

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
Тамара ЛОЗИНСЬКА
12 грудня 2022 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Особливості управління територіальними громадами в умовах
воєнного стану»

виконав здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Бова Євген Юрійович

Керівник кваліфікаційної роботи

Тетяна ЩЕТИНІНА

Полтава – 2022 року

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	11
1.1. Діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	11
1.2. Сучасні виклики і проблеми місцевого самоврядування, зумовлені військовими діями	16
Висновки до розділу 1	20
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СОБЛИВОСТЕЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ НА ПРИКЛАДІ НОВОСЕЛІВСЬКОЇ ГРОМАДИ	22
2.1. Організація першочергових заходів безпеки у воєнний час	22
2.2. Підтримка життєдіяльності громади в умовах воєнного стану	30
Висновки до розділу 2	37
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	38
3.1. Переосмислення регіональної політики та публічного управління з проекцією на повоєнний розвиток територіальних громад	38
3.2. Основні положення урядового плану відбудови України	42
3.3. Модель управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі	46
Висновки до розділу 3	52
ВИСНОВКИ	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58
ДОДАТКИ	62

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання управління територіальними громадами набувають особливої актуальності в умовах воєнного стану. Нині надзвичайно важливо налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності. З огляду на ті обставини, що під час дії воєнного стану всі ланки владної ієрархії природно тяжіють до централізації управлінських рішень безумовним пріоритетом сьогодення стає визначення першочергових управлінських завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування задля того, щоб, з одного боку, забезпечити їх максимальну ефективність в управлінні безпековим і ресурсним потенціалом відповідних територій, а з іншого – налагодити координацію діяльності всіх інституцій влади аби своєчасно забезпечити нагальні потреби фронту, відбудову і відновлення економіки та належний рівень життя громадян.

Формування і розвиток ідей публічного управління висвітлені в працях Бакуменка В.Д., Бондар І.С., Мартиненка В. М., Матюхіної Н.П. і Ковтун М.С., Мельника А.Ф., Нагаєва В. М., Оболенського О.Ю. та ін. Питання формування і розвитку державного управління та трансформації системи публічного управління територіальними громадами відображені в працях багатьох українських вчених: Авер'янова В.Б., Бобровського О.І., Ковбасюка Ю.В., Колесникової К., Колодія А.Ф., Міненко М.А. та ін. Дзвінчук, Д. І., Лютий М. О. пропонують оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами. Наукова спільнота, зокрема, Борщевський В., Дацишин М., Двігун А. та Бахур Н., працює над питаннями функціонування органів місцевого самоврядування під час війни. Шляхи післявоєнної відбудови України Пропонують Богдан Т., Дяченко С. і Булана О., Ємець В.В., Куропась І. та інші. Проте складність і невизначеність проблем публічного управління в умовах воєнного стану мотивують до подальших його досліджень.

Зв'язок роботи з науковими темами. Магістерська дипломна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавської державної

аграрної академії за темою «Організаційно-економічний механізм формування конкурентоспроможності аграрних підприємств» (№ державної реєстрації 0117U003101, 2017-2022 рр.).

Мета та завдання дослідження. Мета полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо управління територіальними громадами в умовах воєнного стану з проекцією на їх повоєнну модернізацію.

Для реалізації поставленої мети було передбачено розв'язання таких завдань:

- дослідити теоретичні аспекти місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- розкрити особливості муніципального управління в умовах воєнного стану на прикладі Новоселівської громади;
- обґрунтувати пропозиції щодо післявоєнного відновлення територіальних громад України.

Об'єкт дослідження – процеси управління розвитком територіальних громад в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – взаємодія всіх рівнів публічної влади у сфері територіального розвитку.

