

УДК 342.25:352.07:332.14

DOI [https://doi.org/10.32689/3083-7731-2026-2\(38\)-38-46](https://doi.org/10.32689/3083-7731-2026-2(38)-38-46)

СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ВІДБУДОВИ ЗРУЙНОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Гусар О. А.

THE CAPACITY OF GOVERNMENT INSTITUTIONS TO IMPLEMENT POLICIES FOR THE RECONSTRUCTION OF DESTROYED TERRITORIES

Olha Husar

Анотація

У статті досліджено спроможність державних інституцій України щодо реалізації політики відбудови зруйнованих територій в умовах повномасштабної війни та післявоєнного відновлення.

Визначено складну багаторівневу систему інституцій, під якою слід розуміти впорядковану сукупність взаємопов'язаних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, спеціалізованих державних установ, національних та міжнародних організацій, які в межах визначеної компетенції забезпечують формування, координацію реалізації та контроль заходів, що спрямовані на відбудову територій України, що постраждали внаслідок збройної агресії. Доведено, що визнання системності інституцій у реалізації політики відбудови обумовлено спільною метою, нормативною визначеністю їх повноважень та узгодженістю функцій та постійною взаємодією її елементів.

Проаналізовано інституційні, правові, організаційні та управлінські механізми, що визначають ефективність державної політики у сфері реконструкції житлової, соціальної, транспортної та критичної інфраструктури. Обгрунтовано необхідність посилення інституційної спроможності держави через цифровізацію процедур, прозорі механізми розподілу ресурсів, розвиток кадрового потенціалу та впровадження принципів доброго врядування.

Ключові слова: державні інституції, політика відбудови, зруйновані території, інституційна спроможність, публічне управління.

Abstract

This article examines the capacity of Ukraine's state institutions to implement policies for the reconstruction of devastated territories amid full-scale war and postwar recovery.

It identifies a complex, multilevel institutional system, which should be understood as an organized set of interconnected state authorities, local self-government bodies, specialized state agencies, and national and international // organizations, which, within their defined areas of competence, ensure the development, coordination, implementation, and oversight of measures aimed at rebuilding Ukrainian territories affected by armed aggression. It has been demonstrated that the systemic nature of institutions in the implementation of reconstruction policy is determined by a common goal, the regulatory clarity of their powers, the coordination of their functions, and the constant interaction among their components.

The study analyzes the institutional, legal, organizational, and managerial mechanisms that determine the effectiveness of state policy in the field of reconstruction of residential, social, transportation, and critical infrastructure. The paper justifies the need to strengthen the state's institutional capacity through the digitization of procedures, transparent mechanisms for resource allocation, the development of human resources, and the implementation of good governance principles.

Key words: government institutions, reconstruction policy, devastated areas, institutional capacity, public administration.

1. Вступ. Масштабні руйнування територій України унаслідок збройної агресії Російської Федерації призвели до чисельних втрат житлового фонду, об'єктів критичної інфраструктури, закладів освіти та охорони здоров'я, значних пошкоджень або, навіть повного знищення зазнали

промислові підприємства та транспортні вузли.

За оцінками Світового банку (звіт RDNA5), прямі збитки України за чотири роки війни перевищили \$195 млрд (у попередній оцінці станом на лютий 2025 року вони становили \$176 млрд). Сукупні втрати від війни сягнули \$667 млрд.

Потреби у відновленні України на десятирічний горизонт становлять \$588 млрд – майже утричі більше за номінальний ВВП країни у 2025 році. Найбільші інвестиції будуть потрібні для транспорту (понад \$96 млрд), енергетики (\$91 млрд) і житлового фонду (\$90 млрд) [19]. Вартість управління вибухонебезпечними предметами та витрати на розчищення залишків руйнувань становлять майже 28 мільярдів доларів США (24 мільярди євро), незважаючи на певний прогрес у проведенні обстежень та розмінуванні, що допомогло обмежити збитки в цьому секторі [19].

Такі масштаби руйнувань інфраструктури, житлового фонду, транспортної системи, енергетики та об'єктів соціальної сфери є безпрецедентними для сучасної Європи. У зв'язку із цим, процес відновлення України розглядається не лише як реконструкція зруйнованих об'єктів, а як модернізація всієї системи публічного управління відповідно до стандартів Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) [12].

