

## **2** На шляху до застосування орієнтованого на місце підходу для забезпечення ефективного післявоєнного відновлення

---

У цьому розділі досліджується важливість ефективного багаторівневого управління для забезпечення післявоєнного відновлення та відбудови України шляхом застосування підходу, що полягає в управлінні катастрофою. У ньому підкреслюється роль місцевих органів влади на різних етапах циклу управління катастрофою, включаючи відновлення та відбудову. У ньому також досліджується важливість адаптивних і цільових механізмів координації та комунікації для допомоги громадам у підготовці до надзвичайних ситуацій і реагуванні на них, а також підвищення рівня їхньої стійкості до майбутніх потрясінь. І насамкінець, у розділі розповідається про те, як орієнтований на місце підхід може забезпечити ефективне післявоєнне відновлення та відбудову на місцевих рівнях в Україні

---

## Вступ

Від 2014 року і до початку широкомасштабної агресії Російської Федерації в лютому 2022 року Україна суттєво просунулась у подоланні регіональних розбіжностей у різних сферах, таких як бідність і доступ до широкосмугового Інтернету. Крім того, вона зробила значний поступ у реалізації амбітних судових реформ та реформ управління. Зокрема, на місцевих рівнях було досягнуто успіху завдяки значному розширенню адміністративних повноважень та об'єму послуг, що надаються муніципалітетами. Незважаючи на ці здобутки, здатність України генерувати економічне зростання, стимулювати територіальну єдність і підвищувати добробут громадян по всій країні була поставлена під удар внаслідок кількох потрясінь. Серед них – окупація Криму Російською Федерацією у 2014 році, а також найактивніший період конфлікту на Донбасі (між 2014 та 2015 роками). Соціально-економічний розвиток України також був серйозно обмежений глобальною фінансовою кризою 2008 року та пандемією COVID-19, яка стала випробуванням на якість антикризового регулювання та спроможність до відновлення національних і місцевих органів управління по всьому світу.

Як показує цей звіт, подібні кризи виявили важливість багаторівневого управління, регіонального розвитку та ефективних механізмів децентралізації, і, у свою чергу, важливість орієнтованого на місце підходу до управління катастрофами і процесу відновлення. Крім того, вони підкреслили роль, яку відіграють довіра до державних інституцій, наявність відповідних людських і фінансових ресурсів, а також сила ефективної комунікації з учасниками в підготовці до катастроф і реагуванні на них.

Ці послідовні кризи також підкреслили невідкладну потребу в адаптивності та гнучкості на всіх рівнях управління. Особливо це стосується українських муніципалітетів під час війни. Національні, регіональні та місцеві органи влади рідко можуть розраховувати на дотримання заздалегідь встановленого та ідеально послідовного курсу політичних дій з управління, виходу та відновлення після великих потрясінь. Крім того, територіально диференційований вплив нещодавніх надзвичайних ситуацій демонструє цінність локального регіонального розвитку як інструменту для підвищення територіальної стійкості, зокрема за допомогою поєднання державних послуг, адаптованих до місцевих потреб. Ці уроки мають вирішальне значення не тільки для України, але й для інших країн і регіонів, які мають справу з наслідками техногенних і природних катастроф або готуються до них.

Величезні руйнування, спричинені війною Росії проти України (Вкладка 2.1), підкреслюють важливість зміцнення потенціалу України ефективно справлятися з потрясіннями та подальшим відновленням. Міцний інституційний потенціал управління та відновлення після потрясінь також необхідний для допомоги урядам у всьому світі справлятися з іншими викликами, такими як більш часті та сильні стихійні лиха, що посилюються зі зміною клімату (IMF, 2017<sup>[1]</sup>). Зважаючи на вищесказане, цей розділ має дві мети. По-перше, в ньому ми прагнемо зробити свій внесок у все більш популярну дискусію про те, як зміцнити багаторівневі системи управління для ефективного реагування на диференційовані потреби регіонів і міст під час і після катастрофи. По-друге, тут ми аналізуємо, як Україна може забезпечити ефективне післявоєнне відновлення на місцевих рівнях, спираючись на свої досягнення в регіональному розвитку та децентралізації з 2014 року, а також шляхом застосування підходу, орієнтованого на місце.

### Вкладка 2.1. Масштаби руйнувань, завданих внаслідок російської агресії проти України у 2022 році

Масштабна агресія Росії проти України, розпочата в лютому 2022 року, спричинила катастрофу в країні. Це спровокувало найбільшу хвилю біженців у Європі з часів Другої світової війни. До липня 2022 року 5,8 мільйона людей покинули країну, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами. 1 серпня 2022 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) зафіксувало 12 584 випадки втрат серед мирного населення країни: 5 327 загиблих і 7 257 поранених. Очікується, що фактичні цифри будуть значно вищими, оскільки інформації з деяких частин країни, де тривають інтенсивні бойові дії або які зараз контролюються Російською Федерацією, є дуже мало, або її важко перевірити.

Російська агресія також мала руйнівний вплив на економіку України. Станом на серпень 2022 року збитки, завдані українським будівлям та інфраструктурі внаслідок війни, оцінювалися у понад 108 мільярдів доларів США та, ймовірно, продовжуватимуть зростати. Зруйновано або пошкоджено до 129 000 житлових будинків, понад 9 600 закладів охорони здоров'я, 235 000 кілометрів доріг і 2 200 навчальних закладів. Прогнозується, що війна щотижня завдаватиме шкоди інфраструктурі України на 4,5 мільярда доларів США, а її економічні показники скоротяться на 45% у 2022 році.

Війна також сильно вплинула на навколишнє середовище. Постійний шквал ударів по нафтопереробних заводах, хімічних заводах, енергетичних об'єктах, промислових складах або трубопроводах призвів до забруднення повітря, води та ґрунту країни з негайними та довгостроковими наслідками для здоров'я людей та екосистем по всій Україні та в регіоні загалом. Крім того, в умовах бойових дій поблизу Запорізької АЕС зростає загроза ядерного забруднення.

Хоча війна торкнулася всіх регіонів України, частини країни постраждали дуже по-різному. Регіони, які межують з Російською Федерацією та Чорним морем, протягом усієї війни перебували на передовій і стикалися з масовими втратами життя та руйнуваннями будинків і критичної інфраструктури. Незважаючи на нещодавні відвоювання територій Україною, значна частина Донбасу окупована російськими військами (станом на вересень 2022 року). У той же час багато західних регіонів країни постраждали від великого напливу внутрішньо переміщених осіб і нестачі необхідних речей, а також значного тиску на інфраструктуру та процес надання основних послуг.

Примітка. Представлені у цій вкладці дані були зібрані в серпні 2022 року.

Джерело: Розробка автора на основі (ОНЧР, 2022<sup>[2]</sup>; World Bank, 2022<sup>[3]</sup>; IMF, 2022<sup>[4]</sup>; The Guardian, 2022<sup>[5]</sup>; KSE, 2021<sup>[6]</sup>; OECD, 2022<sup>[7]</sup>).

У цьому розділі представлені різні етапи циклу управління ризиками катастроф і обговорюється роль місцевих органів влади в управлінні катастрофою, відновленні та відбудові, зокрема в контексті війни в Україні. По-друге, в ньому відображено, як ступінь децентралізації країни може вплинути на її здатність до управління катастрофами. По-третє, у розділі розглядається цінність адаптивних та цільових механізмів координації та комунікації і коротко обговорюється, як вони можуть бути застосовані в Україні, враховуючи дуже асиметричний вплив війни на регіони та муніципалітети. Нарешті, у розділі розповідається про те, як Україна може підтримати місцеві зусилля з відновлення та відбудови у відповідний час для вирішення нагальних гуманітарних потреб, відбудови регіональної та муніципальної економіки та громад і посилення їхньої стійкості. При цьому він спирається на дані та аналіз, представлені в наступних розділах цього звіту, які зосереджені на: регіональних демографічних, економічних, трудових і соціальних тенденціях в Україні (див. Розділ 3); рамкові концепції політики регіонального та муніципального розвитку країни (див. Розділ 4) і рамкову концепцію фінансування регіонального та місцевого розвитку (див. Розділ 5).

## Вкладка 2.2. Рекомендації щодо підтримки післявоєнного відновлення України на місцевих рівнях

Наведені нижче рекомендації слід розглянути в часові рамки, які відповідають поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

**Для забезпечення відповідності роботи з відбудови та відновлення територіально диференційованим потребам та зміцнення стійкості у майбутньому Україні рекомендовано:**

- Забезпечити, щоб плани відновлення та відбудови мали коротко-, середньо- та довгострокову перспективу та брали до уваги регіональні демографічні та соціально-економічні диспропорції та проблеми управління, які існували до 2022 року, враховуючи зміни, які могли відбутися в результаті війни.
- Встановити чіткий порядок робіт з відновлення з тим, щоб громадяни швидко відновили свій довоєнний рівень життя і не мусили чекати, поки більш амбітні реформи принесуть результати, оскільки це підірве довіру до процесу відновлення.
- Забезпечити, щоб механізми впровадження та фінансування відновлення не лише відображали національні пріоритети, але також враховували конкретні регіональні та місцеві потреби та активи. Цього можна досягнути наступним чином:
  - Залучаючи місцеві органи влади та їх представників (наприклад, різні асоціації місцевих органів влади) до розробки схем негайної підтримки відновлення, а також до більш довгострокових стратегій для підвищення територіальної стійкості.
  - Заохочуючи місцеві органи влади проводити національну інвентаризацію територіальних потреб, розробляти та впроваджувати проекти відбудови та відстежувати хід робіт з відновлення на місцях.
  - Створивши офіційний національний орган, відповідальний за координацію фінансування на відновлення, до складу якого входитимуть представники місцевих органів влади, щоб розробка механізмів фінансування враховувала територіально диференційовані потреби та можливості освоєння.
- Використовувати потенціал існуючих механізмів фінансування регіонального розвитку, впровадження та координації для підтримки післявоєнної відбудови та відновлення, наприклад:
  - Спираючись на досвід і навички, які муніципалітети здобули від початку процесу реформування регіонального розвитку та децентралізації у 2014 році щодо надання громадянам широкого спектру державних послуг, а також управління інвестиційним фінансуванням.
  - Шляхом проведення регулярних зустрічей Конгресу регіональних і місцевих влад для обміну досвідом між різними рівнями влади, визначення міжюрисдикційних потреб у відновленні, розробки індивідуальних проектів і відстеження здобутків.
  - Шляхом мобілізації існуючих — або створення нових — координаційних органів на обласному рівні та у великих містах, щоб дозволити державним інституціям, а також (міжнародним) неурядовим учасникам обмінюватися інформацією, координувати діяльність та мобілізувати різноманітні ресурси.
  - Шляхом оновлення семирічної Державної стратегії регіонального розвитку України (2021-2027 р.р.), а також документів з планування регіонального та муніципального розвитку, щоб забезпечити їх прив'язку до плану відновлення.

- Розглянувши доцільність зміни загальної мети Державної регіональної політики України, роблячи більший акцент на підвищенні територіальної стійкості.
- Розвивати потенціал слабших муніципалітетів для розробки та впровадження місцевих проектів відбудови, моніторингу їх результатів та поглинання фінансування на відновлення, наприклад, шляхом:
  - Просування та сприяння національним і міжнародним навчальним ініціативам «рівний-рівному».
  - Заохочення або навіть тимчасового вимагання посиленого співробітництва між юрисдикціями, за якого місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть послуги (включно з переданням певних послуг на підряд).
- Сприяти та підтримувати залучення неурядових організацій до розробки, впровадження та моніторингу ініціатив з відновлення та відбудови в короткостроковій перспективі та забезпечення активнішої участі громадськості в процесах прийняття рішень після початкового періоду відбудови.
- Ввести механізми, які дозволять прозоре використання фінансування на відновлення місцевими урядами та посилення антикорупційної діяльності, наприклад, шляхом:
  - Балансованого надання прямої допомоги муніципалітетам і допомоги, якою керують вищі рівні влади.
  - Підтримки муніципалітетів у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень, наприклад, шляхом забезпечення цільового навчання або розробки простих у використанні інструкцій із закупівель.
  - Створення цифрових платформ, які дозволятимуть державним та недержавним учасникам відстежувати кошти та проекти.
  - Інвестування в процеси підзвітності на рівні громади, які можна ввести відносно швидко (наприклад, бюджетування за участі виконавців, відстеження державних витрат і моніторинг надання державних послуг).
- Інвестувати в потенціал місцевих органів влади створювати та поширювати доступну для громадськості оновлену інформацію про результати робіт з відбудови. Щоб запобігти надмірному навантаженню на місцеві органи влади, у короткостроковій перспективі їм рекомендується зосередитися на обмеженій кількості показників, за якими вони можуть легко звітувати. За необхідності цей список можна поступово розширювати в міру відновлення країни.

## Управління катастрофою та роль місцевих органів влади

Для кращого розуміння управління надзвичайними ситуаціями було розроблено різноманітні моделі зниження ризику катастроф. Циклічний характер цих моделей підкреслює, що управління надзвичайними ситуаціями є безперервним процесом, який вимагає постійних зусиль з боку державних і неурядових учасників, залучених до процесу. Хоча кількість етапів у циклі може відрізнятися залежно від моделі, вони, як правило, охоплюють ті самі основні елементи: запобігання, підготовленість, реагування та відновлення (Рисунок 2.1). Хоча етапи циклу можна застосовувати до таких різноманітних надзвичайних ситуацій, як стихійні лиха, громадянські заворушення та війни, конкретні заходи, пов'язані з кожною ситуацією, суттєво відрізняються. Наступні розділи будуть зосереджені на застосуванні процесу управління катастрофою, відновлення та відбудови в контексті війни та спиратимуться на приклади з України.

Рисунок 2.1. Життєвий цикл зниження ризику катастрофи



Джерело: розробка автора на основі (Australian Council of Social Service, 2015<sup>[8]</sup>; Federal Emergency Management Agency, 2013<sup>[9]</sup>; University of Central Florida, 2022<sup>[10]</sup>; WHO, 2017<sup>[11]</sup>; Bello, Bustamante and Pizarro, 2021<sup>[12]</sup>).

### Запобігання

Перший етап циклу спрямований на запобігання катастрофам, тобто виявлення потенційних небезпек і їх причин, а також картування груп населення та інфраструктури, які знаходяться під загрозою до, під час або після надзвичайної ситуації. Актуальність картування та забезпечення безпеки таких критичних активів підкреслюється нещодавнім використанням Російською Федерацією Запорізької АЕС на півдні України як бази для зберігання та запуску зброї зі створенням значного ризику ядерного забруднення (The Wall Street Journal, 2022<sup>[13]</sup>). Останніми роками в Україні лунають заклики до розвитку державної системи захисту критичної інфраструктури. Якщо цей пункт буде належним чином включено в законодавство, він встановить критерії класифікації критичної інфраструктури, а також внесе ясність у розподіл завдань і відповідальності щодо захисту критичної інфраструктури (Ivanenko, 2020<sup>[14]</sup>).

Профілактичні заходи також включають дії щодо зменшення ймовірності матеріалізації ризиків (University of Central Florida, 2022<sup>[10]</sup>; UNDRR, 2015<sup>[15]</sup>; Bello, Bustamante and Pizarro, 2021<sup>[12]</sup>). Наприклад, залежно від контексту, організація військових навчань та інвестиції в (місцеві) оборонні можливості можуть відіграти роль стримуючих факторів збройного конфлікту. Незважаючи на те, що запобігання передбачає створення механізмів і можливостей для уникнення катастрофи, важливо визнати, що не завжди можна передбачити надзвичайні ситуації чи навіть їм запобігти.

### Підготовленість

Оскільки профілактичні заходи можуть не принести результатів, передумовою для ефективного управління надзвичайними ситуаціями є інвестиції в підготовленість до катастрофи. Це вимагає адміністративного та аналітичного потенціалу для виявлення можливої катастрофи та моніторингу її розвитку, а також здатності розробляти та регулярно оновлювати стратегічні плани реагування. Підготовленість передусім охоплює заходи, які вживаються до виникнення надзвичайних ситуацій, наприклад створення систем раннього попередження, проведення моделювання надзвичайних ситуацій або розробка планів аварійної ситуації та евакуації (UNDRR, 2015<sup>[15]</sup>). Створення територіальних планів на випадок надзвичайних ситуацій є особливо актуальним, оскільки ризики,

пов'язані з потенційними катастрофами, а також можливості для ефективного реагування на потрясіння, як правило, відрізняються в різних регіонах.

Ефективна підготовленість до катастроф вимагає нарощування необхідного фінансового та людського потенціалу залучених учасників. Необхідно також створити ефективні механізми горизонтальної та вертикальної координації та комунікації. Вони дозволяють швидко повідомляти про ризики катастрофи та гарантують, що різні урядові та неурядові суб'єкти знатимуть, що робити та як реагувати у разі виявлення катастрофи. Їх також можна використовувати для координації заходів із реагування на катастрофи та відновлення в різних секторах і юрисдикціях (наприклад, регіонах та/або муніципалітетах).

