

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.31>

## ПІСЛЯВОЄННА ВІДБУДОВА УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПРОГРАМНИХ ЗАСАД

Орлова О.С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри господарського права

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

### Орлова О.С. Післявоєнна відбудова України: аналіз окремих програмних засад.

Зазначається, післявоєнний етап відбудови держави обов'язково буде характеризуватися пошуком нових шляхів щодо розробки нормативних актів для формування стабілізаційних заходів прискорення економічного розвитку, особливо постраждалих регіонів України, у зв'язку зі значними руйнуваннями промислової та соціальної інфраструктури, на тлі дефіциту фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, вже зараз стає питання щодо обговорення можливості правового забезпечення повоєнного відновлення України, способів та вдалих світових прикладів, за рахунок яких це відбувалося в інших країнах.

Вказується, нормативно-правові засади післявоєнної відбудови України – величезний проєкт. Жодна із представлених на сьогодні стратегій не може детально описати кожен сферу та політику, потрібну для успіху. Вочевидь, є багато можливих шляхів для відбудови. Тому, на погляд автора, вкрай важливо, щоб вітчизняний законодавець за участі українського суспільства вирішив, який шлях обрати.

Обговорюючи зміст майбутніх нормативних документів українські органи державної влади та наші союзники мають враховувати масштаб завданої військами РФ шкоди, довоєнні виклики, цілі та інструменти, необхідні для досягнення цих цілей.

У кінцевому підсумку, відзначається, що для відновлення національної економіки після закінчення війни необхідно не лише забезпечити мир (передусім на території України, що є також безпосереднім обов'язком й наших партнерів), але й уникнути відновлення військових дій на нашій території, оскільки це могло б підірвати будь-які зусилля з післявоєнного відновлення. Для збереження підтримки міжнародного співтовариства (чия необхідність з кожним місяцем лише зростає) при прийнятті нових нормативно-правових актів необхідно дотримуватися демократичних принципів у внутрішній та зовнішній державній політиці. Саме тому, майбутні наукові дослідження мають фокусуватися на розробці практичних рекомендацій для підвищення ефективності законотворення у сфері управлін-

ня українською економікою та забезпечення національної безпеки.

**Ключові слова:** післявоєнна відбудова України, реформування законодавства, підвищення ефективності законотворення, забезпечення національної безпеки.

### Orlova O.S. Post-war reconstruction of Ukraine: analysis of individual program principles.

It is noted that the post-war stage of state reconstruction will necessarily be characterized by the search for new ways to develop stabilization measures to accelerate economic development, especially in the affected regions of Ukraine, in connection with significant destruction of industrial and social infrastructure, against the background of a shortage of financial resources. In connection with this, there is already a question regarding the possibility of legal support for the post-war recovery of Ukraine, the methods and successful global examples, due to which this happened in other countries.

It is indicated that the post-war reconstruction of Ukraine will be a huge project. None of the strategies presented to date can describe in detail every area and policy needed for success. Obviously, there are many possible ways to rebuild. Therefore, in our opinion, it is extremely important that the national legislator, with the participation of Ukrainian society, decide which path to choose.

When discussing future political and legal documents, the Ukrainian state authorities and our allies must take into account the extent of the damage caused by the Russian troops, pre-war challenges, goals and tools necessary to achieve these goals.

Ultimately, it is noted that in order to restore the national economy after the end of the war, it is necessary not only to ensure peace (primarily on the territory of Ukraine, which is also the direct responsibility of our partners), but also to avoid the resumption of military operations on our territory, as this could undermine any post-war reconstruction efforts. In order to maintain the support of the international community

(whose need only grows every month), it is necessary to adhere to democratic principles in domestic and foreign state policy. That is why future scientific research should focus on the development of practical recommendations to increase the effectiveness of law-making in the field of managing the Ukrainian economy and ensuring national security.

**Key words:** post-war reconstruction of Ukraine, reforming legislation, increasing the efficiency of law-making, ensuring national security.