Такий стан комунальної, транспортної та соціальної інфраструктури неодмінно потребує формування та реалізації ефективної політики відбудови та прискорення відновлення регіонів та громад, що вимагає не лише фінансових ресурсів, а й спроможності інституцій держави та людського капіталу забезпечити здійснення стратегічного планування, правового регулювання та процедур прозорого використання та контролю коштів. За таких обставин актуальним і важливим як у теоретичному та прикладному аспектах вбачається дослідження реалізації політики відбудови зруйнованих територій. А питання інституційної спроможності держави та реалізації державної політики відбудови територій, що постраждали внаслідок збройних конфліктів, останніми роками набуло особливої актуальності.

З аналізу останніх правових наукових досліджень актуальним на сьогодні видається науковий дискурс та стійкий інтерес до осмислення концепту «післявоєнне відновлення», «інституційна спроможність», що свідчить про важливість стратегічного планування розвитку держави у воєнний та післявоєнний період, визнання важливої ролі ефективних інститутів публічного управління формувати та реалізовувати політику відновлення, здійснювати координацію учасників відбудовчих процесів та забезпечувати прозоре управління ресурсами щодо досягнення стратегічних цілей відновлення та сталого розвитку територій України. Поряд з цим проблемним питанням є визначення того, наскільки існуюча система державного управління Украї-

ни здатна забезпечити своєчасну та ефективну реалізацію політики відбудови. Останнім часом простежується ряд проблем у діяльності державних органів, серед яких дублювання функцій або наявність фрагментарності управлінських повноважень, нестача цифрових реєстрів пошкодженого майна, корупційна складова на місцях та відсутність довгострокового стратегічного просторового розвитку територій, а також дієвого механізму інтеграцій деокупованих територій у єдиний державно-політичний простір.

Метою статті є дослідження та визначення спроможності державних інституцій у реалізації політики відбудови зруйнованих територій.

2. Матеріали та методи. Під час дослідження були проаналізовані закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання відбудови та відновлення територій, стратегічні документи й державні програми у сфері повоєнного відновлення, звіти міжнародних організацій, аналітичні та статистичні данні публічних органів щодо масштабів руйнувань і процесів відновлення, а також наукові публікації українських та зарубіжних учених.

Методологічною основою дослідження виступає комплекс загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Метод аналізу і синтезу використано для дослідження системи державних інституцій, для визначення інституційного механізму реалізації політики відбудови як цілісної системи взаємопов'язаних елементів застосовано системний метод. Формально-юридичний метод допоміг при аналізі нормативно-правового забезпечення політики відбудови України, а для оцінки безпосередньо спроможності державних інституцій виконувати покладені на них функції застосовано інституційний метод. Методи порівняльно-правові, узагальнення та логічний застосовано під час зіставлення міжнародного досвіду післявоєнного відновлення та українського законодавства і політики, а також формулювання пропозицій та висновків щодо підвищенням спроможності державних інституцій у реалізації політики відбудови територій.

У науковій літературі досліджуються окремі аспекти державного управління процесами післявоєнного відновлення, розвитку інституційної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування, механізмів координації між органами влади різних рівнів, міжнародними партнерами та громадянським суспільством. Особливої уваги заслуговують колективні наукові дослідження вчених Національної академії наук України, які мають істотне значення для формування теоретико-методологічного під-

грунтя дослідження спроможності державних інституцій України щодо реалізації політики відбудови зруйнованих територій в умовах повномасштабної війни та післявоєнного відновлення.

Монографічне дослідження «Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло» [22], здійснене колективом авторів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, присвячене саме інституційній спроможності державних органів та органів місцевого самоврядування України. Також вагомим доробком є аналітична доповідь «Пастки інституційної спроможності у системі державної влади в Україні» в якому науковці вищезазначеного Інституту проаналізували інституційну спроможність Української держави як суму функцій влади, формальних і неформальних інститутів на предмет ефективності і виявлення «пасток спроможності», які ускладнюють нормальний розвиток країни, де під «пастками спроможності» автори розуміють неефективну конфігурацію органів влади, їх функцій і компетенцій, внаслідок чого послаблюється ефективність держави [23].

Наукова праця «Модернізація змісту функцій держави: ключовий вектор повоєнного відновлення України» вчених Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, висвітлює теоретичні засади модернізації змісту функцій держави, окреслив значення основних об'єктних функцій у повоєнному відновленні, визначив роль технологічних функцій у посиленні інституційної спроможності держави задля розвитку України [5].

В дисертаційному дослідженні «Підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні» Ю. Лукавенко (2025 р.) розробив та обґрунтував комплекс взаємопідтримуючих концептуальних положень щодо підвищення інституціональної спроможності місцевих органів влади в Україні в умовах воєнного стану, які базуються на досвіді успішної діяльності органів місцевої влади зарубіжних країн, сервісній філософії місцевої влади, на інтегральному підході до управління за критерієм мінімізації трансформаційних витрат [9].