Україна пропонує кілька прикладів заходів з підготовленості до катастрофи. Останніми роками було прийнято серію норм (Державних стандартів) для різних етапів управління катастрофами. Вони стосуються, до прикладу, вимог щодо реагування на надзвичайні ситуації, а також обміну інформацією в ситуації до та після катастрофи (Terentieva et al., 2021<sup>[16]</sup>). Крім того, за кілька місяців до війни 2022 року Київ створив місцеві евакуаційні комісії, які мали діяти у разі нападу Російської Федерації (Zerkalo Nedeli, 2022<sup>[17]</sup>). Крім того, 1 січня 2022 року набув чинності новий закон, який уточнив ролі та обов'язки різних рівнів влади, пов'язані з територіальною обороною. Закон визначає, що обласні, районні та міські ради відповідають за підтримку підготовки та виконання завдань національного опору та забезпечення належного фінансування заходів територіальної оборони (Verkhovna Rada, 2022<sup>[18]</sup>). У відповідь на це в січні та лютому 2022 року кілька областей і муніципалітетів затвердили програми фінансування таких заходів (Romanova, 2022<sup>[19]</sup>). Це сприяло формуванню добровольчих (воєнізованих) формувань на муніципальному рівні, доповнюючи таким чином діяльність Збройних Сил України, і допомогло муніципалітетам протистояти вторгненню.

### Реагування

Етап реагування стосується роботи громадськості та неурядових організацій над зменшенням шкідливого впливу катастрофи при її настанні. На цьому етапі вводяться в дію плани на випадок надзвичайних ситуацій і розгортаються наявні людські та матеріальні ресурси.

Реагування на катастрофу може потребувати законодавчих заходів. Так, для ефективного реагування на російську агресію 24 лютого 2022 року в Україні було оголошено воєнний стан, загальну мобілізацію та заборону на виїзд громадянам чоловічої статі віком від 18 до 60 років (President of Ukraine, 2022<sup>[20]</sup>). Тут також сприяли створенню обласних, районних і міських військових адміністрацій. Після цього було прийнято додаткове законодавство для роз'яснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади в умовах воєнного стану. Наприклад, місцеві органи влади отримали додаткові повноваження щодо перерахування коштів з місцевих бюджетів Збройним Силам України та обстеження пошкоджених внаслідок війни будівель і споруд. Крім того, були уточнені умови створення місцевих військових адміністрацій. До них належать потенційні ситуації, коли муніципальні адміністрації чи їхні мери не виконують свої конституційні чи законодавчі повноваження (Association of Ukrainian Cities, 2022<sup>[21]</sup>). Наприкінці лютого 2022 року уряд також пом'якшив критерії вступу цивільних осіб до сил територіальної оборони. У результаті до початку квітня 110 000 цивільних приєдналися до підрозділів територіальної оборони по всій країні та згодом підтримували захист критичної інфраструктури (Romanova, 2022<sup>[19]</sup>).

Враховуючи те, що катастрофи мають тенденцію розгортатися несподіваним чином, ефективне реагування вимагає значного ступеня адаптивності з боку залучених учасників, а також механізмів реагування на катастрофи.

### Відновлення

Фазу відновлення можна розділити на кілька етапів. Перший передбачає вжиття надзвичайних заходів, спрямованих на надання допомоги постраждалому населенню, а також відновлення роботи основної фізичної та економічної інфраструктури (Calame, 2005<sup>[22]</sup>). Це означає відновлення

спроможності надавати базові послуги громадянам та нормалізацію виробничої діяльності (Bello, Bustamante and Pizarro, 2021<sup>[12]</sup>). Наприклад, після війни в Косово 1999 року різні міжнародні інституції працювали разом, щоб оцінити нагальні потреби Косова у відбудові. На основі цієї оцінки було проведено низку міжнародних донорських конференцій для збору коштів на відновлення Косова. Оцінка потреб визначила короткострокові пріоритети відбудови, включаючи житловий фонд, водопостачання та каналізацію, енергетику, телекомунікації та господарську інфраструктуру.

Другий етап відновлення передбачає перегляд і модернізацію стратегічної інфраструктури та механізмів для запобігання повторенню небезпеки, яка спровокувала катастрофу, а також будь-яких інших загроз, яким піддається територія. Вкрай важливо винести уроки з поточних катастроф, щоб запобігти повторенню цих ризиків. Ефективне відновлення часто вимагає розробки інтегрованої стратегії відновлення, яка визначає коротко-, середньо- та довгострокові пріоритети відбудови та встановлює засоби реалізації.

Заходи, пов'язані з різними етапами циклу управління катастрофою, можливо, доведеться впроваджувати паралельно, залежно від типу та масштабу катастрофи. Наприклад, оскільки війна в Україні вплинула на регіони та муніципалітети дуже різними способами та в різні моменти часу, в деяких містах, таких як Ірпінь та Буча, вже проводяться роботи з відновлення, тоді як в інших, які все ще знаходяться на лінії фронту, і надалі потрібні заходи з реагування на катастрофу.

### ***Місцеві органи влади відіграють вирішальну роль в управлінні ризиками та відновленні***

Ефективне управління катастрофою досягається за активної участі всіх рівнів влади, а також організацій громадянського суспільства, приватного сектору, місцевих лідерів та окремих громадян. Особливо слід відзначити роль місцевих органів влади. Як інституційний рівень, який є найближчим до громадян, регіональні — і особливо місцеві — органи влади часто першими виявляють надзвичайну ситуацію (або передбачають потенційну надзвичайну ситуацію) і, як правило, знаходяться в авангарді заходів із реагування на катастрофи та відновлення. Прикладом цього є дії українських муніципалітетів після 24 лютого 2022 року, багато з яких швидко відреагували на мінливе середовище безпеки та потреби свого населення, наприклад, працюючи з волонтерами для організації допомоги для військових і внутрішньо переміщених осіб.

Зростаюче визнання ролі місцевих урядів в управлінні катастрофою ілюструється різними механізмами та рекомендаціями, наданими міжнародними організаціями. Наприклад, Сендайська рамкова програма зі зниження ризику катастроф на 2015-2030 рр. спрямована на «суттєве зниження ризику катастроф і збитків» (United Nations, 2015<sup>[23]</sup>). Ця рамкова програма визнає життєво важливу роль місцевих урядів у досягненні цієї мети, чітко закликаючи до розширення повноважень місцевих урядів за допомогою регулятивних і фінансових засобів для співпраці та координації з відповідними учасниками в управлінні ризиками катастроф на місцевому рівні. Так, Рамкова програма вказує на те, що «хоч роль національного та федерального урядів штатів у сприянні, керівній та координаційній діяльності залишається важливою, необхідно надати місцевим органам влади та місцевим громадам повноваження для зниження ризику катастрофи, у тому числі за допомогою ресурсів, стимулів та відповідальності за прийняття рішень у міру необхідності» (United Nations, 2015<sup>[23]</sup>).

Центральну роль, яку місцеві органи влади відіграють в управлінні катастрофою та відновленні після катастрофи, також підкреслено в *Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо управління критичними ризиками* (OECD, 2014<sup>[24]</sup>). У них пропонуються заходи, які можуть вживати уряди всіх рівнів у співпраці з приватним сектором і один з одним, для забезпечення кращого оцінювання, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та відновлення після них (Вкладка 2.3).

### Вкладка 2.3. Рекомендації ОЕСР щодо управління критичними ризиками

Відповідно до *Рекомендацій Ради ОЕСР щодо управління критичними ризиками* країнам-членам (і не членам) ОЕСР рекомендується:

- Встановлення та просування комплексного транскордонного підходу до управління ризиками в країні, що враховує всі небезпеки, який слугуватиме основою для підвищення національної стійкості та оперативності реагування;
- Забезпечення підготовленості за допомогою прогнозного аналізу, оцінки ризиків і механізмів фінансування для кращого передбачення складних та широкомасштабних наслідків;
- Підвищення обізнаності про критичні ризики для мобілізації домогосподарств, підприємств і міжнародних учасників та сприяння інвестиціям у запобігання та пом'якшення ризиків;
- Розвиток здатності до адаптації в управлінні катастрофою шляхом координації ресурсів між урядом, його установами та більш широкими мережами для підтримки своєчасного прийняття рішень, комунікації та реагування на надзвичайні ситуації;
- Демонстрування прозорості і підзвітності у прийнятті рішень, пов'язаних із ризиками, шляхом впровадження належних практик управління на основі постійного вивчення досвіду та науки.

Джерело: Розробка автора на основі (OECD, 2014<sup>[24]</sup>).

Регіональні та місцеві органи влади можуть відігравати важливу роль на всіх етапах циклу управління катастрофою. Їхні знання з перших рук про соціальні, економічні, інфраструктурні та екологічні потреби та активи громади дають їм ідеальні можливості для виявлення потенційних небезпек, картування фізичних та економічних збитків і визначення окремих груп, які можуть бути під загрозою в надзвичайних ситуаціях. Місцеві органи влади також можуть розширити потенціал реагування місцевих державних службовців і неурядових учасників за допомогою освітніх програм із запобігання катастрофам (UCLG, 2015<sup>[25]</sup>). Крім того, вони можуть ухвалювати місцеві стратегії зі зниження ризику катастроф і створювати платформи для координації запобігання катастрофам за участю багатьох учасників (Malalgoda, Amaratunga and Pathirage, 2010<sup>[26]</sup>). Такі платформи використовуються для передачі інформації про ризики катастрофи та забезпечення того, щоб різні урядові та неурядові суб'єкти знали, що робити у разі виявлення катастрофи та як реагувати на неї. Вони також можуть бути використані для координації заходів з реагування на катастрофи та відновлення. Крім того, місцеві органи влади можуть організовувати періодичні навчання з моделюванням надзвичайних ситуацій. Також, як обговорюється нижче, вони часто повинні керувати діями у разі виявлення надзвичайної ситуації та надавати інформацію про термінові місцеві потреби вищим рівням влади.

Незважаючи на визнану цінність місцевих органів влади у підтримці заходів із управління катастрофою, їм часто не вистачає фінансових і людських ресурсів для виконання дій зі зниження ризику катастроф і підвищення стійкості (Malalgoda, Amaratunga and Pathirage, 2010<sup>[26]</sup>). Крім того, регіональні та місцеві органи влади часто стикаються з проблемами, пов'язаними з ефективною координацією та комунікацією з іншими рівнями влади та неурядовими суб'єктами. У цьому відношенні існуючі механізми багаторівневого управління мають вирішальне значення, оскільки вони встановлюють повноваження місцевих органів влади, підтримують їхню здатність діяти та забезпечують необхідні ресурси та механізми для виконання завдань — усі важливі елементи для оцінки спроможності місцевих органів влади надати підтримку в управлінні катастрофою.

## Адаптивні багаторівневі механізми врядування для ефективного управління катастрофою та відновлення

У цьому розділі оцінюються переваги та недоліки прийняття децентралізованого підходу до управління катастрофою, відновлення та відбудови. У ньому також розглядається цінність адаптивної координації та механізмів зв'язку, а також обговорюються переваги прийняття орієнтованого на місце підходу до управління катастрофою. Далі йде обговорення того, як і за яких умов чіткий розподіл обов'язків між рівнями врядування може допомогти органам влади підготуватися до надзвичайних ситуацій, реагувати на них і відновлюватися після них.

### **Компроміси між децентралізацією та централізацією для управління катастрофою**

На користь прийняття децентралізованого підходу до управління ризиками катастроф можна навести декілька аргументів. Наприклад, чітке розуміння регіональними та місцевими органами влади місцевого контексту та вразливості може допомогти їм підготуватися до конкретних типів природних або техногенних катастроф, які можуть статися на їхній території. Крім того, оскільки катастрофи можуть виникнути несподівано, місцеві органи влади, в принципі, мають хороші можливості для виявлення надзвичайних ситуацій і негайного реагування (Bae, Joo and Won, 2016<sup>[27]</sup>). Також, у сценарії відновлення та відбудови децентралізований підхід може краще забезпечити надання екстреної допомоги, яка буде адаптованою до місцевих потреб. Нарешті, це також може сприяти інноваціям, оскільки заходи з управління катастрофою та відновлення можуть бути швидко протестовані та посилені в разі успіху (Hermansson, 2018<sup>[28]</sup>; OECD, 2021<sup>[29]</sup>).

Однак на користь більш централізованого підходу до управління катастрофою також є аргументи. Наприклад, він може забезпечити політичний контроль і зменшити витрати на короткострокову координацію через прийняття рішень згори донизу. Крім того, децентралізація може створити більш фрагментарну реакцію уряду на стихійне лихо, підриваючи ефективність. Децентралізація управління катастрофою також може призвести до складніших систем підзвітності, створюючи можливості для різних рівнів влади уникнути відповідальності або перекласти провину, коли вони стикаються з громадською критикою (Hermansson, 2018<sup>[28]</sup>). Крім того, особливо у випадку мега-катастроф, місцеві органи влади можуть не мати необхідних людських і матеріальних ресурсів для ефективного реагування (Bae, Joo and Won, 2016<sup>[27]</sup>). Інженерний корпус армії Сполучених Штатів (США) пропонує один із таких прикладів. У США підготовленість до надзвичайних ситуацій і реагування на них є головним обов'язком органів влади штату та місцевого самоврядування. Проте, коли масштаби лиха перевищують місцеві можливості, Інженерний корпус армії може надати органам влади штату і місцевого самоврядування технічну консультацію, інженерні послуги та підтримку в надзвичайних ситуаціях (Center for Homeland Defense Security, n.d.<sup>[30]</sup>).

Також існують деякі докази чіткого зв'язку між ступенем політичної, адміністративної чи фінансової децентралізації країни та якістю її заходів з управління катастрофою і відновлення. Зрештою, це залежить від типу та масштабу надзвичайної ситуації, якості багаторівневої системи управління та плану децентралізації, включаючи чіткий розподіл обов'язків між рівнями влади, та від того, наскільки відповідні рівні влади мають адекватні людські і фінансові ресурси для виконання свого мандату (Hermansson, 2018<sup>[28]</sup>; OECD, 2021<sup>[29]</sup>). Крім того, це залежить від того, чи при управлінні катастрофою застосовується орієнтований на місце підхід, чи існує ефективна координація та комунікація між учасниками (Вкладка 2.4) (Bae, Joo and Won, 2016<sup>[27]</sup>).

#### Вкладка 2.4. Ефективне управління катастрофою вимагає орієнтованого на місце підходу

Незалежно від того, чи катастрофа була спричинена діяльністю людини чи є природною, вона, як правило, має територіально диференційовані причини та наслідки. Таким чином, підхід, орієнтований на місце, може принести користь в процеси управління катастрофою та відновлення після неї.

Орієнтований на місце підхід передбачає, що соціальні, економічні, екологічні та інституційні характеристики території мають значення. Він також передбачає, що залучення місцевих суб'єктів є важливим, чи то виключно для визначення та формулювання місцевих потреб і пріоритетів, чи також і для реалізації конкретних дій.

Орієнтований на місце підхід до управління катастрофою і відновлення стосується набору заходів і дій, адаптованих до найнагальніших територіальних потреб і підготовленості конкретних місцевих учасників. Цей підхід можна застосувати до всіх етапів циклу управління катастрофою – від розробки місцевих систем раннього попередження та створення місцевих координаційних органів до розробки та реалізації територіальних планів управління катастрофою і стратегій відновлення.

Існують докази того, що можливості зробити внесок у відбудову та відновлення після насильницьких конфліктів і надзвичайних ситуацій на місцевому рівні є кращими, ніж на вищих рівнях влади. Наприклад, звіт Світового банку про програми допомоги в нестабільних країнах показує, що орієнтовані на місце підходи можуть дати конструктивні результати, якщо їх розробка базується на: (1) оцінці місцевих особливостей і консультаціях із місцевими учасниками, і (2) якщо впровадження є гнучким і дозволяє враховувати локальний внесок. Наприклад, у 1990-х роках була створена програма Sheila для підтримки постконфліктного відновлення Камбоджі. Програма спрямовувала кошти через уряди провінцій для фінансування невеликих інфраструктурних проектів, розроблених за участю жителів. Вирішальним елементом успіху програми було бажання керівних органів програми вносити регулярні коригування на основі потреб і проблем різних (місцевих) учасників.

Джерело: розробка автора на основі (Barca, McCann and Rodríguez-Pose, 2012<sup>[31]</sup>; UNDP, 2008<sup>[32]</sup>; World Bank, 2007<sup>[33]</sup>).

З огляду на масштаби руйнувань в Україні, які відрізняються між регіонами та муніципалітетами, може знадобитися поєднання як централізованого, так і децентралізованого підходів. У великих частинах країни регіональні та муніципальні структури управління все ще функціонують відносно добре і дозволяють органам місцевого самоврядування продовжувати надавати основні послуги громадянам, незважаючи на серйозну напруженість ситуації. У таких місцях децентралізований підхід може сприяти розробці та реалізації заходів з відновлення, адаптованих до місцевих потреб. Такий підхід також може бути корисним для мобілізації внеску місцевих громад і тестування інноваційних заходів місцевого відновлення. У той же час є багато муніципалітетів, де більша частина інфраструктури була зруйнована, значна частина населення переміщена, а муніципальне управління серйозно ослаблене або взагалі відсутнє. У таких випадках може знадобитися більш централізований підхід до управління катастрофою та відновлення, якщо місцевих людських, матеріальних і фінансових ресурсів недостатньо для ефективного реагування.

