

УДК 34.096

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.3.4>**Пікуля Т. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії права  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

## ОСНОВНІ ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

**Анотація.** 24 лютого 2022 року Російська Федерація вторглася до України. Результат та тривалість війни наразі невизначені. Однак, все більш зрозуміло, що Україна потребуватиме повоєнного відновлення. Різні уряди та міжнародні організації висловили свою готовність допомогти Україні відновитися після війни.

У відповідному дослідженні окреслені основні правові форми та механізми повоєнної відбудови України. Наголошено, що всі нові завдання, як у воєнний час, так і період післявоєнного відновлення потребують спроможних державних інституцій, ефективних систем і процесів, підготовлених державних службовців на всіх рівнях державного управління. На часі, як ніколи, реформа публічної адміністрації.

Основні принципи плану повоєнної відбудови України наступні: максимальний доступ до ринків Європейського Союзу та Великої сімки; отримання статусу кандидата, а потім повноправне членство в Європейському Союзі; побудову економіки на принципах лібералізації; налагодження логістичних маршрутів із країнами західної Європи та США; перехід від експорту сировини до переробки в тих галузях, які дають найбільшу експортну виручку; розвиток вітчизняного військово-промислового комплексу; збільшення видобутку власного газу та розвиток атомної енергетики.

Після завершення російсько-української війни, українцям необхідно буде дотримуватись декількох принципів: будувати Україну на новому суспільному договорі, де корупція неприйнятна, де права Людини і справедливість є найвищим благом; замість відбудовування старої інфраструктури і системи державного управління – створити нову міську інфраструктуру, нову енергетику і промисловість, нову прогресивну систему освіти, нові адаптивні державні інститути – і так у кожній сфері.

Відновлення України має стати таким же історичним прикладом для нашого часу, яким свого часу стало відновлення європейських країн після Другої світової війни. Війна в Україні – це безумовно катастрофа. Однак, з іншої сторони вона відкриває вікно можливостей, зокрема можливість долучити до модернізації і відновлення країни світових експертів різних галузей.

**Ключові слова:** *план повоєнної відбудови України, механізми повоєнної відбудови України, правові форми реформування, реформа публічної адміністрації, російсько-українська війна.*

### **Pikulia T. O. Main legal forms and mechanisms of post-war reconstruction of Ukraine**

**Abstract.** On February 24, 2022, the Russian Federation invaded Ukraine. The outcome and duration of the war are currently uncertain. However, it is becoming increasingly clear that Ukraine will need post-war reconstruction. Various governments and international organizations have expressed their readiness to help Ukraine recover from the war.

The relevant study outlines the main legal forms and mechanisms of the post-war reconstruction of Ukraine. It is emphasized that all new tasks, both in wartime and in the post-war recovery period, require capable state institutions, effective systems and processes, trained civil servants at all levels of government. It is time, as never before, to reform public administration.

The main principles of Ukraine's post-war reconstruction plan will include: maximum access to the markets of the European Union and the G7; obtaining candidate status and then full membership in the European Union; building the economy on the principles of liberalization; establishment of logistics routes with Western European countries and the United States; the transition from the export of raw materials to processing in those industries that provide the largest export revenue; development of the domestic military-industrial complex; increase in own gas production and development of nuclear energy.

After the end of the Russian-Ukrainian war, Ukrainians will have to adhere to several basic principles: to build Ukraine on a new social contract, where corruption is unacceptable, where human rights and justice are the

highest good; instead of rebuilding the old infrastructure and public administration system – create a new urban infrastructure, new energy and industry, a new progressive education system, new adaptive public institutions – and so on in every area.

The restoration of Ukraine should be the same historical example for our time as the restoration of European countries after the Second World War. The war in Ukraine is definitely a catastrophe. However, on the other hand, it opens a window of opportunity, in particular, to involve world experts in various fields in the modernization and restoration of the country.

**Key words:** *plan of post-war reconstruction of Ukraine, mechanisms of post-war reconstruction of Ukraine, legal forms of reform, reform of public administration, Russian-Ukrainian war.*

**Постановка проблеми.** Попри те, що війна триває, українська влада, експерти та партнери вже активно розробляють плани повоєнного відновлення України. Президент Володимир Зеленський розраховує, що п'яту Міжнародну конференцію з питань реформ в Україні буде проведено, як і планувалося, 4–5 липня в швейцарському місті Лугано [1]. Якими мають бути основні правові форми та механізми повоєнної відбудови України розглянемо у відповідному дослідженні.