Значний внесок у дослідження проблем державного управління його реформування, інституційного розвитку у воєнний час та повоєнне відновлення зробили інші українські науковці, праці яких наведені в цій статті. Поряд з цим питання відновлення територій, регіонального розвитку, децентралізації, стратегічного планування та повоєнної реконструкції висвітлюються у працях не тільки українських дослідників,

а також у звітах і рекомендаціях міжнародних організацій – Світового банку, OECD, ПРООН, Європейської Комісії та інших.

Водночас воєнні дії на території України продовжуються, руйнування територій та інфраструктури масштабуються, тому комплексні дослідження, присвячені саме спроможності державних інституцій України реалізовувати політику відбудови зруйнованих територій в умовах повномасштабної війни та післявоєнного відновлення, залишаються недостатньо розробленими та актуальними. Потребують подальшого наукового обґрунтування питання розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління, координації їх діяльності, підвищення інституційної спроможності органів влади, цифровізації управлінських процесів, забезпечення прозорості використання ресурсів та впровадження принципів доброго врядування.

3. Результати і обговорення. Нині повоєнна відбудова зруйнованих територій спрямована на відновлення зруйнованої інфраструктури, житлового фонду, економіки та соціальної сфери та включає питання стратегічного планування, нормотворчості, фінансування, регіонального розвитку, реалізації різних проектів та контролю за використанням ресурсів та міжнародного співробітництва.

Динамічність процесу повоєнної відбудови, багаторівневість управління, масштабність та комплексність завдань, що стоять перед державними інституціями, зумовлюють ґрунтовного наукового аналізу щодо їх спроможності у реалізації державної політики, яку, на наш погляд, варто розглядати як багатоаспектну систему. Політика відбудови України реалізується за допомогою системи публічного управління, яка є багаторівневою та багатофункціональною. Тому, до повоєнної відбудови зруйнованих територій повинні комплексно долучатися всі інституції публічного управління органи державної влади, місцевого самоврядування, військові адміністрації, міжнародні та донорські організації, які у сукупності представляють цілісну систему інституційного забезпечення відновлення держави. Системоутворюючою ознакою у зазначених інституціях є наявність спільної мети, яка полягає у забезпеченні комплексного відновлення держави, функціональному розподілі повноважень між окремими суб'єктами та координаційній діяльності між ними, що направлена на взаємозалежність результатів їх роботи.

Інституційну систему можна розглядати через призму трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової). Як зазначено у аналітичній

доповіді «Пастки інституційної спроможності у системі державної влади в Україні» формальні рамки для функціонування органів державної влади визначаються закладеною в конституції системою стримувань і противаг, яка є механізмом організації державної влади, що забезпечує розподіл повноважень між різними гілками влади і їхню взаємодію таким чином, щоб уникнути концентрації влади в руках одного органу або особи [23].

Водночас, в залежності від місця, ролі, управлінських функцій суб'єкта у механізмі формування та реалізації державної політики відновлення територій, характеру компетенцій щодо прийняття, виконання та забезпечення управлінських рішень, а також безпосереднього здійснення публічного управління та взаємодії, інституції можна поділити на такі рівні: стратегічний, операційний, локальний, партнерський.

До стратегічного рівня належать суб'єкти, які визначають пріоритети, загальні цілі та нормативно-правові засади відбудови зруйнованих територій, а саме: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, профільні міністерства. Операційний рівень представлений суб'єктами, що забезпечують організацію та реалізацію відповідних програм і проєктів (Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, інші центральні органи виконавчої влади, державні фонди та установи).

Локальний рівень утворюють органи та установи, які безпосередньо здійснюють заходи з відновлення на території конкретних адміністративно-територіальних одиниць, до них належать органи місцевого самоврядування, обласні та районні військові адміністрації, територіальні громади. Саме вони здійснюють первинну оцінку завданих збитків, формують місцеві програми відновлення, визначають пріоритетні потреби територіальних громад та забезпечують безпосередню реалізацію багатьох проєктів відбудови. Їх участь є необхідною з огляду на принцип субсидіарності та наближення управлінських рішень до потреб конкретних громад.