## ***Хороша координація та комунікація зменшують ризик невдач в управлінні катастрофою***

Катастрофи часто виходять за межі місцевих, регіональних чи навіть національних кордонів. Таким чином, ефективне управління ризиками на місцевому рівні залежить від багаторівневої та міжюрисдикційної координації та співпраці (Wilkinson, Comba and Peters, 2014<sup>[34]</sup>). Через їх багатовимірний вплив надзвичайні ситуації, спричинені збройним конфліктом чи стихійним лихом, не можуть бути вирішені одним сектором (наприклад, оборона, охорона здоров'я). Натомість вони вимагають горизонтально-інтегрованої відповіді. Таке реагування може, до прикладу, вимагати залучення міністерств, відповідальних за економічний розвиток (щоб забезпечити фінансову допомогу та заходи відновлення), соціальних служб (для зміцнення мереж соціального захисту), а також установ, відповідальних за громадську безпеку та правопорядок (для ефективного реагування на випадки насильства, забезпечення громадського порядку або надання матеріально-технічної підтримки) (Bello, Bustamante and Pizarro, 2021<sup>[12]</sup>).

### *Важливість досягнення балансу між різними формами координації*

Скоординоване реагування між рівнями влади може звести до мінімуму збої в управлінні катастрофою. Існують різні форми координації, які можна використовувати, починаючи від централізованих командних структур і закінчуючи більш гнучкими мережами з кількома учасниками. Основним ризиком нескоординованих дій у ситуації катастрофи є «перекладання відповідальності» на інші рівні влади, що може призвести до неузгодженого реагування та створити колективний ризик. Наприклад, можуть існувати обмежені стимули для співпраці між різними юрисдикціями (як от спільне використання обладнання, кваліфікованого персоналу тощо), якщо підтримка сусіднього муніципалітету може підірвати власну здатність адекватно реагувати на ситуацію катастрофи (OECD, 2014<sup>[24]</sup>; OECD, 2021<sup>[29]</sup>).

Перед лицем катастрофи механізми координації повинні забезпечувати реагування на різні потреби. Наприклад, часто існує потреба в твердому лідерстві та центральному керівництві, чітко визначених обов'язках і добре налагодженому ланцюжку командування через ієрархічні структури (Christensen et al., 2015<sup>[35]</sup>). Гарний приклад цього – Україна. На початку лютого 2022 року центральне військове командування країни разом із представниками національних і місцевих органів влади взяло участь у засіданні Конгресу регіональних і місцевих влад, на якому командувач збройних сил надав інформацію про те, як місцеві органи влади можуть сприяти територіальному захисту країни у разі надзвичайної ситуації (Romanova, 2022<sup>[19]</sup>).

Мережі для управління катастрофою стали ще одним важливим інструментом реагування на складні кризи та вимагають залучення багатьох учасників (Karucu and Garayev, 2016<sup>[36]</sup>). Наприклад, координаційні мережі можуть бути особливо корисними, коли багато національних і міжнародних організацій з розвитку та учасників громадянського суспільства впроваджують заходи з реагування на катастрофи та відновлення після них.

Хоча централізований і мережевий підходи до координації дій в умовах катастрофи мають свої переваги, іноді вони все ж бувають неефективними. Це може статися, наприклад, коли ієрархічні структури не дозволяють здійснювати навчання знизу вгору або використовують переважно галузевий підхід до управління багатовимірною катастрофою. Подібним чином, без ретельного проектування та зобов'язань з боку залучених учасників, гнучкі мережеві заходи можуть бути неефективними (Christensen et al., 2015<sup>[35]</sup>). Наприклад, після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року існувало небагато механізмів координації для залучення підтримки, наданої мережами неурядових організацій, що підірвало ефективність їхніх зусиль (Ranghieri and Ishiwatari, 2014<sup>[37]</sup>).

Ключове питання для політиків полягає в тому, як налагодити координаційні механізми управління катастрофою, які б забезпечили баланс між організаційною стабільністю, спеціалізацією та швидким

реагуванням, водночас дозволяючи адаптуватися до мінливих обставин. Відповідь на це запитання має ґрунтуватися на детальній оцінці механізмів багаторівневого управління в країні. Наприклад, чим більше децентралізована країна, тим більшою може бути потреба у створенні вертикальних координаційних платформ, щоб мінімізувати ризик фрагментованого реагування в області політики. У зв'язку з цим асоціації місцевих органів влади можуть відігравати фундаментальну роль у сприянні вертикальній координації та комунікаційних зусиллях — шляхом поширення інформації, визначення та обміну рішеннями та підтримки впровадження надзвичайних заходів своїми членами (OECD, 2021<sup>[29]</sup>). В Україні, наприклад, різні асоціації органів місцевого самоврядування зробили внесок у розробку законодавства про завдання та обов'язки муніципалітетів в умовах воєнного стану, задовольняючи таким чином потреби своїх членів. Вони також організували зустрічі з національними та міжнародними партнерами для мобілізації підтримки українських муніципалітетів.

Питання про те, як налагодити координаційні механізми управління катастрофою, залежить від масштабу та типу катастрофи, з якою стикається уряд. Наприклад, вертикальна координація може бути особливо цінною в ситуаціях, коли наслідки потрясіння вважаються національними і де всі регіони можуть постраждати подібним чином. Для потрясінь, які впливають на невелику кількість регіонів, корисним може бути більш децентралізований підхід, оскільки він дає змогу реалізувати більш індивідуальні рішення та може сприяти швидкому реагуванню. Зважаючи на масштаби руйнувань, спричинених війною в Україні, а також її територіально диференційований вплив на регіони та міста, роботу національних координаційних органів можна доповнити більш гнучкими мережами на регіональному та муніципальному рівнях. Такі мережі можуть об'єднувати досвід урядових та неурядових учасників для вирішення конкретних місцевих проблем – військових, гуманітарних, економічних чи екологічних.

Залежно від типу катастрофи та її територіального впливу також можуть бути встановлені механізми міжюрисдикційної координації. Наприклад, після урагану «Ендрю» кілька південних штатів США створили систему взаємодопомоги для полегшення спільного використання ресурсів (Вкладка 2.5). Так само в Україні області, розташовані далі від лінії фронту, надали гуманітарну допомогу областям, які більше постраждали від війни. Вони також сприяли евакуації громадян (PROSTO, 2022<sup>[38]</sup>).

### Вкладка 2.5. Угода США про допомогу в надзвичайних ситуаціях

Угода про допомогу в надзвичайних ситуаціях (ЕМАС) спочатку була розроблена як механізм, який штати могли використовувати для швидкого надання матеріальних і людських ресурсів у відповідь на ранні стадії катастрофи. Пізніше угоду було розширено до загальнонаціональної угоди про взаємодопомогу між штатами, яка сприяла підтримці процесам управління катастрофою та відновлення після неї між штатами та всередині штату.

Під час оголошених губернаторами надзвичайних ситуацій, незалежно від того, мали вони техногенний чи природний характер, Угода пропонує допомогу через систему, яка дозволяє урядам штатів надсилати персонал і обладнання для підтримки роботи інших штатів з реагування на катастрофи та відновлення. Для уникнення дублювання у роботі розгортання координується з федеральним діями з реагування.

Сила ЕМАС полягає в її зв'язку з федеральними агентствами, національними організаціями та місцевими органами влади. У той же час успіх залежить від обізнаності місцевих органів влади з системою та від того, наскільки вони готові надати уповноважений персонал та інші ресурси.

Джерело: розробка автора на основі (Waugh, 2007<sup>[39]</sup>; ЕМАС, 2022<sup>[40]</sup>).

### *Основним фактором є чітка координація та комунікація між усіма сторонами*

У контексті управління катастрофою та відновлення не менш важливою є координація між рівнями органів влади, а також координація з неурядовими учасниками. Часто масштаби криз виходять за межі здатності уряду впоратися з катастрофою самостійно. Наприклад, громадяни можуть бути зобов'язані виконувати надзвичайні заходи, такі як розпорядження про евакуацію або укриття на місці. Подібним чином до підприємств можуть звернутись з вимогою виробляти матеріали, які вважаються необхідними для ліквідації наслідків стихійного лиха та відновлення, відповідно до Закону США про оборонне виробництво (Federal Emergency Management Agency, 2021<sup>[41]</sup>). Отже, робота державного сектору щодо управління катастрофою повинна координуватися з бізнесом, організаціями громадянського суспільства та окремими громадянами.

Залучення урядових і неурядових організацій до розробки планів управління катастрофою та організація комунікаційних кампаній щодо попередження надзвичайних ситуацій і контролю над ними може допомогти швидко мобілізувати різноманітних учасників для вирішення завдань, спричинених катастрофою. Крім того, організація навчань з моделювання катастроф може дати розуміння ефективності та результативності різних типів механізмів координації, розвинути розуміння обов'язків відповідних учасників і перевірити лінії зв'язку.

Ефективна комунікація у разі катастрофи залежить від відносин між усіма рівнями влади та з державним і приватним секторами. Це означає своєчасне, чітке, регулярне спілкування з чітким меседжем. Учасники повинні знати, що відбувається та чого від них очікують, і бути впевненими, що вони отримують підтримку в невизначений і складний період (OECD, 2021<sup>[29]</sup>). Тут можуть виникнути труднощі, оскільки різні суб'єкти можуть просувати протилежні наративи про катастрофу, її причини та розвиток, як, наприклад, у випадку російської агресії проти України. Крім того, еволюція характеру катастрофи означає, що меседжі, можливо, доведеться коригувати відповідно до нових реалій та/або розуміння надзвичайної ситуації. Це ставить під сумнів здатність урядів усіх рівнів бути послідовними та може створити враження, що комунікація є невпорядкованою. Крім того, соціальні медіа стали ключовим інструментом комунікації під час катастроф. Однак його широке використання викликає особливі проблеми, наприклад, щодо здатності урядів і громадян справлятися з величезною кількістю інформації та визначати її достовірність.

### ***Чіткий розподіл обов'язків може полегшити управління діями в ситуації катастрофи***

Ефективне реагування на надзвичайні ситуації залежить від чіткого розподілу відповідальності між рівнями влади. Однак визначення відповідного рівня, на якому мають виконуватися державні завдання та обов'язки, є складним завданням і залежить від різних елементів. До них належать наявність людських і фінансових ресурсів, а також механізми контролю. Останнє може включати офіційні аудити дій з реагування на стихійні лиха та заходів з відновлення, а також стратегії нижчого рівня, такі як соціальні аудити, відстеження державних витрат і моніторинг з боку громадян.

У багатьох країнах відповідальність між рівнями влади не розподілена чітко. Це може створити серйозні перешкоди для забезпечення загальної ефективності та місцевої політичної підзвітності. Відсутність ясності може виникати через погано визначені сфери політики, а також через те, що функціональні обов'язки (наприклад, завдання, пов'язані з плануванням, фінансуванням, реалізацією, наглядом і контролем) не чітко визначені або є непослідовними (Allain-Dupré, 2018<sup>[42]</sup>). Нечіткий розподіл обов'язків і завдань особливо помітний у сферах політики, які є найбільш «спільними» для різних рівнів управління, таких як освіта, охорона здоров'я та управління інфраструктурою (Allain-Dupré, 2018<sup>[42]</sup>). Це може зашкодити ефективному наданню державних послуг і підзвітності, оскільки суб'єкти можуть уникнути взяття на себе відповідальності, «перекладаючи відповідальність» на інші рівні влади. Ці виклики є особливо проблематичними в контексті катастрофи, яка вимагає швидких, скоординованих і рішучих дій, а також чітких схем зв'язку та підзвітності.

Удосконалення законодавчої та нормативної бази є основним кроком у розгортанні діяльності місцевих урядів щодо реагування на катастрофи (Yilmaz and Boex, 2021<sup>[43]</sup>), який «дозволяє виконання міжвідомчих, багатогалузевих дій з реагування шляхом визначення взаємних і динамічних завдань, а не індивідуальних і статичних ролей» (Yilmaz and Boex, 2021<sup>[43]</sup>). Законодавча та нормативна база, розроблена Колумбією (Вкладка 2.6), може слугувати прикладом того, як можна покращити законодавство та нормативні акти, що підтримують управління катастрофою та відновлення. Цей приклад є особливо повчальним, оскільки оновлена структура дозволяє створювати взаємодоповнюючі органи високого рівня та децентралізовані координаційні органи.

### Вкладка 2.6. Правова та нормативна база для покращення управління катастрофою в Колумбії

У 2012 році уряд Колумбії прийняв Національну політику з управління ризиками катастроф і створив відповідну Національну систему управління ризиками катастроф (NSDRM). Серед інших елементів політики визначає наглядові та координаційні органи та механізми NSDRM, а також їх роль і обов'язки.

Законодавча та нормативна база сприяє нагляду на високому рівні через Національну раду з управління ризиками, членами якої є Президент, а також профільні міністри. Вона також вимагає децентралізованої координації через провінційні, районні та муніципальні ради з управління ризиками катастроф, які відповідають за управління ризиками катастроф у межах своєї відповідної територіальної юрисдикції. Хоча ці ради зазвичай складаються з губернатора або мера та представників їхніх адміністрацій, залежно від самої катастрофи, до участі в засіданнях для обговорення питань, пов'язаних з управлінням ризиками, можуть бути запрошені представники асоціацій громадянського суспільства або університетів. Це дозволяє місцевим радам бути гнучкими у взаємодії з багатьма громадськими та неурядовими учасниками.

Джерело: Розробка автора на основі (The Congress of Colombia, 2012<sup>[44]</sup>; UNDP, 2020<sup>[45]</sup>).

Відсутність чіткості у розподілі обов'язків часто супроводжується дефіцитом ресурсів. У деяких випадках може бути недостатньо вказівок щодо розподілу доходів, визначення вимог до витрат або нарощування потенціалу. В інших випадках, навіть коли обов'язки місцевого уряду чітко визначені, людські та фінансові ресурси, які були б передумовою для успішного виконання їхніх завдань, можуть бути недоступними (Garschagen, 2016<sup>[46]</sup>). У країнах-членах ОЕСР є безліч прикладів нефінансованих або недостатньо фінансованих мандатів, коли місцеві органи влади несуть відповідальність за надання послуг або управління політикою, але не мають вкрай необхідних фінансових ресурсів (OECD, 2019<sup>[47]</sup>). Наприклад, після руйнівних землетрусів у 1999 році Турецька Республіка надала губернаторам і муніципальним органам влади більше повноважень щодо врегулювання криз. Однак це не супроводжувалося інвестиціями в підвищення кваліфікації місцевого персоналу чи значним збільшенням місцевих доходів, що підірвало ефективність реформ у сфері управління катастрофою (Hermansson, 2018<sup>[28]</sup>).

Важливість чіткого розподілу обов'язків між рівнями влади та забезпечення належного фінансування (на відновлення) підкреслюється результатами опитування 300 місцевих органів влади у 2020 році, проведеного ОЕСР та Комітетом регіонів (КР) в перші місяці пандемії COVID-19. Сімдесят п'ять відсотків респондентів зазначили, що фінансування було одним із найбільш дієвих важелів для вирішення наступної кризи (OECD-CoR, 2020<sup>[48]</sup>). Крім того, підтримка національного уряду щодо чіткого визначення ролей і обов'язків між рівнями влади вважалася особливо бажаною (58%) (OECD-CoR, 2020<sup>[48]</sup>).

Крім того, оскільки відновлення може фінансуватися з різних джерел, наприклад, міжурядових трансфертів, національних і місцевих податків, міжнародної допомоги, фінансування приватного сектору та внесків громад тощо, уряди повинні створити механізми відстеження як офіційних, так і приватних коштів. Це може зміцнити довіру як серед донорів, так і серед громадян щодо використання фінансування на управління катастрофою та відновлення, і може допомогти мобілізувати додаткові кошти (World Bank, 2015<sup>[49]</sup>). Прикладом може бути веб-сайт [recovery.org](http://recovery.org), який було створено після світової фінансової кризи 2008 року в рамках Закону про відновлення та реінвестування США 2009 року. Це дозволило громадськості відстежувати витрачання фінансування, яке було надано в рамках федерального пакету стимулів (OECD, 2020<sup>[50]</sup>).

Щоб оцінити та підвищити ефективність розподілу відповідальності за управління діями в ситуації катастрофи, політики можуть розглянути можливість застосування принципу субсидіарності (Melo Zurita et al., 2015<sup>[51]</sup>). Він ґрунтується на принципі, згідно з яким завдання та обов'язки повинні розподілятися до найнижчого компетентного органу (Вкладка 2.7).

### Вкладка 2.7. Концепція субсидіарності для розподілу відповідальності між рівнями влади

Концепція субсидіарності зосереджена на чотирьох основних питаннях, відповіді на які можуть допомогти політикам визначити, чи можна або чи потрібно покласти завдання та обов'язки на місцеві органи влади у ефективний спосіб. Вони також дозволяють органам влади визначити, яких заходів необхідно вжити, щоб забезпечити наявність необхідних механізмів і ресурсів, які дозволять місцевим органам влади належним чином виконувати свій мандат.