**Мета статті** висвітлити та запропонувати основні правові форми та механізми повоєнної відбудови України.

**Стан дослідження.** Вирішенню проблем пов'язаних із реконструкцією та повоєнною відбудовою України займаються вітчизняні та міжнародні інституції, зокрема: Європейська комісія, Національна рада з відновлення України від наслідків війни, Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України та інші.

**Виклад основного матеріалу.** У аналітичних звітах Євросоюзу зазначалося, що після демократичної зміни влади у 2019 році Україна «швидко просунулася» в імплементації угоди про асоціацію з ЄС та реформах, «яких вимагають її громадяни». Але вже у 2020 році реформи почали пробуксовувати. «Вплив глобальної пандемії COVID-19 та раптові зміни в уряді та персоналі державних органів справили значний вплив на ці зусилля та темп реформ, який не був на тому самому рівні, як під кінець 2019 року», – зазначається у звіті [2]. У 2020 році «важливого прогресу» вдалося досягнути в таких сферах, як права інтелектуальної власності, сільське господарство, банківський та цифровий сектори. Інституційно, починаючи з 2014 року Україна досягла значного прогресу в наданні більших економічних і політичних повноважень місцевим органами влади [3]. Починаючи з 24 лютого 2022 року, коли Російська Федерація здійснила

повномасштабне вторгнення в Україну, реформування усіх сфер суспільного вимагає пошуку нових правових форм та суб'єктів.

21 квітня 2022 року Президент України підписав наказ про утворення Національної ради з відновлення України від наслідків війни [4]. Це консультативно-дорадчий орган, на який поклали обов'язок розробити план відновлення. Утворена Президентом України Національна рада з відновлення України від наслідків війни має спільні риси із раніше діючими, аналогічними структурами. Наприклад, із утворенням у 2010 року Комітетом економічних реформ та Національною радою реформ 2014 року. Попри те, що сьогодні масштаб проблем спричинених війною з Російською Федерацією не співставний, завдання перелічених інституцій схожі – вироблення скоординованої державної політики в економічній та інших сферах, подальший контроль за її впровадженням. Склад Національної ради з відновлення України від наслідків війни, так само, подібний. До неї увійшли представники Офісу Президента та Уряду, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, Голова Національного банку України (за згодою), Голови Комітетів Верховної Ради України. До робочих підгруп Ради можуть долучати представників громадськості та міжнародних експертів. Єдине, що відрізняє відповідну раду від інших – раніше такі органи очолював особисто Президент, нині запропонований механізм співголовування голови Офісу Президента та Прем'єр-міністра. Чи виправданий такий підхід, покаже час, але ситуація «двовладдя» може призвести до внутрішніх суперечок і невизначеності у сфері політичної та юридичної відповідальності. Невиправданим видається і покладення обов'язків Секретаря на керівника одного з парламентських комітетів (з питань фінансів, податкової та митної політики) з огляду на той факт, що мандат утвореної

Ради набагато ширший за сферу повноважень Комітету. При цьому організаційно-технічне забезпечення Ради буде здійснюватися Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Офісом Президента.

Попри ряд переваг в утворенні таких координаційних інституцій, важливо щоб державні органи брали до уваги негативний досвід, зокрема:

1. Відповідальним за формування і реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя є Кабінет Міністрів України. Утворення будь яких «квазі урядових» інституцій не може його підміняти, а має допомагати та посилювати його мандат.

2. Повоєнне відновлення України потребує урядової реформи. Поетапний перехід його функціонування за принципом єдиної юридичної особи, разом із подальшим впровадженням цифровізації спростить внутрішні трансформації. Особливої уваги заслуговує питання посилення ролі інституцій відповідальних за європейську інтеграцію. Профільний Віце-прем'єр-міністр має отримати більше повноважень по координації діяльності інших органів державної влади.

3. Провідними органами державної влади щодо формування та реалізації державної політики по відбудові України мають стати міністерства. Спираючись на поради міжнародних та національних інституцій та експертів, бажано, щоб відповідальною особою за результати діяльності виступав легально створений орган державної влади. Аналіз політики і підготовка полісу *rarers* по ключовим напрямкам має стати одним з перших кроків.