**Постановка питання.** Майже за рік повномасштабного вторгнення в Україну росія зруйнувала найважливішу громадянську інфраструктуру, розбомбила міста та селища по всій країні, викликала найбільшу з часів Другої світової війни міграцію біженців до Європи. Війна триває, але вже зараз стає зрозумілим, що необхідно завчасне планування забезпечення виживання, спричинених жорстокістю рф [1].

Незважаючи на те, що бойові дії в Україні тривають, уже час починати думати про законодавче забезпечення післявоєнної відбудови країни. Треба зазначити, що найбільш активні союзники Україні — насамперед США та Європейський Союз – вже почали планувати те, що, ймовірно, стане найамбітнішою післявоєнною відбудовою в сучасній історії. Експерти вважають, що зусилля щодо України значно відрізнятимуться від недавніх ініціатив із післявоєнної відбудови в Іраку та Афганістану. Ця відбудова нагадуватиме ситуацію в Західній Європі після Другої світової війни, а також Східну Європу після холодної війни та Західні Балкани після розпаду Югославії. Уроки цих епізодів мають стати джерелом інформації для законодавчого забезпечення післявоєнної відбудови України. Їхня основна й успішна формула була створена раніше. Так, у ті часи США надали гроші та безпеку, а європейці забезпечили основну частину фінансування та просунули історичний процес європейської інтеграції [2].

Безсумнівно, післявоєнний етап відбудови держави обов'язково буде характеризуватися пошуком нових шляхів щодо розробки нормативних актів з метою закріплення стабілізаційних заходів прискорення економічного розвитку, особливо постраждалих регіонів України, у зв'язку зі значними руйнуваннями промислової та соціальної інфраструктури, на тлі дефіциту фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, вже зараз стає питання щодо обговорення можливості правового забезпечення повоєнного відновлення України, способів та вдалих світових прикладів, за рахунок яких це відбувалося в інших країнах [3, с. 41].

Оцінка ролі держави в процесі відбудови та розробка стратегій оптимізації нормотворчої по-

літики є критично важливими для успішного відновлення України та забезпечення її стабільного розвитку у майбутньому. Дослідження цього питання має значущий науковий і практичний потенціал, а результати такого дослідження можуть стати основою для формування ефективної законодавчої бази відбудови України після завершення війни [4, с. 4].

Європейська комісія ще у 2022 році розробила стратегічний план післявоєнного відновлення України під назвою «Відбудувати Україну» на сотні мільярдів євро, який вимагатиме від Києва боротися з корупцією та проводити реформи для наближення до ЄС та майбутнього вступу країни до Євросоюзу. Згідно з проектом документа, відновлення зруйнованої війною інфраструктури України триватиме понад 10 років, а виділені кошти будуть пов'язані із суворими умовами, такими як боротьба з корупцією та зусиллями українського уряду щодо проведення реформ. За планом реформи маємо наблизити Україну до ЄС. Висловлені Пропозиції засновані на тому, що територіальну цілісність України буде відновлено, і що Україна набуде достатньої безпеки і буде на шляху до вступу до ЄС. При цьому допускається ймовірність, що росія ще якийсь час залишається загрозою.

16 березня 2022 на офіційному сайті Верховної Ради з'явилась новина про прийняття закону, який врегулює проведення відновлювальних робіт з ліквідації наслідків збройної агресії рф та бойових дій під час воєнного стану.

Проте наразі прийнято лише закон № 2132 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період». Він передбачає внесення зміни до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та зупиняє дію положень деяких нормативно-правових актів (Закон України «Про тваринний світ»). Отже, наразі назріла необхідність розглянути зміни у державно-правовій сфері в контексті правового забезпечення повоєнного відновлення України.

Саме тому, автор ставить собі за **мету** висвітлити окремі аспекти можливості правового забезпечення повоєнного відновлення України, способи та вдалих світових прикладів, за рахунок яких це відбувалося в інших країнах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми забезпечення повоєнного відновлення України розглядалися у ряді наукових публікацій, виходячи з того що війна в Україні розпочалась ще у 2014 році. Дана стаття продовжує тематику дослідження міжнародної технічної допомоги Україні від світової спільноти.