Методи дослідження. Для реалізації дослідницької мети було використано комплекс загальнонаукових і емпіричних методів. Зокрема, комплекс теоретичних методів: абстрагування, конкретизації та узагальнення теоретичних положень у наукових джерелах – для визначення сучасного стану дослідження проблеми, формування концептуальних положень трансформації механізмів управління громадами; декомпозиція – для узагальнення управлінських функцій органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану; термінологічний аналіз – для визначення базових понять і подальшого розвитку понятійно-категорійного апарату об'єкта дослідження; системний аналіз – з метою визначення детермінантів розвитку громад, як об'єкта публічного управління; порівняльно-зіставний метод використано для вивчення зарубіжного досвіду повоєнної відбудови для його адаптації до умов українських

громад. Серед емпіричних методів: спостереження для розв'язання завдань дослідження; порівняння – для зіставлення механізмів публічного управління громадами України та муніципалітетами зарубіжних країн.

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували законодавчі та нормативно-правові акти, а також теоретичні й практичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з питань організації надання послуг у сфері охорони здоров'я, інформаційні дані з мережі Internet та особисті дослідження автора. Використовувались аналітичні і статистичні дані з проблеми дослідження, наведені у відкритих інформаційних джерелах.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки магістерської дипломної роботи мають наукову і практичну цінність. Дослідження пропонує комплекс управлінських заходів, які дозволять удосконалити розвиток територіальних громад України в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі.

До елементів наукової новизни можна віднести:

удосконалено:

модель управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі, яка включає такі елементи, як оцінка місцевих умов, стратегічне планування, система моніторингу, розбудова економічної спроможності, співпраця з бізнесом, інтеграція ВПО, постійна взаємодія з державними та регіональними органами влади, донорськими організаціями;

набуло подальшого розвитку:

– наукове знання про переосмислення регіональної політики та публічного управління з проекцією на повоєнний розвиток територіальних громад;

– алгоритм підтримки життєдіяльності громади в умовах воєнного стану у розрізі ключових суспільних сфер;

– декомпозиція плану відбудови українських громад у повоєнний період з урахуванням їх наближеності до зони бойових дій та втрат, спричинених війною в контексті пріоритетів повоєнного відновлення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні положення та висновки дослідження становлять практичну основу для удосконалення механізмів публічного управління розвитком територіальних громад в умовах воєнного стану. Основні результати магістерської дипломної роботи використані в роботі лімської сільської ради Полтавського району Полтавської області – щодо використання прикладних методів управління громадою. Наукові висновки та теоретичні положення дослідження фактично доведені до рівня конкретних пропозицій і практичних рекомендацій для використання органами місцевого самоврядування при підготовці планувальних документів розвитку громад та взаємодії з регіональними і державними органами публічної влади.

Особистий внесок здобувача. Магістерська дипломна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій основні науково-теоретичні положення, авторські розробки, висновки та рекомендації, зокрема ті, що становлять наукову новизну, отримано та сформульовано автором самостійно і відповідно розкрито у списку наукових публікацій.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою магістерської дипломної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано монографію і тези:

1. Bova Y. Features of territorial community development management in Ukraine. *Innovative economics and management in the modern world*. Monographic series «European Science». Book 4. Part 11. 2021. CHAPTER 2. P.30-44.

2. Бова Є.Ю. Бюджетні відносини в умовах воєнного стану в Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 черв. 2022 р.). Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. 467 с., С.82-84.

3. Бова Є.Ю. Модель управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі. VI Міжнародної науково-практичної

конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Перспективи розвитку територій: теорія і практика», 16-17 листопада 2022 р.

Структура та обсяг магістерської дипломної роботи. Магістерська дипломна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст викладено на 94 сторінках друкованого тексту, робота містить 5 таблиць, 10 рисунків та 4 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Визначення територіальних громад як нових суб'єктів управління з наданими їм повноваженнями і завданнями зумовило появу нового змісту і джерел управлінського впливу на розвиток суспільних ланок, суспільства в цілому, сформувало умови для соціально орієнтованої ринкової економіки і парадигми державного управління, трансформуючи її в публічне управління. Уже перші спроби імплементації змісту публічного управління в державне управління і місцеве самоврядування засвідчили, що управлінські впливи на суспільні сфери діяльності з боку держави за змістом є публічними і їх можливо розвивати як елементи публічної влади не тільки в державному управлінні, а й у місцевому самоврядуванні. Тому з часом стали розширюватися межі і напрями «публічності» в усіх видах влади [4]. Оскільки у місцевому самоврядуванні публічне управління відіграє ключову роль, в рамках даного дослідження здійснено порівняльну характеристику понять «управління», «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» (Додаток А). Це у подальшому слугуватиме підґрунтям для декомпозиції управлінських функцій органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в умовах воєнного стану.