4. Прискорений процес євроінтеграції та запровадження плану відбудови України потребує нових знань та навичок публічних службовців. Має бути розгорнута система їх професійного навчання. Партнерами України у відповідній сфері може стати Європейський Союз, який має досвід підготовки службовців країн-кандидатів. Доцільно до відповідного процесу залучати мережі приватних освітніх установ, які останнім часом почали розвиватись в Україні. Використовувати переваги онлайн освіти.

Це лише ряд пропозицій з трансформації нашої адміністративної системи. Головне на сьогодні – це чітке розуміння, що всі нові завдання, як у воєнний час, так і період після воєнного відновлення потребують спромож-

них державних інституцій, ефективних систем і процесів, вмілих управлінців на всіх рівнях державного управління. Отже, реформа публічної адміністрації, як ніколи на часі [5].

Що стосується змісту плану відновлення України, то Очільник Офісу Президента Андрій Єрмак повідомив, що він розроблений і презентований у Комітеті з питань економічного розвитку Верховної Ради України. Основні принципи на яких він побудований наступні:

- повний доступ до ринків Європейського Союзу та Великої сімки;
- отримання статусу кандидата, а потім повноправне членство в Європейському Союзі;
- побудова економіки на принципах дерегуляції та лібералізації;
- налагодження логістичних маршрутів в західному напрямку;
- перехід від експорту сировини до переробки в тих галузях, які дають найбільшу експортну виручку;
- розвиток вітчизняного військово-промислового комплексу;
- самодостатність в енергетиці дотягати-меться збільшенням видобування власного газу та розвитком атомної енергетики;
- кліматична модернізація;
- локалізація не менше 60%.

20 травня 2022 року Президент України Володимир Зеленський анонсував розробку плану, який передбачає не тільки відновлення та відбудову України, а й бачення розвитку країни та її модернізацію. «Ми розробляємо комплексний план, який передбачає відбудову зруйнованого, модернізацію державних структур та максимальне прискорення розвитку України. Йдеться не тільки про обсяг фізичної роботи – побудувати житло, відновити підприємства, завести новий бізнес, який працюватиме на відбудову інфраструктури та на оновлення економічних відносин в нашій державі. Але, і про переосмислення того, як буде розвиватись наша країна надалі» [6].

Виступ Президент України відбувся на наступний день після того, як 19 травня 2022 року у Раді Європи назвали напрямки для подальших реформ в Україні. Генеральна секретарка Ради Європи Марія Пейчинович-Бурич на спільній з міністром закордонних справ України Дмитром Кулебою прес-конференції

у Києві зауважила, що бачить прогрес у нинішніх реформах в Україні, та відзначила сфери для подальших реформ: виконання рішень Європейського суду, захист мов меншин, захист прав на освіту, судова реформа та запобігання і боротьба з корупцією [7].

У свою чергу, міністр Кабінету Міністрів України Олег Немчінов наголосив на тому, що після нашої перемоги реформи не просто відновляться, а будуть переосмислені й наповнені новим змістом. За його словами, через війну реформи у сфері державного управління чи державної служби почали розвиватися в іншій площині, під іншим кутом. Вся публічна служба досить швидко зорієнтувалася і перебудувалася настільки, наскільки це можливо.

Однак, визнав міністр Кабінету Міністрів України, певні ініціативи зупинились. Наприклад, класифікація посад і реформа оплати праці, децентралізація певних адміністративних послуг. «Проте після війни більшість проєктів будуть відновлені. Але тут буде важливо після нашої перемоги провести оцінку та пріоритетизацію реформ, щоб зосереджуватись виключно на тому, що буде максимально відповідати потребам країни з точки зору післявоєнного відновлення. Також сподіваюсь, що ми отримаємо статус країни-кандидата на членство в Європейському Союзі, і це додасть новий обсяг завдань щодо приведення нашої державної політики у відповідність до стандартів Європейського Союзу», – додав він [8].

Урядовець також зазначив, що робота із міжнародними партнерами та експертами щодо реформ продовжується, але її фокус також змінився. «Підтримка від наших колег – неймовірна, і вона – надзвичайно важлива для нас. Європейська спільнота пропонує руку допомоги для державної служби, державного управління, для уряду України. Неабияку допомогу нам, як і раніше, надає Представництво Європейського Союзу в Україні. Єврокомісія ухвалила рішення про переорієнтування усіх спільних програм на забезпечення стійкості України», – підкреслив Немчінов [9].