Серед вчених, що займалися досліджуваним питанням слід виділити К.І. Антонюк, Д.А. Антонюк, Л.М. Бухаріна, В.О. Шишкіна. Безпосередньо питанням відновлення окупованих територій присвячена низка статей А.М. Колосова, А.С. Савченко, Л.В. Беззубко, С.К. Кучеренко, В.І. Ляшенка та інших вчених.

**Виклад матеріалу дослідження.** Варто, насамперед, зазначити, що вплив воєнних дій на окремі галузі економіки та регіони України дуже різняться. Так, економіка на сході країни переважно знищена (одні з найбільших сталеливарних заводів були у м. Маріуполь), тоді як руйнування на заході України значно менші. Також різні збитки і за окремими галузями. Наприклад, російські ракети зруйнували всі основні нафтопереробні заводи, але ІТ-галузь залишилась майже неушкодженою. Як слушно зазначають фахівці, такий нерівномірний вплив підвищив розрив на ринку праці, який існував і у довоєнний період [5, с. 8].

Світова спільнота вже виступила із пропозицією розробити т.зв. «план Маршала» для України. Тож слід очікувати, що з урахуванням досвіду інших держави щодо виходу з кризових ситуацій (хоча й не таких масштабних і драматичних, як в Україні) план відновлення найближчим часом набуде конкретики і відбудова ефективно розпочнеться негайно після припинення воєнних дій. Зокрема, як варіант, запропоновано здійснити інвентаризацію об'єктів, оцінку розміру спричиненої шкоди і коштів на відновлення, визначення джерел отримання коштів (виплата репарацій, залучення коштів міжнародних донорів, іноземних інвестицій тощо), визначити пріоритетні напрямки відбудови. Також слід розробити план відновлення, оцінку внутрішнього ресурсу, що може бути задіяний, оцінку можливості запозичення міжнародного ресурсу, спеціальні процедури (спрощення процедур публічних закупівель, перегляд критеріїв допустимості державної допомоги в окремих галузях економіки тощо) [6].

Під час війни будь яка країна переживає великі руйнування і потрясіння. Вони каталізують проблеми та дають «зелене світло» тим реформам, які за інших обставин викликали б опір суспільства. Отже, як всередині країни, так і на міжнародній арені починаються розмови про повоєнну відбудову. Від курсу повоєнної відбудови залежить подальший розвиток суспільства [7].

Новітня історія має небагато випадків повоєнного відновлення економіки країни, а особливо коли спроби такого відновлення мали успіх. Найвідоміші кейси відбудови: відбудова Австрії після закінчення Першої світової війни, Європи після Другої світової війни (вже згадуваний нами план Маршалла – О.О.), Кореї після Кореїської війни, Хорватії після Війни за незалеж-

ність. Найбільший період реконструкцій, а саме післявоєнна реконструкція, яка була здійснена з 1946 по 1951 рік, тобто після закінчення Другої світової війни. Це робота міжнародних інституцій Адміністрації ООН з питань допомоги та реабілітації в Європі та Китаю протягом 1943-1946 років, позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку Європі, план Маршалла для Західної Європи з 1948 по 1951 рік та економічну допомогу для Японії. З усіх цих програм план Маршалла виділяється як вдала ініціатива [8, с. 43].

Взагалі, на сьогоднішній день можна виокремити такі світові приклади:

– план Маршалла (модель післявоєнного відновлення була запропонована американським державним секретарем Дж. Маршаллом після Другої світової війни. Маршаллів план передбачав надання фінансової допомоги, інвестицій та технічної підтримки країнам Західної Європи, що мали на меті відновлення своєї економіки, інфраструктури та політичної стабільності. Основні принципи цього плану включали кооперацію між країнами, відкритість ринків та інтеграцію в міжнародну економіку);