1. **Чи існує сфера спільної компетенції?** Відповідь на це запитання полегшує картування можливих накладок обов'язків і функцій.
2. **Чи є необхідність в узгоджених діях?** Відповідь на це питання залежатиме, серед інших елементів, від характеру та територіального масштабу катастрофи. Наприклад, може знадобитися міжюрисдикційне або транскордонне співробітництво.
3. **Чи можливе виконання завдання?** Можливо, органи певного рівня влади не мають адміністративних, фінансових чи матеріальних ресурсів або навіть конституційних повноважень для ефективного виконання конкретних завдань з управління катастрофою і відновлення. Якщо так, можливо, доведеться передати відповідальність на вищий рівень.
4. **Чи існують механізми для забезпечення прозорого та підзвітного виконання завдань і обов'язків?** Відповівши на це запитання, органи влади можуть визначити, чи існують або можуть бути створені механізми нагляду для забезпечення відповідальності відповідних рівнів влади. Якщо це не так, покладання функцій з управління катастрофою та відновлення може створити ризик неправильного розподілу коштів або зловживання повноваженнями при управлінні катастрофою.

Джерело: розробка автора на основі (Melo Zurita et al., 2015<sup>[51]</sup>).

Чіткість у розподілі обов'язків у сферах, які не пов'язані виключно з управлінням катастрофою, також є життєво важливою, оскільки вона може сприяти відбудові ключової інфраструктури після катастрофи. Наприклад, відбудова доріг, широкосмугових мереж або систем водопостачання може бути проблематичною, якщо різні рівні влади не впевнені щодо обсягу та обмежень своїх обов'язків (World Bank, 2015<sup>[49]</sup>). Це один із викликів, які Україні доведеться вирішити під час розробки всебічної стратегії відновлення та відбудови, яка буде зосереджена на нагальних гуманітарних потребах, а також на відновленні місцевої економіки, інфраструктури та сфери надання послуг.

Ще до агресії з боку Росії у 2022 році розподіл повноважень між рівнями влади в Україні вимагав уточнення в кількох секторах. Відповіді на опитування українських муніципалітетів<sup>1</sup> ОЕСР у 2021 році показали, що сфери, у яких опитані муніципалітети повідомили про найменшу ясність щодо обов'язків, це громадський транспорт і дороги, підтримка малих і середніх підприємств (МСП) та енергетика (OECD, 2021<sup>[52]</sup>). Це підтверджується чинним законодавством, яке, до прикладу, чітко не визначає, який рівень місцевих органів влади відповідає за фінансування та здійснення будівництва та утримання місцевих доріг. Дійсно, різні закони покладають відповідальність на області, райони чи муніципалітети (Verkhovna Rada, 2021<sup>[53]</sup>; Verkhovna Rada, 2021<sup>[54]</sup>; Verkhovna Rada, 2021<sup>[55]</sup>). У контексті післявоєнної відбудови це може перешкодити швидкій реконструкції критичної дорожньої

інфраструктури в Україні, якщо уряд не вибере повністю централізований підхід до будівництва та обслуговування доріг, який може недостатньо враховувати місцеві потреби та можливості.

Довоєнні виклики, пов'язані з відсутністю чіткості у розподілі завдань і відповідальності між органами влади різного рівня та доступністю фінансування для виконання їх законного мандату, ускладнюються самою війною. У той час як фінансова спроможність усіх місцевих органів влади послабилася, деякі прифронтові муніципалітети також зіткнулися зі значним скороченням персоналу, оскільки державні службовці могли втекти від війни або приєднатися до військових дій. В інших муніципалітетах попит на надання послуг різко зріс через приплив внутрішньо переміщених осіб. Таким чином, деякі місцеві органи влади все ще здатні виконувати більшість адміністративних завдань і завдань з надання послуг, а інші – ні. Щоб вирішити цю проблему, уряд може вимагати від областей, районів і муніципалітетів вказати, чи можуть вони (тимчасово) виконувати певні функції. Спираючись на цю інформацію, національний уряд міг би, наприклад, заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення співпраці між юрисдикціями, за допомогою якої місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть послуги (включно з переданням певних послуг на підряд).

### **Застосування орієнтованого на місце підходу для підтримки післявоєнного відновлення України**

Вчитись на уроках, отриманих з нещодавнього досвіду відбудови таких країн як Афганістан чи Ірак, може бути проблематично. Характер їхніх конфліктів, рівень етнічного розколу всередині країн і відносна потужність їхніх структур управління, які вступали та виходили з війни, сильно відрізнялися від українських. Зважаючи на це, досвід відновлення західноєвропейських держав після 1945 року може бути більш актуальним для України. Наприклад, технічна та інституційна спроможність України більше порівнянна з можливостями Західної Європи після Другої світової війни, ніж з багатьма країнами, які отримали підтримку післявоєнного відновлення та відбудови в останні десятиліття (Centre for Economic Policy Research, 2022<sup>[56]</sup>). Крім того, подібно до того, як План Маршалла дав поштовх для регіональної економічної інтеграції, індустріалізації та зміцнення впевненості щодо майбутнього Європи після Другої світової війни, національний план відновлення для України міг би сприяти створенню необхідних умов для інтеграції в ЄС. Наприклад, підтримка процесу відбудови може допомогти країні надалі привести свою законодавчу та нормативну базу у відповідність до стандартів ЄС, а також сприяти навчанню з країнами-членами ЄС на умовах «рівний-рівному». Вступ до ЄС є однією з головних цілей Національної ради з питань відбудови України, і важливий крок було зроблено в червні 2022 року, коли Україна отримала статус кандидата в ЄС.

Як і коли може закінчитися вторгнення Росії в Україну, звичайно, поки неясно. Українські та міжнародні політики вже зробили низку важливих кроків до післявоєнного відновлення. У квітні 2022 року уряд України створив Національну раду з питань відновлення України, яка відповідає за розробку національного плану відновлення. Під час конференції з питань відновлення України в Лугано, Швейцарія, проект плану відновлення для України був представлений прем'єр-міністром, а Декларація Лугано, в якій висвітлюються принципи процесу відновлення, була погоджена більшістю учасників (Вкладка 2.8).

## Вкладка 2.8. Проект національного плану відновлення та Декларація Лугано

### Проект національного плану відновлення

Попередній проект плану післявоєнного відновлення, підготовлений Урядом України, визначає 15 стратегічних сфер втручання у відновлення, включаючи інтеграцію в ЄС, зміцнення бізнес-середовища, енергетичну незалежність та модернізацію регіонів. Посилення інституційного потенціалу вважається необхідною умовою для успішної реалізації плану. З цією метою проект плану визначає кілька пріоритетних ініціатив, таких як покращення доступу до цифрових реєстрів для підвищення прозорості та підзвітності; завершення реформ антикорупційної системи; цифровізація сфери надання державних послуг; та професіоналізація державної служби. Для реалізації проекту плану, за оцінками уряду, необхідно 750 мільярдів доларів (375% ВВП України у 2021 році), з яких дві третини мають надати міжнародні партнери.

### Декларація Лугано

Під час конференції з питань відновлення України у 2022 році ЄС окреслив плани щодо розвитку Платформи відновлення України, спільно очолюваної ЄС та Україною, для моніторингу поступу у відновленні та підтримки координації донорів. Уряд України також презентував платформу відновлення під керівництвом України. Крім того, понад 40 країн і кілька міжнародних організацій, включаючи ОЕСР, узгодили сім принципів процесу відновлення, сформульованих в Декларації Лугано:

1. **Партнерство.** Процес відновлення очолюється та керується Україною та здійснюється у партнерстві з її міжнародними партнерами.
2. **Спрямованість реформ.** Процес відновлення має сприяти прискоренню, поглибленню, розширенню та реалізації процесу реформування та забезпечення стійкості України відповідно до її європейського шляху.
3. **Прозорість, підзвітність і верховенство права.** Процес відновлення має бути прозорим і підзвітним народу України.
4. **Залучення багатьох учасників.** Процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними суб'єктами, включно з приватним сектором, громадянським суспільством, академічними колами та місцевими органами влади.
5. **Демократична участь.** Процес відновлення має бути спільним зусиллям усього суспільства, що ґрунтується на демократичній участі, місцевому самоврядуванні та ефективній децентралізації.
6. **Гендерна рівність та інклюзивність.** Процес відновлення має бути інклюзивним і забезпечувати гендерну рівність та повагу до прав людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права.
7. **Стійкість.** Процес відновлення має відновити Україну в раціональний спосіб.

Джерело: розробка автора на основі (Ukraine Recovery Conference, 2022<sup>[57]</sup>; National Recovery Council, 2022<sup>[58]</sup>).

Оскільки велика частина фізичного та людського капіталу країни була знищена, прийняття концепції управління катастрофою та її впровадження на місцевому рівні може допомогти Україні спланувати та реалізувати заходи з відновлення та відбудови. Незважаючи на те, що причини руйнування засобів існування та інфраструктури відрізняються залежно від катастрофи, управління діями в ситуації катастрофи здійснюється за однаковим принципом: розробка та впровадження довгострокової інтегрованої стратегії відновлення та відбудови та підвищення стійкості, а не просто

відновлення пошкодженої інфраструктури. В нагоді можуть стати вісім керівних рекомендацій ОЕСР щодо створення життєздатних регіонів після катастрофи (Вкладка 2.9), оскільки Національна рада з питань відновлення України просувається з розробкою та реалізацією довгострокового національного плану відновлення.

### Вкладка 2.9. Керівні рекомендації щодо створення життєздатних регіонів після стихійного лиха

Після землетрусу 2009 року, який вразив велику територію Італії з містом Л'Аква в епіцентрі, ОЕСР допомогла уряду Італії розробити довгострокову стратегію відновлення економіки регіону Абруццо. Спираючись на цю співпрацю, а також на досвід інших регіонів ОЕСР, де стихійні лиха спонукали до перегляду моделей розвитку, ОЕСР сформулювала вісім політичних рекомендацій щодо створення життєздатних регіонів після катастрофи.

- 1. Переконайтеся, що короткострокові рішення не обмежують довгострокові варіанти.** Робота над відновленням має бути інтегрована в послідовну стратегію економічного та соціального розвитку, зосереджену на довгостроковому економічному потенціалі та створенні робочих місць у постраждалих районах.
- 2. Визначте економічну базу та соціально-економічні чинники, характерні для регіону, для підвищення його стійкості.** Оскільки відновлення може зайняти час, важливо визначити дії з найбільшим потенціалом швидкого впливу на економіку та суспільство. Нарешті, розставлення пріоритетів допоможе забезпечити реальний графік відновлення та швидко дасть сигнал про визнання внеску та відчуття причетності.
- 3. Розробіть інтегровану стратегію відновлення після катастрофи шляхом посилення діалогу між учасниками, щоб підвищити вагу необхідних реформ і якість рішень.** Необхідна співпраця між державно-приватними суб'єктами та різними рівнями управління, оскільки соціальні витрати, пов'язані з катастрофою, виходять за рамки фінансових та організаційних можливостей постраждалого регіону.
- 4. Стратегічний вибір повинен здійснюватися на місцевому рівні.** Незважаючи на те, що необхідні ресурси, будь то фінансові, організаційні чи потенціальні, не можуть бути повністю передані місцевим інституціям, стратегічний вибір для розвитку регіону та політичні інструменти для реалізації цього розвитку повинні здійснюватися на місцевому рівні.
- 5. Використайте катастрофу як нагоду запровадити реформи чи стандарти для країни.** Оскільки національні ресурси та потенціал відіграють важливу роль у визначенні стратегії розвитку регіонів, які пережили катастрофу, після її закінчення слід розробити стандарти, які будуть корисними для всієї країни на випадок майбутніх потрясінь.
- 6. Заохочуйте участь громадськості для сприяння прийняттю рішень.** Катастрофи руйнують не лише фізичний капітал, але й соціальну та культурну текстуру територій. Тому стратегії відновлення мають передбачати розуміння та відображати бачення громади.
- 7. Зробіть громадські обговорення регулярним компонентом стратегії регіонального розвитку.** Місцевим органам влади рекомендовано визначити фізичні та онлайн-простори для обговорень громадою, а також організовувати інституційні зустрічі для обговорення здобутків та забезпечити ефективний вплив висловлених думок на прийняття рішень щодо відновлення.
- 8. Зміцнюйте довіру, підвищуйте рівень підзвітності у розробці політики та потенціал адміністрацій.** Доступність, якість і оприлюднення інформації про витрати на відновлення, а також критерії та терміни відновлення є фундаментальними для побудови довіри до процесу відновлення. Це має поєднуватися з інвестиціями в навички та кошти для створення державних систем моніторингу ефективності.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2013<sup>[59]</sup>).

Національні та місцеві політики також можуть використовувати інструмент *аналізу систем стійкості*, розроблений ОЕСР, щоб допомогти урядам визначити та включити ризики та стійкість до планування своїх стратегій і програм (OECD, 2014<sup>[60]</sup>). Цей інструмент може допомогти національним і місцевим органам влади підвищити стійкість шляхом розвитку трьох видів потенціалу (OECD, 2014<sup>[60]</sup>; UN-ADB-UNDP, 2018<sup>[61]</sup>):

1. **Потенціал до освоєння:** здатність системи підготуватися до потрясінь або запобігати їм, та/або справлятися з їх негативним впливом.
2. **Адаптивний потенціал:** здатність людських систем адаптуватися у відповідь на численні, довгострокові та/або майбутні ризики. Це також стосується здатності вчитися та пристосовуватись після того, як катастрофа матеріалізується.
3. **Трансформаційний потенціал:** здатність робити обдумані кроки, щоб змінити існуючі людські системи таким чином, щоб (потенційні) потрясіння більше не мали жодного впливу.

### ***Вирішення постійних проблем і використання існуючих активів за допомогою орієнтованого на місце підходу***

Застосування орієнтованого на місце підходу до управління катастрофами та відновлення може допомогти Україні подолати проблеми територіального розвитку, які існували до війни, а також підтримати потреби територіально диференційованої відбудови. Прийняття такого підходу є особливо важливим, оскільки війна дуже по-різному вплинула на регіони та муніципалітети: деякі громади були знищені, тоді як інші продовжують надавати основні послуги та мають структури управління, які залишаються в основному недоторканими. Крім того, використання орієнтованого на місце підходу дозволить Україні пристосувати заходи з відновлення відповідно до можливостей місцевих органів влади та неурядових організацій, які відрізняються від місця до місця. Україна могла б підтримати ці зусилля, спираючись на успіхи своїх реформ регіонального розвитку та децентралізації, запроваджених у 2014 році.

#### *Відбудова після катастрофи може створити можливість подолати існуючі проблеми розвитку*

Короткострокові рішення щодо відбудови вплинуть на доступні варіанти довгострокового сталого та справедливого розвитку. Таким чином, зусилля з відновлення мають бути інтегровані в послідовну стратегію соціально-економічного розвитку, зосереджену на довгостроковому економічному потенціалі та створенні робочих місць на всіх постраждалих територіях і у всіх галузях, а також на добробуті громадян. При цьому політики повинні звернути пильну увагу на національні та територіальні тенденції соціально-економічного розвитку та проблеми управління в Україні, які мали місце до агресії Російської Федерації у 2022 році, а також на те, як вони могли змінитися чи загостритися з настанням війни.

Щоб зусилля з відновлення відповідали конкретним регіональним і місцевим потребам, знадобиться посилення потенціалу місцевих органів влади освоювати фінансову допомогу. Це також залежить від посилення їх здатності адекватно мобілізувати матеріальні та фінансові внески неурядових організацій. Нарешті, як і в багатьох постконфліктних ситуаціях і ситуаціях після катастроф, коли надзвичайна ситуація вщухне, можна буде розглянути більш амбітні реформи, включаючи переглянуту довгострокову стратегію регіонального розвитку. Це особливо важливо, оскільки Україна розглядає економічні, інституційні та управлінські реформи, необхідні на шляху до членства в ЄС.

Післявоєнна відбудова може створити умови для покращення минулої ситуації, наприклад, шляхом запровадження радикальних реформ або, можливо, навіть повного пропуску певних етапів політики чи розвитку (OECD, 2009<sup>[62]</sup>). Стратегія відновлення, розроблена Пуерто-Ріко після того, як у 2017

році по ньому вдарили урагани «Ірма» та «Марія», є відповідним прикладом документа з планування, який враховує збитки, завдані стихійним лихом, та існуючі до того умови, а також формулює бачення для майбутнього розвитку (Вкладка 2.10).

### Вкладка 2.10. Стратегія відбудови Пуерто-Ріко

Після ураганів 2017 року, які спустошили Пуерто-Ріко, забравши життя, спричинивши масові руйнування будинків та критично важливої інфраструктури, уряд розробив економічний план та план відновлення після катастрофи. Незважаючи на значні відмінності щодо території та населення, а також у типі катастроф, які вразили обидві країни, досвід відновлення Пуерто-Ріко може стати корисним для України.