Варто відзначити і партнерський рівень, який представлений різними громадськими та міжнародними організаціями, бізнес структурами та донорами, фінансові організації, спеціалізовані установи системи ООН, міжнародні банки розвитку, а також уряди держав-партнерів. Вони забезпечують фінансову, технічну та експертну підтримку процесів відновлення, виступають джерелом інвестиційних ресурсів та сприяють впровадженню сучасних стандартів управління проєктами.

Тобто, до системи інституційного забезпечення відбудови України належать як державні інституції так і міжнародні організації, інститути громадянського суспільства, які не належать до системи органів державної влади, але взаємодіють з ними та здійснюють вагомий вплив на реалізацію заходів щодо відновлення територій України.

За характером повноважень органи державної влади можна поділити на: нормотворчі суб'єкти (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); суб'єкти формування політики (міністерства); суб'єкти реалізації політики (Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України та інші органи виконавчої влади); суб'єкти контролю та моніторингу (Рахункова палата, органи державного фінансового контролю тощо). В залежності від *територіальних масштабів компетенції* суб'єкти представляють загальнодержавний, регіональний та місцевий рівень. Якщо використовувати *функціональний критерій* поділу суб'єктів, що здійснюють політику відбудови територій то це суб'єкти: стратегічного планування; фінансування; реалізації проєктів; контролю та моніторингу; міжнародної підтримки.

Так, Національна рада з відновлення України від наслідків війни є консультативно-дорадчим органом при Президенті України [15]. За розробку планів безпосередньо відповідає Уряд, а за практичну відбудову – профільні міністерства та державні агентства. До системи державних органів, що відповідають за відновлення країни, належать: Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство економіки України, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України.

Міністерство розвитку громад та територій України разом з Віцепрем'єр-міністром з відновлення України формує державну політику у сфері відбудови та регіонального розвитку. Міністерство економіки України відповідає за координацію міжнародної фінансової допомоги та залучення інвестицій, зокрема в рамках міжнародних програм. Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України є центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо реалізує проєкти відбудови, будівництва та модернізації критичної інфраструктури, яке здійснює практичну реалізацію значної частини проєктів відновлення, будівництва та реконструкції об'єктів транспортної, соціальної та інженерної інфраструктури [14]. Діяльність агентства має переважно виконавчий характер та спрямована на реалізацію державної політики у конкретних регіонах і населених пунктах.

Отже, під системою інституцій публічного управління відбудовою України пропонуємо розуміти ієрархічно організовану сукупність органів державної влади (органи законодавчої, виконавчої та судової влади), центральні та місцеві органи виконавчої влади, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані установи, державні агентства та фонди, що беруть участь у реалізації державної політики, які відповідно до своєї компетенції реалізують політику відновлення територій, постраждалих внаслідок збройної агресії.

В рамках окресленої мети статті виникає об'єктивна необхідність дослідити дефініцію «спроможність державних інституцій» та перекласифікувати її під реалізацію політики відбудови зруйнованих територій в Україні.

Найчастіше у науково-правовій доктрині використовується термін «спроможність», «інституційна спроможність», який використовується як категорія, що характеризує здатність державних інституцій, органів публічної влади чи системи державного управління, реалізовувати визначені законом функції та публічну політику, вміння адаптуватися до зовнішнього середовища через наявні компетенції, повноваження, механізми координації, належні ресурси.

Так, «інституційну спроможність» вживають у широкому розумінні як синонім ефективного та організованого управління, здатності виконувати власні основні функції, зокрема гарантувати безпеку, порядок, справедливість, дотримання прав і свобод, а також соціальних благ своїх громадян [5, с. 266].

Наприклад, автори С. Обрусна, О. Дулгерова, І. Іванова розглядають спроможність судової системи як сукупність нормативних, кадрових, організаційних і фінансових можливостей забезпечувати здійснення правосуддя відповідно до принципу верховенства права [11].

Омельчук О.І. «інституційну спроможність» трактує як здатність певної структури ефективно реалізовувати свої основні функції та забезпечувати контроль за їх виконанням на всіх рівнях – від центрального до регіонального, а про інституційну спроможність громади в цілому, зазначає що вона має дві основні складові: «інституційну спроможність ОМС та інституційну спроможність самих жителів громади» [13, с. 94]. Дослідник виокремлює значний комплекс параметрів інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: «стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії); навчання та вдосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення

кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування); упровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, зокрема електронного врядування); ефективне використання ресурсів та потенціалу (показники ефективності владних рішень); управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники в системі всіх ОТГ); узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії)» [13, с. 95].

Баштанник О.В. «наголошує, що співпраця, яка базується на взаємовигідних умовах є наповненням сутності інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства, оскільки основний запит від широкої громадськості спрямований на проблематику взаємодії з державою [1, с. 85].