– Кейнсіанський підхід (післявоєнне відновлення може опиратися на кейнсіанські принципи, які передбачають активну роль держави в регулюванні економіки, стимулюванні попиту та забезпеченні повної зайнятості. За допомогою розширення державних інвестицій у розвиток інфраструктури, промисловості та сільського господарства, держава може стимулювати економічний зріст та створення робочих місць);

– модель сталого розвитку (сучасні концепції післявоєнного відновлення наголошують на важливості забезпечення сталого розвитку та збереження довкілля. Це передбачає розвиток економіки, який балансує між економічним зростанням, соціальною справедливістю та екологічною стабільністю. Модель сталого розвитку може включати такі принципи, як розвиток енергоефективних технологій, застосування кругової економіки та розвиток соціальної інфраструктури, що сприяє рівному доступу до освіти, охорони здоров'я та житла);

– модель міжнародної співпраці та інтеграції (післявоєнне відновлення також вимагає активної участі та підтримки міжнародних організацій, регіональних співтовариств та донорів. Модель міжнародної співпраці може передбачати надання фінансової, технічної та інституційної допомоги, сприяння міжнародній торгівлі, інвестицій та технологічному обміну. Інтеграція в міжнародні економічні і політичні системи також сприяє стабільності та розвитку країни на довгостроковій перспективі) [4, с. 12].

На сьогоднішній день запропоновано ряд різного роду програм та рекомендацій після-

воєнної відбудови України. Наведемо приклади лише деяких із них.

Так, у книзі Центру досліджень економічної політики «Відновлення України: принципи та політика» експерти виклали основу майбутніх зусиль щодо відродження України: від інтеграції до Європейського Союзу до відтворення енергетичної інфраструктури та побудови системи нагляду за міжнародною допомогою. Основні принципи реформ, запропоновані в цій книзі зводяться до наступного:

– інтеграція до ЄС. Допомога має створити для України стимули для приведення своєї нормативно-правової бази у відповідність до стандартів ЄС (включаючи антикорупційні заходи), сприяння вільній торгівлі та залучення прямих іноземних інвестицій;

– модернізація. Реконструкція дає унікальну можливість радикально оновити виробничий потенціал України, щоб наблизити її до нового технологічного рубежу, закласти основи для довгострокового зростання та ще більш тісно інтегрувати Україну до світової економіки;

– Україна має «володіти» реконструкцією. Україна використовуватиме допомогу найефективніше, коли допомога відповідатиме інтересам України. Децентралізація країни.

– допомога має бути швидкою, але «з умовами». Швидкість має вирішальне значення для запобігання гуманітарній катастрофі в Україні. Розумні умови гарантують, що міжнародна допомога буде витрачена правильно, а Україна досягне прогресу у боротьбі з корупцією. Необхідні 15 із 18 млрд євро від ЄС за умови судової, антикорупційної реформи та реформи «регулювання»;

– гранти, а чи не кредити. Зруйнована війною країна навряд чи зможе у короткостроковій перспективі обслуговувати та погашати додаткові борги. Зосередження уваги на кредитах підвищить ризик боргової кризи у майбутньому (план Маршалла для Європи після Другої світової війни передбачав гранти на 90%);

– координація. Враховуючи безліч джерел допомоги, тісна координація між джерелами фінансування та одержувача зведе до мінімуму втрати та затримки;

– адміністрація. Допомога повинна здійснюватися самостійною афілійованою з ЄС або уповноваженою агенцією, незалежною від багатосторонніх, двосторонніх та неурядових донорів, але бути підзвітною [8].