Подібно до України, Пуерто-Ріко зіткнулося з депопуляцією, яка підривала економічне зростання. У відповідь в стратегії відновлення Пуерто-Ріко приділялась особлива увага відбудові сильної та конкурентоспроможної економіки, куди хотіли б повернутися мігранти, які залишили острів до або після катастрофи.

План відновлення, який був розроблений за участі муніципальних органів влади, а також неурядових організацій, серед інших, розглядався як можливість трансформувати острів шляхом впровадження перспективних рішень, які могли б поживавити зростання. Його головною метою було: «побудувати нове Пуерто-Ріко для задоволення поточних і майбутніх потреб людей шляхом сталого економічного розвитку та соціальних перетворень; прозорі та інноваційні підходи до управління; стійка, сучасна та передова інфраструктура; і безпечне, освічене, здорове та стійке суспільство».

План розрізняв потреби та пріоритети на короткострокові (1–2 роки), середньострокові та довгострокові (3–11 років). Короткострокові пріоритети включали відновлення процесу надання ключових державних послуг та інфраструктури (наприклад, водопостачання, транспорт, електроенергія) і відбудову будинків. Довгострокові цілі включали зупинку потоку виїзної міграції шляхом зниження витрат на ведення бізнесу, стимулювання офіційної зайнятості та розширення податкової бази. План також включав заходи щодо підвищення кваліфікації робочої сили острова, стимулювання цифровізації та розширення можливостей для підприємництва.

Орієнтовна вартість реалізації плану відновлення становила 139 мільярдів доларів США, що еквівалентно 138% ВВП острова в 2018 році, у рік представлення плану відновлення. До 2021 року на управління катастрофою і відновлення було виділено 63 мільярди доларів, з яких фактично витрачено 18 мільярдів доларів.

Джерело: розробка автора на основі (World Bank, 2022<sup>[63]</sup>; Government of Puerto Rico, 2018<sup>[64]</sup>; CSIS, 2022<sup>[65]</sup>; CNE, 2021<sup>[66]</sup>).

Потрясіння, викликані війною, можуть стати активатором історичних змін для регіонів, які раніше зазнавали труднощів. Наприклад, більшість регіонів України мали справу зі зниженням чисельності населення та робочої сили (див. Розділ 3). Крім того, національна економіка дедалі більше залежала від міста Києва та Київської області, а інші регіони відставали. Існували також великі регіональні відмінності в неофіційному працевлаштуванні. Якщо у 2020 році майже половина загальної робочої сили Чернівецької та Рівненської областей була неофіційно зайнятою, то в інших областях ця цифра становила лише 10% (CabMin, 2021<sup>[67]</sup>). У роботі над відродженням своєї економіки та відбудовою громад Україна за підтримки своїх міжнародних партнерів могла б розробити конкретні програми, спрямовані на вирішення таких проблем. Наприклад, розширений доступ до (міжнародного) асигнування та фінансування може посприяти зниженню рівня неофіційного працевлаштування. Він також може бути спрямований на інвестиції в цифровізацію послуг і створення «єдиного вікна» для

розширення доступу неофіційних працівників до державних ресурсів (наприклад, інформації про реєстрацію бізнесу та фінансування для стартапів, пільг соціального забезпечення тощо).

Існують дані, які свідчать про те, що наявні сильні сторони та проблеми місцевих урядів часто посилюються в ході роботи над відновленням. Наприклад, міста, які розвивалися швидкими темпами до того, як зазнали величезних збитків, спричинених війною, мають тенденцію швидко відновлюватися. І навпаки, міста, розвиток яких був у стагнації або які занепадали до війни, можуть навіть спостерігати прискорення свого занепаду (Calame, 2005<sup>[22]</sup>). Таким чином, при розробці планів відновлення та відбудови, спрямованих на відновлення критичної інфраструктури та підвищення територіальної стійкості, слід враховувати територіальні економічні тенденції та добробут України, а також сильні сторони та проблеми управління.

Слід також звернути увагу на забезпечення працездатності територіально-адміністративного устрою країни на післявоєнний період. Оскільки Україна просувається в розробці та впровадженні національного плану відновлення, можливо, буде доцільно усунути неузгодженості, які існують між Конституцією та законодавством щодо адміністративно-територіальної організації влади. Ключові питання, які необхідно вирішити, включають пошук нової ролі для органів влади районного рівня, які побачили, що їхні обов'язки та фінансування на місцевому рівні зменшились в результаті реформ укрупнення та децентралізації; посилення імплементаційної спроможності областей; а також створення відповідних механізмів нагляду між рівнями влади (наприклад, шляхом запровадження префектур) (див. Розділ 4).

У той же час, політики повинні усвідомлювати, що добра воля та надія громадськості, якими часто характеризуються перші роки відбудови, як правило, недовговічні (USAID, 2022<sup>[68]</sup>). Аналіз різних повоєнних ситуацій показує, що в більшості країн люди розчаровуються та втрачають довіру до процесу відбудови протягом трьох-шести років. Після руйнівного конфлікту люди хочуть якомога швидше відновити рівень життя, до якого вони звикли, і нетерпляче чекають, щоб більш амбітні реформи принесли плоди (Galtung, 2008<sup>[69]</sup>). Це означає, що уряд, за підтримки міжнародних партнерів, повинен буде чітко визначити послідовність зусиль з відновлення та забезпечити, щоб у короткостроковій перспективі було відновлено процес надання основних послуг, організовано забезпечення житлом і запущено місцеву економіку. Швидке просування в цих сферах може підтримати рівень довіри до уряду та донорів і створити базу для підтримки більш амбітних реформ.

### *Національний план відновлення має базуватися на територіально диференційованих потребах та активах*

З початку війни багато країн і міжнародних організацій надали підтримку в грошовій та натуральній формі, щоб допомогти Україні продовжити військові дії, надати гуманітарну допомогу, виплатити зарплату державним службовцям і забезпечити постійне надання послуг, таких як послуги охорони здоров'я, постачання питної води та електрики. Значна фінансова та технічна підтримка, чи то з боку національних урядів, міжнародних організацій чи приватних джерел (наприклад, приватних фондів і діаспори), ймовірно, буде мобілізована для асигнування та фінансування відбудови України. Прикладом цього є результати Конференції з питань відновлення України в Лугано, під час якої багатосторонні банки розвитку, включаючи Європейський інвестиційний банк, оголосили про створення різних трастових фондів за участі численних донорів (European Union, 2022<sup>[70]</sup>).

Відповідно до принципів Декларації Лугано (Вкладка 2.8) цілі відновлення, а також асигнування та фінансування, що надається міжнародним співтовариством, мають відображати національні пріоритети. Однак вони також повинні бути пристосовані до задоволення територіально диференційованих потреб (Вкладка 2.11) і місцевого потенціалу освоєння.

### Вкладка 2.11. Диференційовані потреби українських муніципалітетів у воєнний час

Щоб зрозуміти, як війна вплинула на українські муніципалітети, можна визначити наступні категорії:

- **Муніципалітети, розташовані за лінією фронту**, з відносно непошкодженою фізичною інфраструктурою, які змогли продовжувати надавати базові послуги, такі як освітні послуги, послуги з охорони здоров'я, водопостачання та електропостачання. Багато які з них зіткнулись з великим потоком внутрішньо переміщених осіб, які потребують житла, їжі та інших необхідних речей.
- **Муніципалітети на лінії фронту**, які продовжують мати справу з людськими жертвами, руйнуванням будинків та критично важливої інфраструктури та серйозні труднощі з наданням базових послуг. Муніципалітети цієї категорії часто стикаються з проблемами людських ресурсів, оскільки ключовий персонал міг приєднатися до армії, втекти від війни, бути пораненим або вбитим.
- **Муніципалітети, які були окуповані Росією, а згодом звільнені**. Ці муніципалітети стикаються з особливими проблемами, такими як відновлення пошкоджених будинків та цивільної інфраструктури, повільним поверненням цивільних осіб, які втекли від насильства, а також різного роду негативним впливом окупації на соціальну єдність. Ймовірність наявності наземних мін створює особливо гостру загрозу безпеці. Крім того, у цих муніципалітетах може бути особливо високий попит на психіатричні послуги.
- **Муніципалітети в облозі** стикаються з серйозними проблемами безпеки. Такі муніципалітети можуть бути відрізані від зовнішньої підтримки, а їжа, паливо, вода та ліки можуть бути у великому дефіциті. Часто багато жителів, включаючи місцевих державних службовців, або приєднувалися до армії, або тікали в безпечніші місця. Крім того, деякі муніципалітети, що знаходяться в облозі, не можуть підтримувати регулярний контакт з обласною адміністрацією і змушені самотійно справлятися з кризою.
- **Тимчасово окуповані муніципалітети**, в яких офіційні керівні структури або відсутні, або були замінені окупаційними силами. Інформація про конкретні гуманітарні потреби зазвичай обмежена. Однак потреби, ймовірно, пов'язані з втратою життів, руйнуванням будинків та критичною інфраструктури, перебоями в наданні основних послуг, нестачею людських ресурсів через масову втечу місцевого населення в інші частини України чи інші країни. Крім того, жителі цих муніципалітетів, ймовірно, мають значні потреби в охороні психічного здоров'я.

Джерело: розробка автора на основі (PROSTO, 2022<sup>[38]</sup>).

Ще до війни фінансові та кадрові можливості різних типів муніципалітетів виконувати свої повноваження значно відрізнялися (див. Розділи 4 і 5). Наприклад, відповіді на опитування українських муніципалітетів ОЕСР у 2021 році показали, що 83% із 741 міських муніципалітетів, які надали відповіді, вважають, що вони мають необхідні людські ресурси для виконання своїх завдань. У випадку зі селищними та сільськими муніципалітетами<sup>2</sup> ця цифра становила 73% і 62% відповідно (OECD, 2021<sup>[52]</sup>). Це може свідчити про їх здатність освоювати інвестиційне фінансування. Однак ефективне управління інвестиційним фінансуванням є складним процесом, який залежить не лише від наявності людських ресурсів.

Вимоги до місцевих органів влади зростають у зв'язку з війною, оскільки з'являються нові завдання — від підтримки територіальної оборони до розчищення сміття та ремонту пошкодженої інфраструктури. Ситуація ускладнюється тим, що фінансові можливості деяких муніципалітетів

можуть бути знижені через різке падіння доходів. Проте обсяг змін суттєво різняться по регіонах. Наприклад, муніципалітети, які перебували в облозі (або продовжують зазнавати нападів), часто мають менший потенціал людських ресурсів, ніж до війни, оскільки, до прикладу, державні службовці могли втекти у безпечніші місця. Крім того, хоча фінансовий потенціал усіх місцевих органів влади стрімко впав в перші кілька місяців війни, доходи кількох регіонів і муніципалітетів, які не знаходяться на лінії фронту, повільно почали відновлюватися (Onyshuk, 2022<sup>[71]</sup>). Таким чином, територіально диференційований вплив війни може сприяти поглибленню існуючих регіональних розподілів, зокрема між сходом і заходом країни.

У міру розробки та реалізації національного плану відновлення уряду було б добре адаптувати підтримку для задоволення різних потреб і можливостей муніципалітетів по всій країні та гарантувати, що жодне місце не залишиться позаду. Якщо цього не зробити, це не тільки завадить відбудові місцевої економіки та засобів до існування, а також може створити враження, що відбудова є несправедливою, і підриватиме довіру до уряду та донорів. Категорії, наведені у Вкладка 2.11, можуть стати корисною відправною точкою для впровадження конкретних ініціатив з відновлення, які відповідають місцевим потребам.

*Україна може спиратися на успіх своїх реформ регіонального розвитку та децентралізації після 2014 року*

Визначення бачення та політики відновлення на найвищих рівнях уряду є необхідним для забезпечення їх прийняття та узгодженого застосування в усіх секторах політики. Однак, завершуючи та впроваджуючи національний план відновлення, Україна має бути обережною, щоб не прийняти надто централізований підхід. Це призведе до ігнорування важливого потенціалу підтримки, який місцеві органи влади, особливо муніципалітети, можуть надати, сприяючи успішній роботі з відбудови. Натомість уряд має прагнути до місцевого відновлення як основи для повернення до інтегрованого регіонального розвитку. Пропозиції щодо зміцнення державного управління за допомогою національного плану відновлення є хорошим відправним пунктом з точки зору багаторівневого управління. Вони включають покращення координації та співпраці між муніципалітетами, районами, областями та національним урядом; підвищення кваліфікації місцевих державних службовців; оновлення процесу розподілу завдань і відповідальності між рівнями влади; а також забезпечення достатніх фінансових ресурсів місцевим органам влади для виконання їхніх повноважень (National Recovery Council, 2022<sup>[58]</sup>).

Необхідно звернути пильну увагу на те, як місцеві органи влади можуть бути ефективно залучені до процесу відбудови, включно з доопрацюванням національного плану відновлення, розробкою механізмів асигнування та фінансування відновлення, а також впровадженням і моніторингом конкретних проектів. Крім того, політики повинні переконатися, що області, райони та муніципалітети мають потенціал виконувати національні та місцеві пріоритетні завдання з відновлення.

Уряду рекомендовано оцінити, якою мірою існуючі механізми фінансування регіонального розвитку, реалізації та координації можуть бути використані та вдосконалені для підтримки післявоєнного відновлення та відбудови. Національні та міжнародні політики повинні спиратися на успіхи реформ регіонального розвитку та децентралізації України після 2014 року, які призвели до більш надійного планування регіонального розвитку та покращення рівня надання місцевих державних послуг. Завдяки цим реформам національний, регіональний і муніципальний рівні влади отримали великий досвід у розробці та реалізації стратегій територіального розвитку (див. Розділ 4).

Внаслідок реформ регіонального розвитку та децентралізації також було запроваджено нові міжбюджетні трансферти для регіонального розвитку (див. Розділ 5). Це дозволило органам місцевого самоврядування по всій країні реалізовувати територіально-орієнтовані проекти розвитку. Це також надало місцевим органам влади можливість отримати нові навички управління інвестиційним фінансуванням. Уряд повинен використовувати ці навички для підтримки місцевих

зусиль з відновлення та відбудови. Крім того, в результаті реформ було створено агенції регіонального розвитку, а також різні вертикальні та горизонтальні координаційні органи, які можуть підтримувати узгоджену реалізацію Державної регіональної політики України на всіх рівнях управління, особливо якщо буде подолано низку фінансових, адміністративних та операційних проблем. (Розділ 4). Результатом реформ також стала розробка більш надійної структури взаємодоповнюючих планів і стратегій регіонального розвитку на національному та місцевому рівнях. Ці досягнення можуть стати кроком у відбудові місцевої економіки та громад в Україні.

### ***Партнерство з місцевими урядами та громадянським суспільством у роботі з відновлення***

Доведено, що у постконфліктних країнах, де міжнародне співтовариство підтримало реалізацію програм відновлення, місцеві та керовані громадою роботи над розвитком, як правило, є більш ефективними у вирішенні потреб відновлення, ніж ті, що були розроблені та впроваджені вищими рівнями влади (World Bank, 2007<sup>[33]</sup>). У той же час необхідно подбати про те, щоб зусилля з відбудови та відновлення не втратили ефективність (або не були повністю знівельовані) через динаміку, обмежений нагляд і відсутність механізмів підзвітності у місцевих органах влади.

*Місцеві органи влади можуть підтримати зусилля з відновлення за допомогою існуючих інструментів у сфері політики та надання послуг*

По всій Україні, незважаючи на війну та принаймні частково завдяки реформам децентралізації, значна частина місцевих органів влади змогла максимально використати адміністративні обов'язки та навички у сфері надання послуг, набуті після 2014 року. Наприклад, міські центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), створені в рамках реформи децентралізації, тепер використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб та надання їм доступу до соціальних виплат. Деякі ЦНАП також функціонують як координаційні центри гуманітарної допомоги (PROSTO, 2022<sup>[38]</sup>). Таким чином, роль ЦНАП вийшла за межі простого надання адміністративних послуг. За цих обставин муніципальна влада може краще, ніж національний уряд, розуміти нагальні потреби та ідентифікувати особливо вразливі верстви населення. Є також приклади муніципалітетів, розташованих на заході країни, які надали приміщення підприємствам, що працювали поблизу лінії фронту, для перенесення своїх виробничих потужностей. Крім того, муніципалітети, які стикаються з безліччю проблем (наприклад, падіння доходів, особливо в перші кілька місяців війни, приплив внутрішньо переміщених осіб тощо), розробили плани дій щодо скорочення несуттєвих видатків, продовжуючи при цьому надавати ключові послуги (U-LEAD, 2022<sup>[72]</sup>).

Щоб підтримати ці зусилля, багато національних і міжнародних партнерів з розвитку, наприклад, фінансований ЄС проект U-LEAD, скоригували програмування відповідно до потреб муніципалітетів під час війни. Так U-LEAD використовував мережу регіональних представництв по всій країні для надання муніципалітетам технічної та матеріальної підтримки. Муніципалітети отримали пакети екстреної допомоги для розчищення сміття або розміщення внутрішньо переміщених осіб. Крім того, U-LEAD організував численні офлайн та онлайн тренінги, міжнародні семінари та обміни у форматі «рівний-рівному» для муніципалітетів на такі теми, як відновлення та відбудова через муніципальне партнерство, наслідки воєнного стану для місцевої адміністрації та сфери надання послуг і способи сприяння поверненню біженців до рідних громад (MinRegion, 2022<sup>[73]</sup>; MinRegion, 2022<sup>[74]</sup>; MinRegion, 2022<sup>[75]</sup>).