Мова йде про те, що Європейська комісія запропонувала створити новий механізм під назвою «Відбудувати Україну» (Rebuild Ukraine) як основний інструмент підтримки відновлення України після війни. Єврокомі-

сія планує очолити Платформу з відновлення України, яка працюватиме як всеосяжний орган стратегічного управління, відповідальний за затвердження плану відновлення, складеного та реалізованого Україною за підтримки адміністративного потенціалу та технічної допомоги з боку Європейського Союзу.

Ключові принципи міжнародної допомоги для реконструкції такі: Україна рухається до вступу до Європейського Союзу; під егідою Європейського Союзу організується окрема агенція, яка має значну автономію в питаннях координації та управління допомогою та програм реконструкції; Україна є «власником» програми реконструкції; заохочення та допомога у надходженні іноземного капіталу та технологій; допомога має бути переважно у вигляді грантів, а не кредитів; реконструкція має виходити з принципу майбутнього без вуглецевого сліду з мінімальною залежністю від викопного палива. Реконструкція має включати три чіткі стадії з різними цілями та обмеженнями. Вартість реконструкції зростає щодня все швидше, оскільки люди проводять все більше часу поза своїми домівками, діти травматизуються, а приватні компанії розпадаються.

Значний акцент у функціонуванні механізму буде зроблено на реформах у сфері верховенства права та боротьбі з корупцією [10].

Відновлення України зараз має стати таким же історичним прикладом для нашого часу і майбутнього, яким свого часу стало відновлення європейських країн після Другої світової війни. Про це написав Президент України Володимир Зеленський на своїй офіційній сторінці у фейсбуці [11].

Війна в Україні – це безумовно катастрофа. Однак з іншого боку вона відкриває вікно можливостей, зокрема долучити до модернізації і відновлення країни світових експертів різних галузей. Наприклад, Центр досліджень економічної політики залучив вісьмох економістів світового рівня до розробки «Нарисів про відбудову України».

У документі автори виклали основні принципи, на яких повинно базуватися майбутнє відновлення країни після руйнувань, спричинених нападом Російської Федерації. Запропонували 4 етапи дій: один під час бойових дій задля мінімізації збитків і три – власне для поступового відновлення.

Водночас експерти пропонують створити Міжнародну агенцію для відбудови України. Схожі функції виконувала Адміністрація економічної співпраці (Economic Cooperation Administration, ECA), яка адмініструвала План Маршалла для Європи.

Ця агенція має бути афілійованою з Європейським Союзом, водночас бути автономною у прийнятті рішень та мати чіткі терміни існування.

Цей орган буде консультувати Україну під час відновлення і стежити, щоб гроші йшли за призначенням. Тобто така агенція може існувати паралельно з Національною радою, щоб допомагати їй.

Основні етапи відбудови України наступні:

По-перше, перед тим як відбудувати, Україна намагається усіляко мінімізувати різного роду збитки від війни. Йдеться про релокацію бізнесів із зони бойових дій у безпечніші регіони, житло для тимчасово переміщених осіб, і загалом усі заходи, спрямовані на те, щоб люди і підприємства продовжували жити та працювати.

Другий етап – документування збитків. З одного боку, воно потрібне, щоб притягнути Російську Федерацію до відповідальності за воєнні злочини в міжнародних судах. З іншого – таке документування допомагає зібрати інформацію про всі руйнування і збитки. Документуванням збитків від воєнної агресії Російської Федерації займаються спільний проект Київської школи економіки, Офісу Президента та Міністерства економіки.

Одразу після завершення воєнних дій потрібно буде відновити критичну інфраструктуру. Це можливість застосувати новітні підходи урбаністики і архітектури, щоб зробити українські міста більш зручними та інклюзивними для їхніх мешканців.

Надалі держава і партнери будуть спрямовувати зусилля на відновлення економіки в цілому і її стабільне зростання. Основні зусилля будуть зосереджені на створенні робочих місць і постійних джерел генерування доходів.

Це і програми підтримки і розвитку підприємництва, зважена фінансова політика, посилення енергетичного сектору.

Водночас для руху в Європейський Союз потрібно буде продовжити реформи, розпочаті до війни і узгодити своє законодавство з європейським. Наприклад, запровадити європейську систему сертифікації, продовжити велику приватизацію, антикорупційну і судову реформи.