Красилюк В.Ф. інституційну спроможність, яку досліджує в аспекті просторової організації влади, пропонує врахувати адміністративно-територіальні наслідки та інституційні виклики під час деокупації окремих територій. Автор зауважує, що «за оптимістичного сценарію відновлення контролю, адміністративно-територіальний устрій може бути частково відновлений, водночас частина громад, які через війну втратили спроможність, потребуватимуть приєднання до більш життєздатних сусідніх громад [7, с. 43].

В цілому інституційну спроможність держави Т. Захаров визначає як можливість динамічно розвиватись, адаптуватись до викликів без значних зрушень в системі політичних інститутів. Ця особливість спроможності передбачає наявність інституціоналізованих механізмів артикуляції інтересів та вирішення конфліктів раціональним конвенційним шляхом [22, с. 297].

З вище наведеного слідує, що науковці по-різному досліджують питання спроможності державних інституцій. Проте в контексті нашого дослідження вважаємо, що спроможність необхідно розглядати у сукупності складових елементів, що впливають на цілісне поняття спроможності, серед яких можна виділити: організаційну (структура органів влади), ресурсна спроможність (кадрові, технологічні, фінансові ресурси), комунікаційна спроможність (взаємодія між органами, громадськістю та донорами), нормативно-правова спроможність (ефективна правова база), аналітична спроможність (здатність оцінювати та прогнозувати ризики).

Отже, спроможність державних інституцій – це комплексна правова характеристика органів

публічної влади, що відображає їх нормативно визначену, організаційно забезпечену, кадрово й ресурсно підкріплену здатність ефективно реалізовувати конституційні повноваження та державну політику відповідно до принципів верховенства права і належного врядування.

Задеклароване у Державній стратегії регіонального розвитку «формування спроможних структур та механізмів управління коштами ЄС на регіональному та місцевому рівні стосується визначення територіальної моделі управління коштами ЄС, зміцнення інституцій на регіональному рівні, яке включає розбудову спроможності до програмування, розвиток навичок у сфері організації конкурсних відборів проєктів, системи їх оцінки, моніторингу та впровадження результатів реалізації проєктів» дозволяє формуванню локальних механізмів програмування та конкурсного відбору, а також трансформувати зовнішню допомогу в адресні проєкти модернізації конкретних зруйнованих територій, мінімізуючи ризик інституційного неспроможності на місцях та прийняття «надцентралізованих» рішень [2]. В аспекті реалізації політики відбудови зруйнованих територій важливо дотримуватися принципів багаторівневого врядування (Multi-level Governance).

В Стратегічних документах, що реалізують політику відбудови зруйнованих територій, одним із пріоритетів є розвиток людського капіталу без якого неможливо досягти цілей згуртованості та сталого розвитку територій. Тобто, відновлення територій повинно супроводжуватися відновленням людського потенціалу. Інфраструктура є лише матеріальним середовищем для людини, яка виступає головним суб'єктом відбудови. Слушно зазначає Купіна Л.Ф., що «інституційний механізм держави постійно акцентує увагу на стійкості людського капіталу та відводить йому пріоритетну роль у відновленні та розвитку України. Ураховуючи, що соціальна стійкість напряму пов'язана з економічною складовою, то абсолютно виправданими є дії влади щодо розбудови ринку праці, який, з урахуванням нинішніх умов функціонування України, має бути людиноорієнтованим, інклюзивним та адаптивним до використання цифрових технологій» [8, с. 136–137].

Зв'язок між відновленням територій та людським потенціалом закріплений у ключових стратегічних та нормативних актах України. Так, Конституція України в статті 3 визначає «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Тому всі програми відбудови мають слугувати саме цій меті [4].

Матіас Шмале, Координатор системи ООН в Україні наголошує на тому, що найважливішим активом України є народ. Повернення біженців, реінтеграція ветеранів та участь жінок на ринку праці будуть визначати економічне відновлення так само, як і приплив капіталу та відновлення інфраструктури. Відновлення має бути орієнтованим на людей та базуватися на потребах громад [19].

В Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» стаття 15-2 Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) Законодавство вимагає, щоб відновлення областей та громад базувалося на програмах комплексного відновлення. Програма визначає заходи щодо відновлення житлового фонду, створення робочих місць та соціальної інфраструктури. Це критично важливо для повернення вимушених переселенців і збереження населення. Стаття вимагає оцінки руйнувань та планування відновлення об'єктам житлової нерухомості та громадського призначення; виробничого комплексу (промисловості, сільського господарства тощо); соціальної сфери; культурної спадщини; об'єктам житлово-комунального господарства; інженерно-транспортної, енергетичної інфраструктури, інфраструктури електронних комунікаційних мереж, інженерної інфраструктури меліоративних систем; захисним спорудам цивільного захисту; іншим об'єктам, що мають вплив на життєдіяльність відповідної території територіальної громади (її частини). Розробка програми передбачає обов'язкове залучення мешканців до обговорення (ст. 15-2 п. 4 «оприлюднення звіту про громадське обговорення програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) вносить її на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради») [16].

Це розвиває соціальний капітал, підвищує рівень довіри у громаді та вчить громадян брати відповідальність за локальний розвиток. Відбудова за новими стандартами (безбар'єрність, наявність укриттів) створює безпечне середовище для розвитку вразливих верств населення. Тобто, відбудова інфраструктури нормативно прив'язана до потреб людини. Доступ до якісного житла, можливість навчання та лікування є основою якісного людського капіталу [8].

Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) стратегічний документ, який визначають одним із головних пріоритетів розвиток людського капіталу як умову для підвищення конкурентоспроможності регіонів [2]. Спроможність інституцій прямо залежить від якості люд-

ського капіталу. За умови ігнорування державою відновлення людського потенціалу (повернення мігрантів, підвищення кваліфікації працівників та збереження здоров'я людей) виникають системні деструкції такі як кадрова криза, демографічна деградація, поява міст-привидів із незабезпеченою інфраструктурою. Тобто, реалізація політики відновлення територій є залежною від інституційної спроможності, яка базується на якості та обсязі людського потенціалу.

Особливо критичним виявляється цей виклик на деокупованих чи постраждалих територіях, де державні інституції та органи місцевого самоврядування зазнають системного кадрового дефіциту, що унеможливорює якісне розроблення проектно-кошторисної документації, ефективний моніторинг та аудит використання міжнародної донорської допомоги, подальше адміністрування відновлення територій та утримання відновлених об'єктів.

Важливим фактором у вимірі людських ресурсів є утримання кваліфікованого персоналу, який може визначити, чи може потенціал державних установ бути стійким. Немає нічого незвичайного в тому, що висококваліфіковані та вмілі публічні службовці переходять до приватних організацій або виїжджають за кордон у пошуках кращої роботи, що призводить до погіршення потенціалу державних організацій [6]. Нарешті, навчання є ще однією альтернативою, яка може значно покращити спроможність державних установ. Тому не дивно, що міжнародні організації з надання допомоги надають дуже високий пріоритет підготовці персоналу [6].

У контексті відновлення зруйнованих територій важливим вбачається застосування Закону України «Про державну службу» та проведення ефективної реформи державного управління. Для реалізації політики відбудови важливо впроваджувати програми підвищення кваліфікації публічних службовців (наприклад, через Вищу школу публічного управління) з акцентом на управління регіональним розвитком. Відновлення зруйнованих територій України неможливе лише за наявності фінансових ресурсів. Лише синергія професійних кадрів та прозорих, стійких інституцій дозволить ефективно модернізувати інфраструктуру, повернути людей у громади та забезпечити сталий економічний розвиток держави [1; 2].

Важливим елементом системи є цифрові інструменти управління відбудовою, зокрема державні інформаційно-аналітичні платформи моніторингу пошкодженого майна та реалізації проектів відновлення. Їх функціонування забезпечує

прозорість процесів прийняття рішень, контроль за використанням бюджетних і міжнародних коштів та доступ громадськості до інформації про результати відбудови. У науковому дослідженні «Вплив цифровізації адміністративних послуг на інституційну спроможність органів влади» [3] зазначено, що цифровізація впливає на діяльність органів державної влади, формуючи «нову модель взаємоузгодженої системи публічного управління», а «цифровізація адміністративних послуг є каталізатором спроможності та зрілості інституцій, яка змінює форми взаємодії між громадянином і має позитивний вплив через: уніфікацію адміністративних процедур, скорочення часу обробки звернень, прийняття рішень та здійснення контролю, мінімізацію корупції, зниження ризиків та розширення доступу». Проте авторка зауважує і на «суттєвих викликах щодо спроможності інституцій, серед яких загрози кібербезпеки, ризики витоку персональних даних, неналежний рівень технічного та кадрового забезпечення, порушення приватності».