Використання місцевого досвіду є надзвичайно важливим для орієнтованого на місце підходу та спрямування ресурсів туди, де вони можуть мати найбільший вплив. У зв'язку з цим для національного уряду життєво важливим є створення відповідного простору, заохочення та сприяння активній участі місцевих органів влади у визначенні схем негайної підтримки відновлення, а також більш довгострокових стратегій для посилення територіальної стійкості. Зокрема, різні асоціації

органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад) можна залучити до визначення пріоритетності зусиль з відновлення та розподілу фінансової та матеріальної підтримки з урахуванням потреб території та місцевого потенціалу до освоєння. Крім того, різні рівні місцевих органів влади в Україні можуть підтримувати розробку відкритого національного кадастру територіальних потреб, розробляти та впроваджувати проекти відбудови та відстежувати здобутки роботи над відновленням на місцях.

Однак є сфери, в яких муніципалітетам може знадобитися підтримка для забезпечення необхідного потенціалу для управління роботою над відбудовою (див. Розділ 4). Наприклад, відповіді на опитування ОЕСР, надані українськими муніципалітетами у 2021 році, показують, що близько 40% із 741 опитаного муніципалітету, не вважали, що вони мають необхідний досвід для залучення приватного сектору та окремих громадян до розробки та реалізації планів розвитку (OECD, 2021<sup>[52]</sup>). Однак ця проблема стоїть особливо гостро для сільських муніципалітетів і меншою мірою для селищних і міських. Тож у той час як сільським муніципалітетам може знадобитися певна форма технічної підтримки, щоб належним чином розробити та реалізувати місцеві проекти відновлення, міські та селищні муніципалітети можуть мати більш сприятливі умови для участі у відновленні на ранніх стадіях.

Щоб підтримати ці зусилля, українським та міжнародним політикам рекомендовано сприяти та підтримувати національні та міжнародні ініціативи з навчання у форматі «рівний-рівному», такі як Європейський альянс міст і регіонів для відбудови України, який було засновано в червні 2022 року. Ця ініціатива має на меті об'єднати регіональні та місцеві органи влади в Європі для підтримки зусиль з відбудови, наприклад, шляхом організації тренінгів, мобілізації матеріальної та фінансової підтримки для місцевих проектів та підтримки подальшої інтеграції місцевих урядів України до європейських мереж. Розробники політики повинні забезпечити, щоб такі ініціативи з навчання «рівний-рівному» були адаптовані та націлені на проблеми відновлення кожного типу місцевої громади (міської, селищної та сільської), оскільки їхні конкретні потреби, пов'язані з відновленням, ймовірно, відрізнятимуться.

Багато які з місцевих органів влади можуть не мати спеціального технічного досвіду для оцінки вартості складних місцевих проектів відновлення, що може призвести до пере- або недооцінки фінансових ресурсів, необхідних для реалізації проекту. Рекомендується нарощувати потенціал місцевих органів влади проводити оцінку проектів, яка стосується процесу визначення розміру витрат, вигод і ризиків різних версій проектів, оскільки це сприятиме прийняттю конструктивних рішень в питаннях відновлення. Крім того, оскільки багато людей втекли від насильства, кваліфікована робоча сила (наприклад, інженери, електрики) може бути в дефіциті. Таким чином, на національному та місцевому рівнях уряду рекомендується співпрацювати з професійно-технічними та вищими навчальними закладами, щоб накопичити знання, необхідні для розробки та реалізації ініціатив щодо ремонту пошкоджених або будівництва нових доріг, мостів, шкіл, електричних мереж тощо.

### *Масштаб постконфліктної відбудови вимагає залучення громадянського суспільства та інших неурядових учасників*

Вартість реконструкції критично важливої інфраструктури та відновлення процесу надання основних державних послуг, ймовірно, значно перевищить те, що національний уряд і міжнародна спільнота зможуть мобілізувати в короткостроковій та середньостроковій перспективі. Для сприяння відновленню та відбудові України важливо просувати та підтримувати внесок приватного сектору, наукових кіл, організацій громадянського суспільства (ОГС), організацій соціальної економіки (наприклад, асоціацій, фондів, кооперативів, спільних організацій та соціальних підприємств) та окремих громадян.

Неурядові організації можуть сприяти встановленню та перевірці місцевих потреб, одночасно визначаючи пріоритети відбудови. Наприклад, сприяння залученню учасників до розробки планів відбудови міст може допомогти визначити, чи мають міста зосереджуватися майже виключно на відновленні пошкодженої інфраструктури, чи також намагатися вирішити міські проблеми, які існували до війни (наприклад, обмежений доступ до громадського транспорту). До прикладу, після Другої світової війни існувала значна різниця у рішеннях щодо відбудови сильно пошкоджених міст. У той час як деякі були націлені на відновлення (історичної) інфраструктури, інші, такі як Ковентрі у Сполученому Королівстві, більше зосереджувалися на потребах користувачів і ключових міських функціях. По всій Європі розробникам міської політики часто доводилося врівноважувати бажання громадськості відновити «заповітні масштаби, пам'ятники та деталі» з «функціонально-орієнтованими цілями для оновлення міст» (Salame, 2005<sup>[22]</sup>). Ретельне розроблення механізмів залучення учасників може забезпечити врахування конкретних вимог громадян у роботі над відбудовою міст, що може підтримати концепцію загальнонародного надбання та довіру до заходів з відбудови міст. Бюджетування з участю громадськості, яке дозволяє громадянам пропонувати або визначати пріоритетність державних витрат, є одним із таких інструментів.

Неурядові організації також можуть надавати фінансові, матеріальні та людські ресурси для реалізації проектів відбудови, а також проводити моніторинг належного використання фінансування. Крім того, вони можуть забезпечувати базові знання та спроможність надавати послуги в місцях, куди місцеві органи влади, можливо, не зможуть дістатися самостійно, особливо на ранній постконфліктній стадії. Подібним чином організації соціальної економіки є важливими партнерами в питаннях пом'якшення наслідків катастроф. Вони є піонерами стійких бізнес-моделей для надання основних послуг, що підтримують солідарність, ставлять на перше місце людей, а не інтереси капіталу, та заохочують врядування за участі громадськості (OECD, 2022<sup>[76]</sup>). Наприклад, федерація робітничих кооперативів «Mondragon Corporation» допомогла відновити рівень зайнятості та стимулювати економічний розвиток у регіоні Басків після Громадянської війни в Іспанії, і все ще функціонує сьогодні (OECD, 2020<sup>[77]</sup>). Крім того, під час світової фінансової кризи 2008 року організації соціальної економіки були важливим джерелом створення робочих місць. У той час як у 2008 році зайнятість у державному та приватному секторах в Бельгії та Італії впала, працевлаштування у соціальних підприємствах в обох країнах зросло на 11,5% та 20% відповідно (European Union, 2016<sup>[78]</sup>). Зовсім недавно організації соціальної економіки були в авангарді реагування на кризу на пандемію COVID-19, під час якої вони вирішували нагальні медичні та соціальні потреби (OECD, 2020<sup>[50]</sup>). Досвід Японії у використанні державно-приватного партнерства для підтримки зусиль з відновлення та відбудови після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року також може слугувати таким прикладом (Вкладка 2.12).

### Вкладка 2.12. Приклад державно-приватного партнерства для підтримки процесу відновлення Японії у 2011 році

Після великого землетрусу в Східній Японії 2011 року уряд Японії запустив інноваційний проект «готівка за роботу», щоб підтримати людей, які втратили роботу через надзвичайну ситуацію. У рамках цієї ініціативи понад 31 000 безробітних були найняті для роботи над проектами відбудови, підтримки місцевих органів влади у видачі карток жителям або проведення оцінки потреб у центрах евакуації. Ця схема дозволила уряду залучити жінок і людей похилого віку, групи, які часто залишаються поза увагою, в проекти відновлення після надзвичайних ситуацій.

Встановивши партнерські відносини з приватними кадровими агентствами, уряд зменшив тяганину, пов'язану з наймом державних службовців. Це дозволило швидко працевлаштувати постраждалих людей для роботи в організаціях з реагування на стихійні лиха та муніципальних органах влади.

Зусилля національних і місцевих урядів Японії підтримали неурядові організації, які запустили проект найму безробітних для підтримки проектів відбудови. Їхній дохід фінансувався за рахунок національних та міжнародних приватних внесків.

Так само відразу після землетрусу організації соціальної економіки швидко надали послуги допомоги, такі як безкоштовне харчування, житло, догляд за дітьми та координація волонтерської діяльності. Під час процесу відновлення муніципальна влада співпрацювала з організаціями соціальної економіки для організації вивезення сміття та створення систем матеріально-технічного забезпечення.

Джерело: розробка автора на основі (Ranghieri and Ishiwatari, 2014<sup>[79]</sup>; Saito, 2020<sup>[80]</sup>; Sakamoto, 2012<sup>[81]</sup>).

Незважаючи на значну міжнародну підтримку, отриману муніципалітетами, основна частина гуманітарної допомоги була зібрана українськими джерелами: громадянським суспільством, місцевими підприємствами, церквами та окремими особами (PROSTO, 2022<sup>[38]</sup>). Фактично, з моменту революції на Майдані та початку війни на Донбасі в 2014 році країна стала свідком вражаючої мобілізації волонтерів, які допомагали місцевим жителям впоратися з кожною наступною кризою. У багатьох муніципалітетах волонтери надають підтримку місцевій владі, наприклад, організовуючи доставку допомоги жителям, військовим, внутрішньо переміщеним особам та тимчасово окупованим територіям (U-LEAD, 2022<sup>[72]</sup>).

Відновлення та реконструкція можуть створити простір для вирішення вже існуючих проблем розвитку. В Україні зусилля неурядових організацій щодо підтримки країни в реагуванні на війну були неоціненними. Тим не менш, чинне законодавство залишає відносно мало можливостей для неурядових суб'єктів, таких як організації соціальної економіки, для участі у розробці та реалізації стратегій територіального розвитку (див. Розділ 4). Крім того, в Україні немає правової бази для загальної соціальної економіки (European Commission, 2018<sup>[82]</sup>). Таким чином, багато організацій соціальної економіки мають обмежений доступ до заходів підтримки, таких як податкові пільги, пільгові ставки по кредитах або доступ до державних тендерів, що може призвести до обмеження їхнього загального соціального впливу (European Commission, 2018<sup>[82]</sup>; OECD, 2022<sup>[83]</sup>). Це, у свою чергу, обмежує можливості місцевих органів влади залучати підтримку бізнесу, наукових кіл та громадян для досягнення цілей територіального розвитку.

*Динаміка та обмежений нагляд місцевої влади можуть перешкоджати відновленню та відбудові*

Залучення місцевих органів влади до процесів відбудови та відновлення може сприяти успішнішим результатам. Однак для цього уряд, а також міжнародні партнери повинні бути готові пом'якшити існуючі ризики, пов'язані з зацікавленими колами та корупцією, які, як правило, загострюються після катастрофи. Це пов'язано з поєднанням великого надходження коштів на відновлення, тиску на органи влади з метою швидкого розподілу ресурсів та обмеженої здатності національних і місцевих установ до освоєння фінансування (Transparency International, 2012<sup>[84]</sup>).

Важливі уроки можна винести з післявоєнної відбудови Боснії та Герцеговини, під час якої різні міжнародні суб'єкти мали справу з місцевою владою, яка мала прямий контроль над фізичною інфраструктурою. Ця практика дозволила неофіційним владним структурам отримати як матеріальну вигоду від ініціатив відбудови (наприклад, через надання товарів і послуг міжнародним агентствам з відбудови), так і політичну (наприклад, можливість призначати бенефіціарів міжнародної допомоги) (Сох, 2001<sup>[85]</sup>). Такий підхід відображає потребу політиків знайти баланс між прямою допомогою муніципалітетам і допомогою, якою керують вищі рівні влади. Він також підкреслює важливість заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, підзвітність та прозорість. Це особливо актуально в Україні, оскільки оцінки законного та ефективного використання комунальних ресурсів, опубліковані Державною аудиторською службою до війни, виявили серйозні порушення та недоліки (SabMin, 2021<sup>[86]</sup>). Таким чином, уряд та міжнародні партнери повинні підтримувати муніципалітети у питаннях, пов'язаних із місцевими державними закупівлями та прозорим прийняттям рішень. Наприклад, можна провести цільове навчання або розробити прості у використанні інструкції щодо закупівель.

Досвід інших місць післявоєнної відбудови показує, що антикорупційні зусилля часто не мають належного пріоритету, особливо на ранніх стадіях. На першому етапі відновлення очікування від місцевих громад і донорів є високими, існує низький попит на підзвітність, дуже високий приплив зовнішнього фінансування, тож боротьба з корупцією може вважатися перешкодою для досягнення «швидких перемог». Після цього, як правило, настає період, коли корупція вкорінюється, а початкові високі очікування щодо відновлення перетворюються на розчарування, оскільки сприйняття корупції суспільством зростає (Galtung, 2008<sup>[69]</sup>).

Уряд України чітко заявив про корупційні ризики, пов'язані з відновленням, і про необхідність негайного вирішення цього питання. Як зазначено у Вкладка 2.8, проект національного плану відновлення визначає завершення реформ антикорупційної системи, розпочатих після революції на Майдані, як ключовий пріоритетний напрямок. Однак такі реформи високого рівня можуть потребувати часу, щоб дати відчутні результати. Щоб знизити ризик корупції в короткостроковій перспективі, національні політики та донори повинні розглянути можливість інвестування в процеси підзвітності на рівні громади, які можна встановити відносно швидко. Наприклад, у багатьох країнах використовуються такі механізми підзвітності громадян, як бюджетування за участі громадськості, відстеження державних витрат, моніторинг надання державних послуг та консультативні ради громадян (Galtung, 2008<sup>[69]</sup>; World Bank, 2004<sup>[87]</sup>). Однак, щоб ці механізми працювали, громадяни повинні мати доступ до якісних даних про заплановані бюджетні витрати, державні закупівлі, виконання бюджету та результати відновлювальних заходів (USAID, 2022<sup>[68]</sup>). Тому уряд повинен розглянути можливість створення цифрових платформ, які дозволять державним і неурядовим суб'єктам відстежувати кошти та проекти.

Оцінка (міжнародної) допомоги у відбудові у восьми постконфліктних ситуаціях показала, що місцевим ОГС та місцевим громадам було важко отримати актуальну інформацію про потоки допомоги. Більше того, у кількох випадках, коли міжнародні партнери з розвитку докладали зусиль, щоб повідомити про результати допомоги, документи часто були недоступні або доступні лише англійською мовою (Galtung, 2008<sup>[69]</sup>). Прикладом може слугувати система управління інформацією

про онлайн-допомогу в М'янмі, що має назву Mohinga. Запущена у 2015 році, вона надає загальнодоступну інформацію та аналіз витрат донорів за секторами та регіонами, використовуючи формат Міжнародної ініціативи прозорості допомоги (IATI) (GPEDC, 2019<sup>[88]</sup>).

Для посилення рівня прозорості, а також підзвітності донорів і уряду перед громадянами, уряд також повинен підтримувати спроможність місцевого уряду створювати та поширювати оновлену інформацію про результати роботи над відбудовою. Це важливо для інформування громадськості про просування країни у досягненні цілей відновлення. Це також може покращити рівень прийняття конструктивних рішень щодо відновлення та відбудови. Однак до війни можливості місцевих органів влади генерувати територіально диференційовані дані були обмеженими (див. Розділ 4). Таким чином, на ранній стадії відбудови уряд повинен визначити обмежену кількість показників, за якими місцеві органи влади можуть звітувати. Цей список можна поступово розширювати в міру відновлення.

Україна також могла б розглянути можливість створення в областях та муніципалітетах координаційних центрів з питань відновлення, які могли б надавати громадськості інформацію про стан проєктів, процеси фінансування та закупівлі тощо, таким чином керуючи очікуваннями щодо швидкості та успіху відновлення. Це може сприяти зміцненню рівня довіри громадськості до роботи уряду над відновленням, а також до підтримки, яку надають міжнародні партнери. У Вкладці 2.13 наведено приклади рекомендацій із Розділу 4 щодо того, як ефективно управління даними стосовно політики регіонального розвитку в Україні може покращити конструктивне прийняття рішень щодо відновлення та рівень підзвітності та прозорості.

### Вкладка 2.13. Посилення ефективного управління даними: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на створенні, аналізі та обміні даними з територіальною розбивкою, пов'язаними з регіональним розвитком. Однак вони також можуть сприяти прийняттю конструктивних рішень щодо відновлення та відбудови і сприяти державній підзвітності.

