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: [моногр.] / за заг. ред. Р.М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2014. – 744 с.
7. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] / В.С. Куйбіда. – К.: Ун-т «Україна», 2015. – 158 с.
8. Кулінська А.В. Перспективні напрями створення сучасних територіальних громад як концептуальні засади реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / А.В. Кулінська // Економіка: реалії часу. – 2020. – № 2 (48). – С. 51-58. – Режим доступу до журналу: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No2/51.pdf>.
9. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування: [навч.-метод. посіб.] / М.П. Іщенко, Б.М. Гук. – Черкаси: Вид-во ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2017. – 228 с.
10. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство / А.Ф. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2018. – 180 с.

References:

1. Boryslavska, O., Zaverukha, I., & Zakharchenko, E. (2014). Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine. Kyiv: Sofiya [in Ukrainian].
2. Vorona, P.V. (2016). Local self-government of Ukraine in the context of development of representative power. Poltava: PUET [in Ukrainian].
3. Yurchyshyn, V. (2022). Geopolitical and geoeconomic changes formed under the influence of Russian aggression and renewal of Ukraine's place in the world. Kyiv: Tsentr Razumkova [in Ukrainian].
4. Grojsman, V.B. (2015). Experience of decentralization in European countries. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [in Ukrainian].
5. Kotenko, Ya. (2016). Local identity as a condition for development of united territorial communities. Kyiv: Legalnyj status [in Ukrainian].
6. Plyushh, R.M. (2014). Local self-government in the conditions of decentralization of power in Ukraine. Kyiv: RIDNA MOVA [in Ukrainian].
7. Kujbida, V.S. (2015). Organizational and legal aspects of local self-government in Ukraine. Kyiv: Un-t "Ukrayina" [in Ukrainian].
8. Kulinska, A. V. (2020). Prospective directions for the creation of modern territorial communities as a conceptual basis for reforming local self-government. *Ekonomika: realii chasu*, № 2 (48), 51-58. Retrieved from: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No2/51.pdf> [in Ukrainian].
9. Ishhenko, M.P., & Guk, B.M. (2017). Legal support of public administration and local self-government. Cherkasy: Vyd-vo ChNU im. B. Xmelnyczkogo [in Ukrainian].
10. Tkachuk, A.F. (2018). Local self-government and decentralization. Legislation. Kyiv: Legalnyj status [in Ukrainian].

Посилання на статтю:

Кулінська А.В. Удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни / А.В. Кулінська, Н.В. Гусаріна // *Економіка: реалії часу*. Науковий журнал. – 2024. – № 4 (74). – С. 29-37. – Режим доступу: <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No4/29.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.04.2024.4. DOI: 10.5281/zenodo.13840826.

Reference a Journal Article:

Kulinska A.V. Improvement of the Functioning of the Local Self-Government System in Conditions of Post-War Reconstruction of the Country / A.V. Kulinska, N.V. Gusarina // *Economics: time realities. Scientific journal*. – 2024. – № 4 (74). – P. 29-37. – Retrieved from: <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No4/29.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.04.2024.4. DOI: 10.5281/zenodo.13840826.