Узагальнення результатів досліджень науковців, практиків та власних наукових доробок [2; 4; 6; 16; 18] дозволило сформулювати комплексне уявлення про місце, роль і значення публічного управління територіальними громадами в місцевому самоврядуванні (Табл. 1.1).

Місцеве самоврядування в територіальних громадах [1; 4]

Змістова характеристика	Обґрунтування
Визначення /сутність	– публічне управління, що акумулюється для вирішення багатоцільових і різноаспектних завдань об'єктів управління завдяки поєднанню елементів державного управління, місцевого самоврядування, публічного управління й адміністрування в частині виконання державного законодавства, суспільного управління самоорганізованих структур і муніципального менеджменту
Завдання публічного управління на цьому рівні	забезпечення місцевих потреб території і населення, суспільних інтересів і інтересів держави шляхом впровадження інноваційних методів публічного управління процесами життєдіяльності та розвитку територій.
Зміст публічного управління	розкривається в соціально-політичних, соціально-трудовах, соціально-культурних відносинах між владою і суспільством, владою і бізнесовими структурами, бізнесом і суспільством загалом
Результат	збереження, забезпечення і нарощення суспільних цінностей, співставних з інтересами людей і держави стосовно побудови нового демократичного порядку, нової управлінської культури

Вітчизняне публічне управління на рівні територіальних громад сьогодні зустрілося з проблемою забезпечення результативного і ефективного виконання своїх функцій під час військових дій. Введення воєнного стану докорінно змінило життя усіх без виключення – пересічних українців, діяльність державних і самоврядних інституцій.

Відповідно до Указу Президента України, затвердженого Законом України, обласні, Київська міська державна адміністрація, ОМС утворили ради оборони та забезпечили всебічне сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. На територіях активних бойових дій у населених пунктах створили військові адміністрації [31].

Не зважаючи на воєнний стан, ОМС продовжує свою роботу і до сьогодні. ОМС усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження. Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади у перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). ОМС організували реєстрацію відповідного статусу ВПО, видачу довідок і за

допомогою жителів громад налагодили процес розміщення людей, які були змушені покинути свої оселі [8; 30].

Під час воєнних дій окремі населені пункти України опинилися під тимчасовою російською окупацією. Представники тамтешніх ОМС мають оперативно приймати рішення щодо дій за таких умов. Правова група Офісу підтримки реформи з децентралізації Мінрегіону підготувала «Роз'яснення щодо можливих дій і рішень в умовах окупації» [8].

Державна влада достатньо швидко врегулювала діяльність державних органів та ОМС в умовах воєнного стану. Зокрема, підписано законопроект №7153 про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та № 7269 «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану, що спрощує функціонування місцевого самоврядування та Уряду у період воєнного стану. Врегульовано здійснення повноважень ОМС в умовах воєнного стану, спрощено процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМС, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки [31].

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану суттєво підвищено ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема, налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення. Це є свідченням ефективності такої самоорганізації суспільства, як місцеве самоврядування. Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням.

Попри активну фазу російсько-української війни та перехід всіх політичних і громадських процесів у воєнну площину, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії. А також щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого

самоврядування. Так, зареєстровано законопроект №7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який розширює правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування.

Частина громад, які постраждали від російської агресії, та нині звільнені від окупації, розпочали відбудову територій. Представники місцевого самоврядування обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди [25].

Деякі громади опинилися в окупації, у зоні активних бойових дій, в оточенні. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України спільно з Міністерством цифрової трансформації України запустили цифрову платформу, де в режимі реального часу можна побачити актуальний статус громад. На основі цієї платформи формується перелік територіальних громад, які розташовані у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). В режимі реального часу цей перелік затверджує Міністерство реінтеграції із погодженням Міністерства оборони.