В рамках нашого дослідження доцільно запропонувати створення цифрової системи управління відновлення через єдину цифрову платформу деокупованих територій, яка б забезпечувала облік пошкоджених об'єктів, взаємодію органів влади та донорів, та через яку можна було б здійснювати моніторинг реалізації проектів та контроль за використанням коштів. Таким чином, через цю платформу забезпечувалася б прозорість та підзвітність процесів відновлення територій.

4. Висновки. Процеси повоєнного відновлення та модернізації України вимагають принципово нових підходів до публічного управління, де ключовим фактором успіху стає якість інституційного середовища. Спроможність державних інституцій у реалізації політики відбудови зруйнованих територій – це здатність та можливість органів державної влади та місцевого самоврядування реалізовувати політику щодо відбудови територій через здійснення стратегічного планування, правового регулювання, мобілізації ресурсів, міжвідомчої координації, здійснення контролю та моніторингу відновлювальних процесів з метою забезпечення стійкого, безпечного та соціально орієнтованого розвитку постраждалих територій.

В межах цього дослідження пропонується поняття «спроможність державних інституцій» розглядати як багатоаспектну систему, що формується з детермінованої сукупності взаємопов'язаних елементів. До них належать: нормативно-правова спроможність щодо формування

прозорого правового поля; організаційна спроможність як здатність оптимізувати структури органів влади; ресурсна спроможність, яка визначає межі фінансового, кадрового та технологічного ресурсу; координаційна спроможність для синхронізації дій усіх суб'єктів державної політики у сфері відбудови; аналітична спроможність стратегічного прогнозування та упередження ризиків; та комунікаційна спроможність, яка гарантує довіру з боку громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

Значущість цих компонентів для України посилюється тим, що процеси відбудови розгортаються в межах складної моделі багаторівневого управління, яка поєднує локальний, регіональний, національний та міжнародний рівні. Отже, спроможність – це системна властивість інституцій, що виражає його потенціал і реальну здатність забезпечувати результативне, стійке та правомірне виконання завдань через поєднання нормативних, організаційних, кадрових, фінансових, інформаційних і процедурних ресурсів.

Варто наголосити, що спроможність державних інституцій щодо реалізації політики відбудови зруйнованих територій, функціонально взаємозалежна від якості людського капіталу, який задіяний у публічному управлінні та життєдіяльності громад. З цього слідує, що ефективна модель повоєнного розвитку має базуватися на людиноцентричному підході, який закріплений в нормативно-правових актах України. Фінансування у відновлення інфраструктури територій, має синхронно супроводжуватися інвестиціями у професійне навчання публічних службовців, створення робочих місць, охорону здоров'я та повернення українських громадян із-за кордону.

Конфлікт інтересів. Відсутній.

Фінансування. Дослідження проводилося без фінансової підтримки.

Доступність даних. В дослідженні використані дані, які отримані з відкритих офіційних джерел та з матеріалів.

Використання штучного інтелекту. Під час підготовки статті використовувалась мовна модель штучного інтелекту ChatGPT (OpenAI, GPT-5.5) як допоміжний інструмент для мовно-стилістичного опрацювання тексту, структурування окремих фрагментів статті, технічного оформлення бібліографічних описів, а також підготовки англomовного перекладу анотації та References. Технології штучного інтелекту застосовувалися під час підготовки окремих структурних елементів статті та редакційного опрацювання окремих фрагментів основного тексту.

Автором самостійно здійснювалися підбір та аналіз наукових джерел, опрацювання міжнародних і національних нормативно-правових актів у сфері реалізації політики відбудови зруйнованих територій, формулювання наукових положень, висновків і пропозицій. Усі результати, отримані за допомогою інструментів штучного інтелекту, були додатково перевірені шляхом аналізу наукових джерел, міжнародних регуляторних документів та положень законодавства України і Європейського Союзу у сфері реалізації політики відбудови зруйнованих територій.

Використання технологій штучного інтелекту не вплинуло на самостійність наукових висновків автора та не визначило результати проведеного дослідження.