Фінансувати відновлення будуть з усіх можливих джерел. Українська влада створила низку фондів для цього: Фонд підтримки малого та середнього бізнесу; Фонд підтримки армії; Фонд відновлення та трансформації економіки; Гуманітарний фонд; Фонд обслуговування та погашення державного боргу; Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури. Також для відбудови планують створити окремий Фонд відновлення України.

Доцільно усі ці фонди об'єднати в один з метою ефективного контролю. Окрім цього, Євросоюз планує створити спеціальний трастовий фонд для відновлення України, який працюватиме як європейський COVID-фонд. Частину витрат на відновлення можна покрити коштом арештованих російських активів, як в Україні, так і у світі. Ще одне теоретично можливе джерело фінансування – репарації від Російської Федерації. Але про них можна буде говорити лише після перемоги у війні і капітуляції Росії [12].

Висновки. Після завершення російсько-української війни, українцям необхідно буде дотримуватись декількох принципових положень:

- будувати Україну на новому суспільному договорі, де корупція неприйнятна, де права Людини і справедливість є найвищим благом;
- замість відбудовування старої інфраструктури і системи державного управління – створити нову міську інфраструктуру, нову енергетику і промисловість, нову прогресивну систему освіти, нові адаптивні державні інститути – і так у кожній сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Зеленський вірить, що конференція з реформ в Україні пройде в липні у Швейцарії. Укрінформ. 19 березня 2022 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3434344-zelenskij-virit-so-konferencia-z-reform-v-ukraini-projde-v-lipni-u-svejcarii.html> (дата звернення: 26.05.2022).
2. Річний атестат від ЄС для Зеленського: успішність упала. Deutsche Welle. 02 грудня 2020 р. URL: <https://www.dw.com/uk/richnyi-atestat-vid-yes-dlia-zelenskoho-uspishnist-upala/a-55793911> (дата звернення: 26.05.2022).

3. Центр досліджень економічної політики задіяв вісьмох економістів світового рівня, щоб розробити «Нарис про відбудову України». URL: [https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine\\_ukr.pdf](https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine_ukr.pdf) (дата звернення: 26.05.2022).

4. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225> (дата звернення: 26.05.2022).

5. Рада відновлення від наслідків війни: уроки минулого та висновки на майбутнє. LB.ua. 22 квітня 2022 р. URL: [https://lb.ua/blog/oleksandr\\_saienko/514347\\_rada\\_vidnovlennya\\_vid\\_naslidkiv.html](https://lb.ua/blog/oleksandr_saienko/514347_rada_vidnovlennya_vid_naslidkiv.html) (дата звернення: 26.05.2022).

6. Глава держави: розробляємо план, який передбачає максимальне прискорення розвитку України. Укрінформ. 20 травня 2022 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3461079-glava-derzavi-rozroblaemo-plan-akij-peredbacaе-maksimalne-priskorennа-rozvitku-ukraini.html> (дата звернення: 26.05.2022).

7. У Раді Європи назвали напрямки для подальших реформ в Україні. Укрінформ. 19 травня 2022 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3344866-u-radi-evropi-nazvali-napramki-dla-podalsih-reform-v-ukraini.html> (дата звернення: 21.05.2022).

8. Центр досліджень економічної політики задіяв вісьмох економістів світового рівня, щоб розробити «Нарис про відбудову України». URL: [https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine\\_ukr.pdf](https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine_ukr.pdf) (дата звернення: 26.05.2022).

9. Після перемоги реформи будуть переосмислені й наповнені новим змістом – Немцінов. Укрінформ. 19 травня 2022р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3469508-pisla-peremogi-reformi-budut-pereosmisleni-j-napovneni-novim-zmistom-nemcinov.html> (дата звернення: 26.05.2022).

10. Єврокомісія офіційно запропонувала створити новий механізм для відбудови України. Європейська правда. 18 травня 2022 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/05/18/7139630/> (дата звернення: 26.05.2022).

11. Відновлення України стане історичним прикладом для нас і майбутнього, як відновлення Європи після Другої світової війни. Інформаційне агентство АрміяInform. 18 Травня 2022 р. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/05/18/vidnovlennya-ukrayiny-stane-istorychnym-prykladom-dlya-nas-i-majbutnogo-yak-bulo-vidnovlennya-yeuropejskyh-krayin-pislya-drugoyi-svitovoyi-vijny/> (дата звернення: 26.05.2022).

12. Відбудова України після війни: хто, як і за чиї гроші. Економічна правда. 19 травня 2022 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/05/19/687200/> (дата звернення: 26.05.2022).