Діяльність ОМС скоригована у зв'язку з дією правового режиму воєнного стану. Але, крім обмежень у реалізації певних функцій, ОМС отримало й додаткові можливості для ефективного виконання самоврядних і делегованих повноважень. Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» №2259-IX [31]: 1) підсилює спроможність ОМС, зокрема дозволяє оперативно приймати необхідні для забезпечення життєдіяльності громад рішення; 2) розширює перелік повноважень міських, селищних та сільських голів; змінює умови функціонування військових адміністрацій населених пунктів; спрощує процедуру прийняття актів місцевою владою; 3) надає сільським, селищним, міським головам одноособові повноваження з прийняття рішень щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей;
- передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;
- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- поводження з небезпечними відходами.

Крім того, на час дії воєнного стану спрощуються процедури прийняття актів ОМС та сільських, селищних, міських голів:

- при прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку) – проведення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час;

- на акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо оприлюднення проєктів актів за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Також Закон змінює умови створення, порядок і строк здійснення військовою адміністрацією населеного пункту повноважень місцевого самоврядування [25].

Отже, в управлінні територіальними громадами публічне управління представлене розвинутою системою органів державної і місцевої влади, а також органів самоорганізації населення. Навіть в умовах активних бойових дій воно

консолідує діяльність на соціальний і економічний розвиток, спрямовує її на визначення різновекторних завдань в усіх сферах життєдіяльності та виконання цих завдань.

1.2. Сучасні виклики і проблеми місцевого самоврядування, зумовлені військовими діями

В цілому військові дії і пов'язані з ними наслідки спричинили ряд викликів і проблем, які потребують вирішення, в т.ч. на рівні ОМС.

1. Окупація українських територій. Станом на середину жовтня 2022 року значна частина української території є окупованою, на значній частині проходять активні бойові дії, звільнені території частково заміновані. Ворог намагається знищити всі можливості для українського експорту морськими шляхами, які є основними для експорту української продукції, зокрема продовольства. Альтернативні транспортні можливості не зможуть перекрити потребу у короткостроковій перспективі.

2. Вимушена міграція. Мільйони українців покинули свої домівки, як у регіонах, де тривали чи тривають бойові дії, так і в тих, де не було бойових дій. Значна частина виїхали за кордон. Станом на листопад 2022 року понад 11 мільйонів українців були змушені покинути місця свого постійного проживання. Варто зауважити, що досить точної статистики щодо кількості, вікового та статевого складу вимушених переселенців не сформовано з різних об'єктивних та суб'єктивних причин, тому ми тут послуговуємося джерелами, які є доступними і досить об'єктивними. Згідно офіційної статистики зареєструвалось у статусі внутрішньо переміщених осіб (ВПО) біля 2,5 мільйонів осіб станом на середину листопада 2022 року. Проте люди, які розмістились у своїх родичів у інших регіонах досить часто не реєструються, як ВПО, сподіваючись на швидке повернення. Серед тих, хто виїхав за межі України значну частину складають жінки фертильного віку та діти, їх повернення є необхідним для майбутнього

України. В одному із досліджень складу українських біженців у Польщі є такі дані: середній вік біженців 38 років, 61% має вищу освіту і лише 56% планують повернутись в Україну після завершення війни.

3. Руйнування інфраструктури. За час війни зруйновано тисячі об'єктів інфраструктури (руйнування продовжується досі, тому точну кількість зруйнованого зараз не можливо оцінити), у тому числі тих, які є дуже важливими для відновлення регіонів та їх розвитку – аеропорти, мостові переходи, житло та об'єкти соціального характеру для повернення людей [29; 35]. Станом на 1 вересня 2022 року, загальна сума прямих збитків інфраструктури сягає \$114.5 млрд. За останніми даними з початку війни пошкоджено та зруйновано 412 промислових підприємств, в тому числі з урахуванням великих та середніх об'єктів у східних та південних областях України. Сума збитків, завданих підприємствам та промисловості, складає \$9,7 млрд. Продовжує зростати також кількість зруйнованих або пошкоджених об'єктів, які надають соціальні послуги. Таких вже 141. Пошкоджено або зруйновано 1153 культурні, спортивні та туристичні об'єкти на \$2 млрд збитків. За кількістю зруйнованих та пошкоджених закладів культури, спорту та туризму найбільше постраждали Київська, Донецька, Луганська, Харківська, Миколаївська та Запорізька області. Найбільша частина в загальній сумі збитків належить житловому фонду та інфраструктурі – 72%. Сумарно збитки цих двох сфер експертами оцінюються у \$82,9 млрд (Додаток Б). Загалом з початку війни пошкоджено, зруйновано або захоплено щонайменше 15,3 тис багатоповерхівок, 115,9 тис приватних будинків, 44 соціальні центри, 1118 закладів середньої освіти, 1991 магазин, 593 аптеки, 188,1 тис приватних автомобілів, 9,5 тис автобусів, 492 трамваї та тролейбуси, 978 медзакладів, 511 адмінбудівель (Додаток В). Загальні непрямі втрати складають \$130,4 млрд [15]. Найбільша частка непрямих втрат внаслідок повномасштабної війни у сфері промисловості та українським підприємствам – \$30,3 млрд (рис. 1.1).