- Інвестувати у генерацію, аналіз та поширення інформації про досвід громадян у сфері державних послуг на національному, регіональному та місцевому рівнях.
- Посилити роль Державної служби статистики України (ДССУ) у зборі, аналізі та розповсюдженні даних між міністерствами та між рівнями влади. До прикладу, цей процес може включати:
  - Розширення доступних даних з територіальною розбивкою на порталі ДССУ та інтеграцію даних, представлених на порталах інших державних установ.
  - Визначення функціональних міських зон (ФМЗ), які можуть слугувати основою для політики відбудови та відновлення міських територій. ФМЗ складається з густонаселеного міста та прилеглої території (зони приміського транспортного сполучення), чий ринок праці тісно інтегрований з містом.
  - Створення міжвідомчих комісій, наприклад, з питань регіонального розвитку, які відповідатимуть за визначення галузевих потреб у даних, встановлення стандартів для генерування та представлення статистики, а також забезпечення актуальності поточних баз даних і розробки нових.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо посилення ефективного управління даними для політики регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

### ***Опора на успіхи у сфері регіонального розвитку та децентралізації для просування процесу планування та реалізації робіт з відновлення***

Щоб підтримати регіональні та місцеві цілі відбудови та відновлення, передбачені національним планом відновлення, важливе значення буде мати забезпечення ефективної координації різних конкретних ініціатив і учасників для узгодження цілей та пріоритетів і встановлення відповідальності за дії. Національній раді з відновлення може знадобитися додаткова підтримка в координації зусиль на місцевому рівні, і вона може скористатися існуючими координаційними органами. Крім того, регіональні та місцеві органи влади України набувають досвіду планування у сфері регіонального розвитку, а також механізмів фінансування регіонального розвитку та інвестування з 2014 року. Цей нещодавно відточений потенціал можна вдосконалити, щоб він відповідав конкретним інвестиційним потребам у контексті відбудови та відновлення.

*Для забезпечення узгодженої політики можна використовувати існуючі координаційні органи*

Координаційні органи, які підтримують реформи регіонального розвитку та децентралізації в Україні, також можуть допомогти Національній раді з відновлення відстежувати хід справ і сприяти діалогу між рівнями влади щодо відновлення та відбудови. До них належать Конгрес місцевих органів влади та регіонів та Міжвідомча координаційна комісія регіонального розвитку (МКК). Важливим завданням для цих органів могло б бути забезпечення того, щоб ініціативи з відновлення відповідали місцевим потребам, але не призводили до фрагментованого підходу, який підриває ефективність і раціональність фінансування. Це вимагає міцної координації на національному та місцевому рівнях для визначення потреб між місцевими/міжюрисдикційними органами та розробки індивідуальних проектів. Конгрес та МКК могли б також допомогти координувати підтримку, яку інші країни, а також місцеві уряди з усього світу надають українським областям і муніципалітетам. У той же час уряд і міжнародні партнери повинні усвідомлювати та вирішувати проблеми, які обмежують ефективність обох координаційних органів (див. Розділ 4). Це включає зв'язок між національним урядом, зокрема Національною радою з відновлення, і місцевими органами влади.

Міжнародний досвід показує, що ефективна координація багатьох національних і міжнародних організацій, які беруть участь у діяльності з відновлення після катастрофи, може бути проблемою, особливо на місцевому рівні. Таким чином, області та більші муніципалітети повинні розглянути можливість заснувати координаційні органи з відновлення або мобілізувати існуючі, які дозволяють державним інституціям, а також (міжнародним) неурядовим учасникам обмінюватися інформацією, координувати діяльність і мобілізувати різноманітні ресурси (Ranghieri and Ishiwatari, 2014<sup>[37]</sup>). Агенції регіонального розвитку України могли б функціонувати як платформи для координації регіональних зусиль з відновлення. Однак це потребувало б значної зовнішньої підтримки, оскільки ще до війни фінансові, матеріальні та кадрові можливості агенцій регіонального розвитку суттєво відрізнялися, причому більшість агенцій стикалися з кадровими проблемами (див. Розділ 4).

у

### Вкладка 2.14. Зміцнення координаційних органів: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на вертикальних і горизонтальних координаційних органах, які підтримують регіональний розвиток і децентралізацію. Однак вони також можуть сприяти узгодженій реалізації ініціатив з відновлення та відбудови на різних рівнях управління.

- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку (МКК). Цього можна досягти, наприклад, шляхом оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб переконатися, що її засідання зосереджуються на ключових питаннях регіонального розвитку, а також шляхом створення технічних робочих груп у МКК. Ці робочі групи могли б більше зосередитися на глибоких технічних питаннях, таких як моніторинг та оцінка державної регіональної політики, а також механізми фінансування регіонального розвитку.
- Підвищити ефективність Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння обговоренню та обміну думками між рівнями влади. Один із підходів полягає у встановленні прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

З повним переліком рекомендацій щодо посилення горизонтальної та вертикальної координації регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо можливостей зміцнення механізмів горизонтальної та вертикальної координації, зокрема у сфері регіонального розвитку, які також можуть сприяти координації роботи над відновленням.

### Вкладка 2.14. Зміцнення координаційних органів: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на вертикальних і горизонтальних координаційних органах, які підтримують регіональний розвиток і децентралізацію. Однак вони також можуть сприяти узгодженій реалізації ініціатив з відновлення та відбудови на різних рівнях управління.

- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку (МКК). Цього можна досягти, наприклад, шляхом оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб переконатися, що її засідання зосереджуються на ключових питаннях регіонального розвитку, а також шляхом створення технічних робочих груп у МКК. Ці робочі групи могли б більше зосередитися на глибоких технічних питаннях, таких як моніторинг та оцінка державної регіональної політики, а також механізми фінансування регіонального розвитку.
- Підвищити ефективність Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння обговоренню та обміну думками між рівнями влади. Один із підходів полягає у встановленні прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

З повним переліком рекомендацій щодо посилення горизонтальної та вертикальної координації регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

### *Досвід планування та фінансування регіонального розвитку може підтримати відбудову*

Оскільки Україна реалізує національний план відновлення, для неї буде важливо продовжувати розвивати концепції планування регіонального розвитку та фінансування, які були розроблені з 2015 року. Ці концепції забезпечують національним та місцевим урядам, а також неурядовим суб'єктам відносну ясність щодо цілей територіального розвитку уряду, а також можливих механізмів фінансування та реалізації. Уряд також має вивчити проблеми, з якими стикаються місцеві органи влади у фінансуванні та реалізації проектів місцевого розвитку.

Важливим кроком для післявоєнного регіонального розвитку стане оновлення існуючої семирічної Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) (2021-2027), а також документів з планування регіонального та муніципального розвитку з метою забезпечення зв'язку стратегічних документів та національного плану відновлення. Зокрема, слід забезпечити узгодження з розділом «Відновлення та стимулювання регіонального розвитку». Крім того, у світлі руйнувань, спричинених війною, політики повинні подумати, чи потрібно змінювати загальну мету державної регіональної політики України, наприклад, надалі приділяючи більше уваги зміцненню територіальної стійкості. Це вимагатиме внесення змін до статті 2 Закону «Про засади державної регіональної політики», яка визначає мету державної регіональної політики. Цей крок також може передбачати інтеграцію аспектів, пов'язаних із територіальною стійкістю, у структуру результатів ДСРР, наприклад, посилення місцевих можливостей в управлінні катастрофами.

Щоб забезпечити ефективне виконання плану відновлення та відбудови, Україні також слід розглянути питання про оптимізацію вимог до планування для місцевих органів влади з метою сприяння рішучим діям щодо відновлення. З поступовим розгортанням реформ регіонального розвитку та децентралізації, починаючи з 2014 року, відбулося поширення необхідних стратегій територіального розвитку та планів розвитку місцевих органів влади. Це загрожує виникненням накладок між різними документами з планування, що потенційно може призвести до дублювання

зусиль. Це також потенційно може створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними стратегіями та планами та може призвести до фрагментованого використання ресурсів, особливо коли цілі різних стратегій та планів не узгоджуються. Крім того, "регіональне та місцеве планування повинно враховуватися при виборі коротко-, середньо- та довгострокових інвестицій, які дозволяють задовольнити нагальні потреби різних регіонів, але також сприяють досягненню довгострокових пріоритетів, як, наприклад, підтримка зеленого та цифрового переходу" (OECD, 2022<sup>[89]</sup>). У Вкладка 2.15 представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо посилення стратегічного планування регіонального розвитку для сприяння довгостроковому відновленню України.

### Вкладка 2.15. Посилення стратегічного планування: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації базуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 4. Вони зосереджені на структурі стратегічного планування регіонального розвитку. Однак вони також можуть сприяти реалізації національного плану відновлення на місцевому рівні, особливо в середньо- та довгостроковій перспективі.

- Забезпечити подальше узгодження Державної стратегії регіонального розвитку та стратегій місцевого розвитку. Це можна зробити шляхом внесення змін до законодавчої бази, щоб установити, що після перших трьох-чотирьох років впровадження державні, регіональні та муніципальні органи повинні проводити обов'язкову оцінку стратегій у світлі будь-яких значних економічних, соціальних, екологічних або політичних змін.
- У досягненні цього завдання може допомогти встановлення балансу між плануванням розвитку та реалізацією, а також робота над приведенням горизонтальної та вертикальної політики у відповідність. Ухвалення національного закону про планування, який визначає інструменти довгострокового, середньострокового та короткострокового планування, які необхідно розробити, а також осіб, які повинні нести відповідальність за їх розробку, впровадження та моніторинг.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо посилення системи стратегічного планування регіонального розвитку в Україні можна ознайомитися в Розділі 4.

Україна також може спиратися на досвід, накопичений місцевими органами влади з 2015 року в управлінні фінансуванням регіонального розвитку (див. Розділ 5) за допомогою кількох грантів і субвенцій<sup>3</sup> на регіональний розвиток, включаючи головний Державний фонд регіонального розвитку. Структура фінансування регіонального розвитку в Україні була дуже фрагментованою. З 2015 по 2019 роки загалом 110 грантів і субвенцій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком, було реалізовано широким колом установ. Це перешкоджало ефективності державних витрат і створювало ризик дублювання зусиль. Ці виклики ускладнювалися відсутністю формального органу, наприклад міжміністерської комісії, який би координував фінансування регіонального розвитку. Слід докласти зусиль, щоб уникнути цього під час розробки та впровадження фондів відновлення та відбудови на національному та місцевому рівнях.

Значні руйнування, спричинені війною, різко збільшили потребу в інвестиціях у дороги, мости, лікарні, заводи та іншу важливу «жорстку» інфраструктуру, особливо в районах, які були на лінії фронту. Ремонт доріг, електромереж і шкіл, серед іншого, може підтримати процес надання базових і комунальних послуг і сприяти відновленню економічної діяльності. Водночас інвестиції у фізичну інфраструктуру мають доповнюватися інвестиціями у розвиток людського капіталу та підтримкою розвитку малих і середніх підприємств (див. Розділ 5). Аналіз ОЕСР підкреслює, що інвестування лише у «жорстку» інфраструктуру мало впливає на регіональне зростання, якщо воно не поєднується з «м'якими» інвестиціями (OECD, 2009<sup>[90]</sup>; OECD, 2020<sup>[91]</sup>). Це особливо важливо в

контексті постконфліктного відновлення України, оскільки багато кваліфікованих працівників покинули країну. Крім того, може знадобитися підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб для полегшення їх економічної інтеграції в приймаючі громади. Стимулювання територіального економічного розвитку має вирішальне значення для відновлення громад і заохочення біженців повернутися. Щоб підтримати ці зусилля, уряд може розглянути можливість вимагати від міжнародних партнерів з розвитку замовляти певний відсоток товарів і послуг у місцевих підприємств за контрактом.

У Вкладка 2.16 представлені приклади рекомендацій із цього звіту щодо підвищення ефективності фінансування регіонального розвитку та відповідних інвестицій, які можуть бути актуальними в контексті післявоєнної відбудови України.

### Вкладка 2.16. Посилення державного фінансування та інвестицій: деякі можливі дії для України

Наступні рекомендації ґрунтуються на даних та результатах аналізу, наведених у Розділі 5. Вони зосереджені на фінансуванні регіонального розвитку. Однак вони також можуть допомогти підвищити ефективність та раціональність фінансування відновлення на місцевому рівні.

- Оптимізувати кількість дотацій та субвенцій на регіональний розвиток (без зменшення їх розміру) для підвищення ефективності витрачання, уникнення дублювання та покращення якості реалізації.
- Встановити баланс між інвестиціями у «жорстку» та «м'яку» інфраструктуру для сприяння збалансованому регіональному розвитку, наприклад, шляхом:
  - Забезпечення того, щоб фонди та субвенції з міжгалузевою спрямованістю, такі як Державний фонд регіонального розвитку, сприяли інвестиціям у такі сфери, як інновації та кваліфікація, а також у «жорстку» інфраструктуру.
- Розробити та впровадити методології, які муніципалітети можуть використовувати для визначення інвестиційних потреб, враховуючи дефіцит даних з територіальною розбивкою, і для ефективної взаємодії з урядовими та неурядовими суб'єктами.
- Проводити навчання та консультації для муніципалітетів, особливо тих, які мають більш обмежений потенціал, у таких сферах, як залучення учасників, закупівлі, а також моніторинг та оцінка інвестиційних проектів.

Примітка. З повним переліком рекомендацій щодо підвищення ефективності українських дотацій та субвенцій на регіональний розвиток можна ознайомитись у Розділі 5.

На основі цих уроків Україні рекомендовано створити лише обмежену кількість цільових фондів та субвенцій на відновлення. Крім того, уряд повинен розглянути можливість створення офіційного органу національного рівня, який буде відповідати за координацію асигнування та фінансування відновлення. Цей орган може бути пов'язаний з Національною радою з відновлення та має включати представників місцевих урядів, щоб розробка механізмів фінансування враховувала територіально диференційовані потреби та можливості освоєння. Цей орган міг би керувати цифровою платформою з відкритим кодом для відстеження згаданих раніше коштів і проектів. Колишній Трастовий фонд зі стихійних лих Мексики (*Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales*, FONDEN), створений у 1999 році та ліквідований у 2020 році, може слугувати прикладом за умови створення надійних механізмів нагляду. Керівні органи FONDEN, в яких були представлені представники різних національних міністерств, оцінювали заявки на фінансування від національних і місцевих урядів, а

також відстежували процес відбудови та витрати коштів. FONDEN отримав підтримку державних фондів стихійних лих. Більше того, одразу після катастрофи було скликано комітет для оцінки збитків, у якому брали участь представники національного та державного рівня (World Bank, 2012<sup>[92]</sup>; Helfgott, 2021<sup>[93]</sup>).