Учасники наукового семінару «Актуальні проблеми правового регулювання економічного відновлення України» зважаючи на ідеї та пропозиції, висловлені у доповідях і загальній дискусії під час науково-практичного заходу, в якості резолюції відзначили наступне:

1) курс структурних трансформацій та економічної реконструкції має задаватися єропер-

спективою України та наближати країну до повноправного членства у Європейському Союзі. Реальна перспектива вступу до ЄС – це потужний стимул для України узгодити з ЄС своє регулятивне й законодавче поле, щоб забезпечити верховенство права, низьку корупцію, сильну демократію та розвинуту потужну економічну систему;

2) завданнями трудового законодавства у післявоєнний період слід визначити підвищення умов праці, у тому числі оплаті праці, організації праці і охорони праці; створення умов для повернення працівників, які перебувають в статусі тимчасово переміщених осіб. Цими завданнями обумовлені пріоритети реформування трудового законодавства з метою стимулювання ринку праці в Україні. Напрямами реформування трудового законодавства необхідно виділити його лібералізацію, діджиталізацію та зміну підходів до роботи контролюючих органів, які повинні здійснювати не репресивну, а сервісну і консультативну функції;

3) спроба сформувати програми виходу із економічної кризи, спричиненою війною, має базуватися на нових морально-етичних цінностях та принципах відповідального споживання, що передбачають зведення до мінімуму накопичення природних і будь-яких інших ресурсів, зменшення кількості відходів за рахунок повторного використання товарів, використання відновлювальних ресурсів, упровадження продуктів із великим життєвим циклом. Необхідною є: розробка ґрунтовної програми економічного відновлення України з урахуванням нинішньої ситуації стану війни і можливих сценаріїв повоєнного розвитку, ефективність якої у вирішальній мірі визначатиметься правильним вибором пріоритетних сфер фінансування. Такими вже зараз до закінчення воєнних дій мають бути відновлення енергетичної інфраструктури та інфраструктури агропромислового комплексу. Паралельно відновлення має охопити соціальну сферу, особливо в частині пріоритетного фінансування охорони здоров'я – реабілітації поранених, захисту материнства, сім'ї і дитинства, допомоги сім'ям загиблих і поранених, включаючи податкові пільги. Важливим пріоритетом залишається вища освіта, насамперед, підготовка кадрів з інженерно-технічних спеціальностей, публічного, публічно-корпоративного та корпоративного менеджменту, на який значною мірою буде покладено управління реалізацією програми відновлення [9, с. 2].

Програма відновлення України, презентована у липні 2022 р. у Лугано, передбачає залучення на відбудову та розвиток у наступні десять років понад 750 млрд дол. «Принципи Лугано», схвалені на конференції, передбачають:

– партнерство – процес відновлення очолюється та здійснюється під керівництвом України та проводиться у партнерстві з її міжнародними партнерами;

– спрямованість на реформи – процес відновлення повинен сприяти прискоренню, поглибленню, розширенню та досягненню зусиль України щодо впровадження реформ і їх стійкості відповідно до європейського шляху України;

– прозорість, підзвітність і верховенство права – процес відновлення має бути прозорим і підзвітним українському народу. Усі види фінансування відновлення мають бути справедливими та прозорими;

– демократична участь – процес відновлення має бути цілісним зусиллям всього суспільства, спрямованим на демократичну участь населення, місцеве самоврядування та ефективну децентралізацію;

– залучення багатьох стейкхолдерів – процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними учасниками, включно з приватним сектором, громадянським суспільством, науковими колами та місцевими органами влади;

– гендерна рівність та інклюзія – процес відновлення має бути інклюзивним та забезпечувати гендерну рівність та повагу до прав людини, включаючи її економічні, соціальні та культурні права;

– сталий розвиток – процес відновлення має забезпечити сталу перебудову України, яка узгоджується з Порядком денним сталого розвитку до 2030 року та Паризькою угодою [10].

Цілком зрозуміло, що вищеперераховані напрямки післявоєнної відбудови України не відображають в цілому всіх форм відповідної відбудови, проте закладають основи для початку цих процедур ще під час військових дій.

Безсумнівно, базовою передумовою для повномасштабної післявоєнної країни економіки є отримання Україною надійних гарантій безпеки від наших партнерів з неможливістю відновлення бойових дій на нашій території.