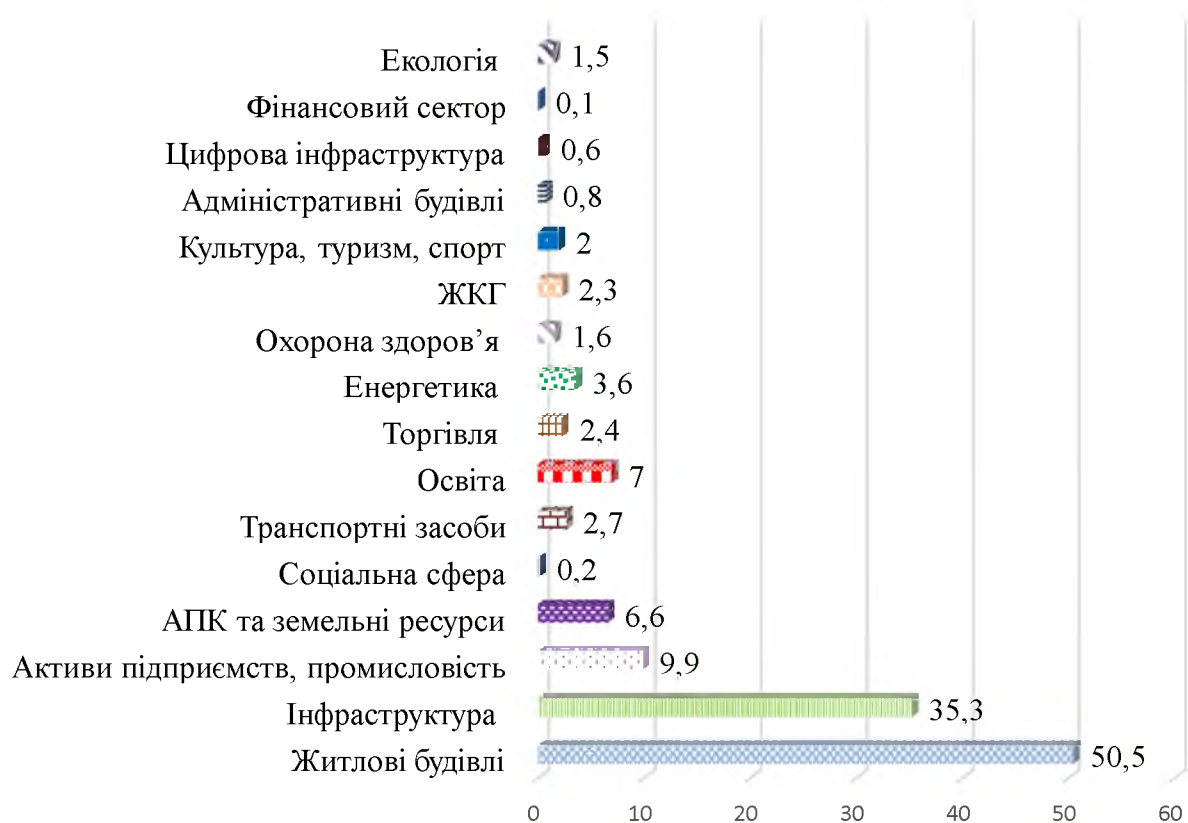


Рис. 1.1. Обсяги прямих втрат внаслідок військових дій [15]