## Джерела

- Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>. [42]
- Association of Ukrainian Cities (2022), *Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом [Local self-government during martial law: peculiarities of functioning are determined by the Law]*, <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vyznacheno>. [21]
- Australian Council of Social Service (2015), *Emergency Management: Prevention, Preparedness, Response & Recovery*, <https://resilience.acoss.org.au/the-six-steps/leading-resilience/emergency-management-prevention-preparedness-response-recovery> (accessed on 28 April 2022). [8]
- Bae, Y., Y. Joo and S. Won (2016), "Decentralization and collaborative disaster governance: Evidence from South Korea", *Habitat International*, Vol. 52, pp. 50-56, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.027>. [27]
- Barca, F., P. McCann and A. Rodríguez-Pose (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, Vol. 52/1, pp. 134-152, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>. [31]
- Bello, O., A. Bustamante and P. Pizarro (2021), *Planning for disaster risk reduction within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). [12]
- CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD marco-level questionnaire in the frame of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project"*. [67]
- CabMin (2021), *Response to the marco level questionnaire of the "Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022" project*. [86]
- Calame, J. (2005), *Post-war Reconstruction: Concerns, Models and Approaches*, <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf> (accessed on 12 April 2022). [22]
- Center for Homeland Defense Security (n.d.), *Responding to Emergencies: The Role of the U.S. Army Corps of Engineers in Support of the Nation*, <https://www.hsdl.org/?view&did=458379> (accessed on 15 July 2022). [30]
- Centre for Economic Policy Research (2022), *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, <https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine.pdf> (accessed on 23 April 2022). [56]

- Christensen, T. et al. (2015), "Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries", *Public Administration*, Vol. 94/2, pp. 316-332, <https://doi.org/10.1111/padm.12186>. [35]
- CNE (2021), *Taking Stock of Puerto Rico's Reconstruction Process*, <https://grupocne.org/2021/05/27/taking-stock-of-puerto-ricos-reconstruction-process/> (accessed on 17 September 2022). [66]
- Cox, M. (2001), *State Building and the Post-conflict Reconstruction: Lessons from Bosnia*, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4D3B529D04EDF2E2852569EB006090A6-bih\\_casin\\_31jan.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4D3B529D04EDF2E2852569EB006090A6-bih_casin_31jan.pdf) (accessed on 18 April 2022). [85]
- CSIS (2022), *Rebuilding Ukraine after the War*, <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war> (accessed on 24 April 2022). [65]
- EMAC (2022), *Emergency Management Assistance Compact*, <https://www.emacweb.org/> (accessed on 30 June 2022). [40]
- European Commission (2018), *Social Economy in Eastern Neighbourhood and in the Western - Country Report: Ukraine*, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29642/attachments/12/translations/en/renditions/native>. [82]
- European Union (2022), *Ukraine Recovery Conference in Lugano: EIB presents new funding tool to support rebuilding the country*, <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/ukraine-recovery-conference-in-lugano-eib-presents-new-funding-tool-to-support-rebuilding-the-country/> (accessed on 6 July 2022). [70]
- European Union (2016), *Social Enterprises and their Eco-system: Developments in Europe*, Publications Office of the European Union. [78]
- Federal Emergency Management Agency (2021), *Defense Production Act*, <https://www.fema.gov/disaster/defense-production-act> (accessed on 27 May 2022). [41]
- Federal Emergency Management Agency (2013), *Emergency Management in the United States*, [https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is111\\_unit%204.pdf](https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is111_unit%204.pdf) (accessed on 12 May 2022). [9]
- Galtung, F. (2008), *Integrity After War: Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations*, Tiri. [69]
- Garschagen, M. (2016), "Decentralizing urban disaster risk management in a centralized system? Agendas, actors and contentions in Vietnam", *Habitat International*, Vol. 52, pp. 43-49, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.030>. [46]
- Government of Puerto Rico (2018), *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation: An Economic and Disaster Recovery Plan for Puerto Rico*, <https://recovery.pr/documents/pr-transformation-innovation-plan-congressional-submission-080818.pdf> (accessed on 28 May 2022). [64]
- GPEDC (2019), *Effectiveness to Impact: Study on the Application of the Effectiveness Principles*, [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-07/2019\\_07\\_Impact\\_study\\_final.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-07/2019_07_Impact_study_final.pdf) (accessed on 1 June 2022). [88]

- Helfgott, A. (2021), *Adiós, FONDEN - Mexico's Approach to Natural Disaster Financing for Risk Reduction and Reconstruction*, <https://www.wilsoncenter.org/article/adios-fonden-mexicos-approach-natural-disaster-financing-risk-reduction-and-reconstruction> (accessed on 20 September 2022). [93]
- Hermansson, H. (2018), "Challenges to Decentralization of Disaster Management in Turkey: The Role of Political-Administrative Context", *International Journal of Public Administration*, Vol. 42/5, pp. 417-431, <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1466898>. [28]
- IMF (2022), *Shifting Geopolitical Tectonic Plates*. [4]
- IMF (2017), *Climate Change Will Bring More Frequent Natural Disasters & Weigh On Economic Growth*, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2017/11/16/climate-change-will-bring-more-frequent-natural-disasters-weigh-on-economic-growth> (accessed on 20 September 2022). [1]
- Ivanenko, O. (2020), "Implementation of Risk Assessment for Critical Infrastructure Protection with the Use of Risk Matrix", *ScienceRise*, Vol. 2, pp. 26-38, <https://doi.org/10.21303/2313-8416.2020.001340>. [14]
- Journal, T. (ed.) (2022), *Russian Army Turns Ukraine's Largest Nuclear Plant Into a Military Base*, <https://www.wsj.com/articles/russian-army-turns-ukraines-largest-nuclear-plant-into-a-military-base-11657035694> (accessed on 15 July 2022). [13]
- Kapucu, N. and V. Garayev (2016), "Structure and Network Performance", *Administration & Society*, Vol. 48/8, pp. 931-961, <https://doi.org/10.1177/0095399714541270>. [36]
- KSE (2021), *The Total Amount of Documented Damages has Reached \$108.3 Billion, Minimum Recovery Needs for Destroyed Assets — \$185 Billion*, <https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-documented-damages-has-reached-108-3-billion-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-185-billion/>. [6]
- Malalgoda, C., D. Amaratunga and C. Pathirage (2010), *Role of local governments in disaster risk reduction*, [https://www.researchgate.net/publication/46212903\\_Role\\_of\\_local\\_governments\\_in\\_disaster\\_risk\\_reduction](https://www.researchgate.net/publication/46212903_Role_of_local_governments_in_disaster_risk_reduction) (accessed on 12 May 2022). [26]
- Melo Zurita, M. et al. (2015), "Towards New Disaster Governance: Subsidiarity as a Critical Tool", *Environmental Policy and Governance*, Vol. 25/6, pp. 386-398, <https://doi.org/10.1002/eet.1681>. [51]
- MinRegion (2022), *Koryukivka Municipality in Chernihiv Oblast Returns to Normal Life After Deoccupation with the Support of U-LEAD*, <https://decentralization.gov.ua/en/news/15290> (accessed on 20 August 2022). [75]
- MinRegion (2022), *U-LEAD Dialogue: Post-war Reconstruction of Municipalities Should Facilitate the Return of Residents*, <https://decentralization.gov.ua/en/news/15277> (accessed on 31 July 2022). [73]
- MinRegion (2022), *Управління землями в умовах воєнного стану, - експерти U-LEAD продовжують роз'яснювати зміни до земельного законодавства [Land Management Under Martial Law - U-LEAD Experts Continue to Explain Changes to Land Legislation]*, <https://decentralization.gov.ua/en/news/15264> (accessed on 29 July 2022). [74]

- National Recovery Council (2022), *Ukraine's National Recovery Plan*, [https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25bf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733\\_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint\\_ENG.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25bf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf). [58]
- OECD (2022), *Legal frameworks for the social and solidarity economy*, <https://doi.org/10.1787/480a47fd-en>. [83]
- OECD (ed.) (2022), *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine. Environmental impacts of the war in Ukraine and prospects for a green reconstruction*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9e86d691-en.pdf?expires=1659707301&id=id&accname=ocid84004878&checksum=B1D4EE8E5D21B47F4B8F006F56BF5A0A> (accessed on 5 July 2022). [7]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation*, <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/>. [76]
- OECD (2022), *The architecture of infrastructure recovery in Ukraine*, [https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25bf24758792dd8/6319848232e9b3b9a0649fdf\\_UA%20Infrastructure%20Recovery\\_ENG.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25bf24758792dd8/6319848232e9b3b9a0649fdf_UA%20Infrastructure%20Recovery_ENG.pdf) (accessed on 12 October 2022). [89]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [52]
- OECD (2021), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2c6abaf-en>. [29]
- OECD (2020), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-integrity-for-an-effective-covid-19-response-and-recovery-a5c35d8c/> (accessed on 1 June 2022). [50]
- OECD (2020), *Social Economy and the COVID-19 Crisis: Current and Future Roles*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/social-economy-and-the-covid-19-crisis-current-and-future-roles-f904b89f/>. [77]
- OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [91]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [47]
- OECD (2014), *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf> (accessed on 1 June 2022). [60]
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405> (accessed on 12 May 2022). [24]
- OECD (2013), *Policy Making after Disasters: Helping Regions Become Resilient – The Case of Post-Earthquake Abruzzo*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189577-en>. [59]

- OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, [90]  
<https://search.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Effective-Public-Investment-Overview-Paper.pdf> (accessed on 1 June 2022).
- OECD (2009), "Service delivery in fragile situations: Key concepts, findings and lessons", *OECD Journal on Development*, [62]  
[https://doi.org/10.1787/journal\\_dev-v9-art26-en](https://doi.org/10.1787/journal_dev-v9-art26-en).
- OECD-CoR (2020), *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*, [48]  
<http://www.oecd.org/regional/multi-levelgovernance>. (accessed on 12 December 2021).
- OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 1 August 2022*, [2]  
<https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022>.
- Onyshuk, I. (2022), *Як місцеве самоврядування протистоїть війні. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 5 місяців 2022 року [How local government resists war. Analysis of the implementation of local budgets for 5 months of 2022]*, [71]  
<https://decentralization.gov.ua/news/15204?page=8> (accessed on 15 July 2022).
- President of Ukraine (2022), *President signed a decree on the imposition of martial law in Ukraine, the Verkhovna Rada approved it*, [20]  
<https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-ukaz-pro-zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-73109> (accessed on 18 May 2022).
- PROSTO (2022), *Analysis of the Situation for the Ukrainian Administrative Service Centres (ASCs) in Wartime*. [38]
- Ranghieri, F. and M. Ishiwatari (eds.) (2014), "Mobilizing and Coordinating Expert Teams, Nongovernmental Organizations, Nonprofit Organizations, and Volunteers", in *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*, The World Bank, [37]  
[https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2\\_ch14](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2_ch14).
- Ranghieri, F. and M. Ishiwatari (eds.) (2014), "Reconstruction Policy and Planning", in *Learning from Megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*, The World Bank, [79]  
[https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2\\_ch21](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0153-2_ch21).
- Romanova, V. (2022), *Ukraine's Resilience to Russia's Military Invasion in the Context of the Decentralisation Reform*, [19]  
[https://www.researchgate.net/publication/360447277\\_Ukraine's\\_resilience\\_to\\_Russia's\\_military\\_invasion\\_in\\_the\\_context\\_of\\_the\\_decentralisation\\_reform](https://www.researchgate.net/publication/360447277_Ukraine's_resilience_to_Russia's_military_invasion_in_the_context_of_the_decentralisation_reform) (accessed on 9 June 2022).
- Saito, F. (2020), "A fragile seed of social and solidarity economy in post-disaster affected areas of Tohoku, Japan", *Calitatea Vietii*, Vol. 31/2, pp. 97-114, [80]  
<https://doi.org/10.46841/RCV.2020.02.01>.
- Sakamoto, M. (2012), "The Rise of NGOs/NPOs in Emergency Relief in the Great East Japan Earthquake", *Japan Social Innovation Journal*, Vol. 2/1, [81]  
<https://doi.org/10.12668/jsij.2.26>.
- Terentieva, A. et al. (2021), "Application of methodology of environmental emergency management in terms of accidents and disasters: A case of Ukraine", *Ukrainian Journal of Ecology*, Vol. 11/3, pp. 390-400, [16]  
[https://doi.org/10.15421/2021\\_188](https://doi.org/10.15421/2021_188).
- The Congress of Colombia (2012), *Ley 1523 de 2012 [Law 1523 from 2012]*, [44]  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141> (accessed on 25 May 2022).

- The Guardian (2022), *Russia's War in Ukraine 'Causing £3.6bn of Building Damage a Week'*, [5]  
<https://www.theguardian.com/world/2022/may/03/russias-war-in-ukraine-causing-36bn-of-building-damage-a-week> (accessed on 30 May 2022).
- Transparency International (2012), *Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries*, [84]  
[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/355\\_Lessons\\_learned\\_in\\_fighting\\_corruption\\_in\\_post-conflict\\_countries.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/355_Lessons_learned_in_fighting_corruption_in_post-conflict_countries.pdf) (accessed on 24 May 2022).
- UCLG (2015), *Sendai Declaration of Local and Subnational Governments: "Ensuring Enhanced Resilience to Disasters in the Urban World"*, [25]  
[https://www.uclg.org/sites/default/files/sendai\\_declaration\\_lr\\_governments\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/sendai_declaration_lr_governments_0.pdf) (accessed on 15 May 2022).
- Ukraine Recovery Conference (2022), *Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022 'Lugano Declaration'*, [57]  
<https://reliefweb.int/report/ukraine/outcome-document-ukraine-recovery-conference-urc2022-lugano-declaration-lugano-4-5-july-2022> (accessed on 10 July 2022).
- U-LEAD (2022), *Response to an OECD request for illustrative examples of: (1) how Ukrainian hromadas are coping with the war, or (2) the particular challenges that they face in the context of the Russian aggression*. [72]
- UN-ADB-UNDP (2018), *Transformation towards sustainable and resilient societies in Asia and the Pacific*, United Nations, [61]  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SDG\\_Resilience\\_Report.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SDG_Resilience_Report.pdf) (accessed on 21 May 2022).
- UNDP (2020), *Compendium of good practice on post disaster recovery in the Latin America and Caribbean Region*, European Union; United Nations, World Bank. [45]
- UNDP (ed.) (2008), *Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challenges for Improving Local Decisions Making and Service Delivery Capacities*, UNDP, [32]  
[https://www.academia.edu/7463907/Local\\_Government\\_in\\_Post\\_Conflict\\_Environments\\_UNDP](https://www.academia.edu/7463907/Local_Government_in_Post_Conflict_Environments_UNDP).
- UNDRR (2015), *Disaster risk reduction & disaster risk management*, [15]  
<https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management> (accessed on 12 May 2022).
- United Nations (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, [23]  
[https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrrn.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrrn.pdf) (accessed on 12 May 2022).
- University of Central Florida (2022), *The Disaster Management Cycle: 5 Key Stages & How Leaders can Help Prepare*, [10]  
<https://www.ucf.edu/online/leadership-management/news/the-disaster-management-cycle/> (accessed on 1 June 2022).

- USAID (2022), *Analytical Report: Approaches for Transparent and Accountable Recovery in Ukraine*,  
[https://apc01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fdrive.google.com%2Fdrive%2Ffolders%2F14vw0VPQXS84dv93BAFBRZvUKAuYIrNhL%3Ffbclid%3DIwAR19ZQznXOWAN-TuYXAwWyTmqpP2Lu\\_POqYAnJUwnR31wMUZbgS2F6Zhuo&data=05%7C01%7Cbohndan.krawchenko%40ucentr](https://apc01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fdrive.google.com%2Fdrive%2Ffolders%2F14vw0VPQXS84dv93BAFBRZvUKAuYIrNhL%3Ffbclid%3DIwAR19ZQznXOWAN-TuYXAwWyTmqpP2Lu_POqYAnJUwnR31wMUZbgS2F6Zhuo&data=05%7C01%7Cbohndan.krawchenko%40ucentr) (accessed on 15 July 2022). [68]
- Verkhovna Rada (2022), *Прийнято Закон “Про основи національного спротиву”* [Law “On the Basis of National Resistance”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n158> (accessed on 14 September 2022). [18]
- Verkhovna Rada (2021), *Бюджетного кодексу України* [Budget Code of Ukraine], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed on 12 December 2021). [94]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про автомобільні дороги”* [Law “On Roads”]. [55]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”* [Law “On Local Self-Government in Ukraine”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. [53]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеві державні адміністрації”* [Law “On Local State Administrations”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. [54]
- Waugh, W. (2007), “EMAC, Katrina, and the Governors of Louisiana and Mississippi”, *Public Administration Review*, Vol. 67, pp. 107-113, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00819.x>. [39]
- WHO (2017), *A Strategic Framework for Emergency Preparedness*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf;jsessionid=0CC124EE47AF9AF49308A2117247BF49?sequence=1> (accessed on 15 May 2022). [11]
- Wilkinson, E., E. Comba and K. Peters (2014), *Wilkinson, E. et al. (2014). Disaster Risk Governance: Unlocking Progress and Reducing*, <https://cdn.odi.org/media/documents/9048.pdf> (accessed on 12 May 2022). [34]
- World Bank (2022), *GDP (current US\$) - Puerto Rico*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PR> (accessed on 13 May 2022). [63]
- World Bank (2022), *Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year*. [3]
- World Bank (2015), *Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF-Guide.pdf>. [49]
- World Bank (2012), *Fonden. El Fondo de Desastres Naturales de México-Una Reseña* [Mexico’s Natural Disaster Fund-An Overview], <https://documents1.worldbank.org/curated/en/906551468123258202/pdf/753220WP0P130800Box374323B00PUBLIC0.pdf> (accessed on 5 September 2022). [92]
- World Bank (2007), *Aid That Works: Successful Development in Fragile States. Directions in Development; Public Sector Governance*. [33]

- World Bank (2004), *Social Accountability an Introduction to the Concept and Emerging Practice*, World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf> (accessed on 18 May 2022). [87]
- Yilmaz, S. and J. Boex (2021), “Unleashing the potential of local governments in pandemic response”, *Development in Practice*, Vol. 31/6, pp. 805-815, <https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1937562>. [43]
- Zerkalo Nedeli (2022), *У Києві затвердили план евакуації населення на випадок НС “воєнного характеру”* [In Kiev approved a plan to evacuate the population in case of emergency “military nature”], <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/u-kijevi-zatverdili-plan-evakuatsiji-naselennja-na-vipadok-ns-vojennoho-kharakteru.html> (accessed on 29 May 2022). [17]

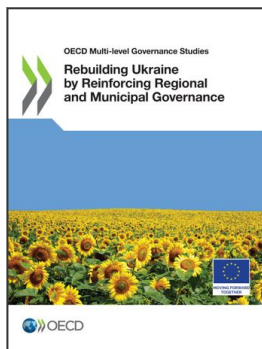
## Примітки

<sup>1</sup> Відповіді на онлайн-опитування заповнив 741 муніципалітет (51% від усіх муніципалітетів України у 2021 році).

<sup>2</sup> В Україні муніципалітети поділяються на сільські, селищні та міські залежно від ряду факторів, у тому числі чисельності населення.

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції. (Verkhovna Rada, 2021<sup>[94]</sup>).





From:

## Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

### Please cite this chapter as:

OECD (2023), “На шляху до застосування орієнтованого на місце підходу для забезпечення ефективного післявоєнного відновлення”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/12ca961a-uk>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.