Загалом, позитивним аспектом нормативного забезпечення заходів відновлення післявоєнної України є те, що вони представляють собою потенційну синергію на шляху до інтеграції в ЄС. Основні нормативні документи щодо заходів – це завдання щодо інтеграції в ЄС, синхронізації українського законодавства із законодавством ЄС та забезпечення взаємного доступу до ринків. Післявоєнну відбудову слід розглядати як інструмент досягнення відповідності України правилам та стандартам ЄС.

**Висновки.** Післявоєнна відбудова України буде величезним проектом. Жодна із представлених на сьогодні стратегій не може детально описати кожну сферу та політику, потрібну для

успіху. Вочевидь, є багато можливих шляхів для відбудови. Тому, на наш погляд, вкрай важливо, щоб вітчизняний законодавець за участі українського суспільства вирішив, який шлях обрати.

Обговорюючи майбутні політичні та юридичні документи українські органи державної влади та наші союзники мають враховувати масштаб завданої військами РФ шкоди, довоєнні виклики, цілі та інструменти, необхідні для досягнення цих цілей.

У кінцевому підсумку, важливо відзначити, що для відновлення національної економіки після закінчення війни необхідно не лише забезпечити мир (передусім на території України, що є також безпосереднім обов'язком й наших партнерів), але й уникнути відновлення військових дій на нашій території, оскільки це могло б підірвати будь-які зусилля з післявоєнного відновлення. Для збереження підтримки міжнародного співтовариства (чия необхідність з кожним місяцем лише зростає) необхідно дотримуватися демократичних принципів у внутрішній та зовнішній державній політиці. Саме тому, майбутні наукові дослідження мають фокусуватися на розробці практичних рекомендацій для підвищення ефективності законотворення у сфері управління українською економікою та забезпечення національної безпеки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. URL: <https://www.golosameriki.com/a/rebuilding-prosperous-postwar-ukraine/6932888.html>.
2. Гастинщиков В. Післявоєнне відновлення України – головні ймовірні сценарії. Армія Inform. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/07/01/pislyavouenne-vidnovlennya-ukrayiny-golovni-jmovirni-sczenariyi/>.
3. Покровська Н.М. Концептуальні засади післявоєнного відновлення України, економічні аспекти. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. № 4 (274). 2022. С. 41–47.
4. Закарлюк М. Роль держави у післявоєнній відбудові України. Кваліфікаційна робота. Київ. 2023. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/bd6f4dfe-deb6-4e3a-88d8-8c265de868d4/content>.
5. Відбудова України: принципи та політика. За ред. Ю. Городніченка, І. Сологуб, Б.В. ді Мауро. 2022. 508 с. URL: [https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book\\_Ukrainian\\_0.pdf](https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf).
6. Бенедисюк С. Повоєнна відбудова: Перші законодавчі кроки. Бізнес. URL:

- vidbudovuvati-ukrajinu-pislya-peremogi-novi-zakoni-komentar-yurista-50227622.html.
7. Справедлива відбудова. Якою буде Україна після війни. Конференція 21-22 жовтня 2022 р. Спільне. URL: <https://commons.com.ua/ru/conference-reconstruction-justice-post-war-ukraine/>.
  8. Прибылов С. Восстановление послевоенной Украины: путь к процветанию через трансформацию страны. *Голос Америки*. URL: <https://www.golosameriki.com/a/rebuilding-prosperous-postwar-ukraine/6932888.html>.
  9. Актуальні проблеми правового регулювання економічного відновлення України: збірник тез доповідей учасників науково-практичного семінару (20 жовтня 2023 року) / за заг. ред. М.С. Долинської. Львів: ЛьвДУВС, 2023. 151 с.
  10. Підсумковий документ Міжнародної конференції з питань відновлення України (URC 2022) «Декларація Луганно» Луганно. 4–5 липня 2022 року. URL: <https://ua.urc2022.com/materiali-konferenciyi>.
  11. Рогач О.Я., Белов Д.М. Зміна сучасної парадигми українського права в умовах військової агресії з боку РФ. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 70(2). 2022. С. 136–141.
  12. Белов Д.М., Громовчук М.В., Білак О.П. Міжмуніципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 72(4). 2022. С. 226–231.
  13. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.