References:

1. Bashtannyk, O. V. (2023). Instytutstionalna/instytutsiina spromozhnist instytutiv politychnoi systemy yak analitychna katehoriia ta funktsionalnyi aspekt publichnoho upravlinnia. *Publichne upravlinnia i administruvannia*, 2(80). <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.2.15>
2. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). State Strategy for Regional Development for 2021–2027 (Resolution No. 695, August 5, 2020).
3. Husar, O. A. (2026). Vplyv tsyfrovizatsii administratyvnykh posluh na instytutsiinu spromozhnist orhaniv vlady. *Nove ukrainske pravo*, 2, 174–181. <https://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/988/910>
4. Konstytutsiia Ukrainy. (1996). Available at: Verkhovna Rada of Ukraine
5. Koristin, O. (2023). Shchodo zmistu terminu “instytutsiina spromozhnist” v systemi bezpeky. In M. Verbenskyi, I. Opryshko, O. Kulyk et al. (Eds.), *Bezpekova sytuatsiia v Ukraini v umovakh viiny: stan, zahrozy, napriamy zabezpechennia: Proceedings of the scientific-practical round table* (Kyiv, September 26, 2023) (pp. 266–268).
6. Kot, O., Hryniak, A., & Kupina, L. (Eds.). (2025). *Modernizatsiia zmistu funktsii derzhavy: kliuchovi vektor povoiennoho vidnovlennia Ukrainy*. Kyiv: Alerta.
7. Krasyluk, V. F. (2025). Instytutsiina spromozhnist deokupovanykh terytorialnykh hromad v umovakh postkonfliktnoi transformatsii. *Politychne zhyttia*, 2, 42–49. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.2.5>

8. Kupina, L. F. (2025). Zahalnotsinnisni oriiientyry onovlennia zmistu sotsialnoi funktsii derzhavy. In O. Kot, A. Hryniak, & L. Kupina (Eds.), *Modernizatsiia zmistu funktsii derzhavy: kliuchovyi vektor povoiennoho vidnovlennia Ukrainy* (pp. 136–137).
9. Lukavenko, Yu. P. (2025). *Pidvyshchennia instytutsionalnoi spromozhnosti mistsevykh orhaniv vlady v Ukraini* (Doctoral dissertation, Dnipro State University of Internal Affairs).
10. Lukeria, T. (2023, May 4). Shcho zaraz vidbuvaetsia z derzhavnoiu politykoiu vidnovlennia hromad i yaki pytannia treba vrakhuvaty.
11. Obrusna, S. Yu., Dulherova, O. M., & Ivanova, I. V. (2023). Poniattia ta sutnist instytutsiinoi spromozhnosti sudovoi systemy Ukrainy. *Ekonomika. Finansy. Pravo*, 7. <https://efp.in.ua/uk/journal-article/1097>
12. OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: Ukraine 2025*.
13. Omelchuk, O. I. (2020). Instytutsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *Vcheni zapysky TNU im. V. I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia*, 31(70), 6, 93–97. <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/15>
14. Orhany vykonavchoi vlady. (n.d.). Uriadovyi portal. Yedynyi vebportal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
15. Pro Natsionalnu radu z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny. (2022).
16. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti. (2011). Law of Ukraine No. 3038-VI of February 17, 2011.
17. Scott, R. H. (1994). Measuring performance in higher education. In J. W. Meyerson & W. F. Massy (Eds.), *Measuring Institutional Performance in Higher Education* (pp. 15–28).
18. Taylor, H. (1992). Public sector personnel management in three African countries: Current problems and possibilities. *Public Administration and Development*, 12, 193–207.
19. World Bank Group. (2026, February 23). Published updated assessment of Ukraine's recovery and reconstruction needs (Press Release No. 2026/ECA/039).
20. Yakykh vtrat zavdala viina ukrainskii ekonomitsi ta hirnycho-metalurhiinomu kompleksu. (n.d.). GMK Center
21. Zakharov, T. (2024). Pereosmyslennia kontseptu "instytutsiina spromozhnist": Yevrointehratsiyni aspekt. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia filosofsko-politohichni studii*, 55.
22. Zelenko, H. (Ed.). (2025). *Instytutsiina (ne)spromozhnist derzhavy v Ukraini: Yak rozirvaty zamknene kolo*. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.
23. Zelenko, H. (Ed.). (2025). *Pastky instytutsiinoi spromozhnosti u systemi derzhavnoi vlady v Ukraini: Analitychna dopovid*. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Гусар Ольга Анатоліївна

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу
публічно-правових досліджень Інституту
правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
e-mail: Gusar_oa@ukr.net
ORCID: 0000-0002-0005-7360

Olha Husar

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Senior Research Fellow at the Department of
Public Law Research,
Institute of Law-Making and Legal Expertise,
National Academy of Sciences of Ukraine
e-mail: Gusar_oa@ukr.net
ORCID: 0000-0002-0005-7360

Дата надходження статті: 15.05.2026

Дата надходження виправленої версії статті: 26.06.2026

Дата прийняття статті: 22.07.2026

Дата публікації статті: 14.09.2026