4. Деіндустріалізація промислових міст та регіонів. Найбільші руйнування зазнали і зазнають промислові міста і регіони України. Так у Маріуполі зруйновані найбільш меткомбінати ім. Ілліча та Азовсталь групи Метінвест, загальні втрати податків від знищення підприємств можуть сягати близько 50 млрд. гривень. Зруйновано або сильно пошкоджено Лисичанський та Кременчуцький НПЗ, багато підприємств чи цехів підприємств Харкова, Києва, Чернігова, Миколаєва, Сум, Охирки і багатьох інших. Від війни та можливого захоплення понад півтори тисячі підприємств пробують вивезти обладнання та працівників подалі від фронту, в центральні та західні регіони України.

На Полтавщині від початку повномасштабного вторгнення не велися активні бойові дії, але область досі зазнає ракетних ударів. Всього з лютого по серпень їх тут відбулося 16 – випущено 56 ракет, 118 інфраструктурних об'єктів більш або менш серйозно пошкоджено. Під ракетні обстріли потрапили Миргород і Кременчук – в останньому атаковано ТЕЦ, повністю знищено

Кременчуцький нафтопереробний завод і ТЦ “Амстор”. Ракетного удару зазнало фермерське господарство в Терешківській громаді. Через віддаленість від лінії фронту область стала гуманітарним центром і надала тимчасовий притулок 186 352 людям. До Полтавської та інших громад області релокуються підприємства та компанії. Так, на момент підготовки звіту на Полтавщину релокувалося 21 підприємство.

Таким чином відбувається деіндустріалізація міст та регіонів, які визначали промисловий потенціал України. Це суттєво впливає зараз та впливатиме у майбутньому на розміщення продуктивних сил по території України та й визначатиме можливості повернення чи не повернення людей у ці промислові міста та регіони.

5. Формування дієвої системи моніторингу ВПО та релокованих бізнесів. В цілому таких суб’єктів можна умовно поділити на три основні категорії:

1) транзитні особи (оселилися в нових громадах на короткотривалий період: від кількох днів до кількох місяців, а далі планують переміститися в інші громади або за кордон);

2) групи тимчасового перебування (очікуваний термін проживання на території громади – від кількох місяців до одного року (велика залежність від перспективи завершення бойових дій та можливості повернення додому);

3) суб’єкти, орієнтовані на постійну зміну місця проживання, включаючи здійснення безповоротної релокації свого бізнесу зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід [20].

Кожна із цих трьох категорій громадян і підприємців має свої потреби та особливості, які ОМС тих територіальних громад, в яких вони тимчасово перебувають, слід враховувати при складанні поточних планів та довгострокових стратегій розвитку громади. Очевидно, що найбільше уваги з боку місцевої влади потребують представники третьої групи (ВПО та підприємці, які в силу різних причин не планують повертатися), адже вони стають новими повноправними членами територіальних громад. По-перше, якщо мова йде про представників бізнес-середовища, то місцевій владі громад, де

оселилися представники цієї категорії громадян, слід чітко визначитися з пріоритетними напрямками підприємницької активності, які відповідатимуть стратегічним цілям розвитку певної громади, і матимуть першочергову підтримку від їх ОМС. По-друге, для таких видів бізнесу вже сьогодні слід започаткувати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, наприклад шляхом створення промислових, індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон тощо. І, по-третє, варто створити дієвий механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх потенційних працівників. Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і ВПО тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку тих територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у вказаних стратегіях слід зображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях [29].

Отже, війна для України сьогодні, – це не тільки поточні втрати людей та економіки, це довготривалі негативні наслідки та обмеження майбутнього розвитку на довгі роки. Це слід сприйняти як об'єктивну реальність і робити кроки, які б мінімізували негативний вплив цих викликів на існування та розвиток держави.

Висновки до розділу 1

Охарактеризовано діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: законодавче поле, нормативно-правові підстави та хронологію подій. Обґрунтовано, що різні українські регіони та територіальні громади в

наслідок війни мають суттєво різні втрати від впливу війни, а відтак потребують різних підходів до планування розвитку чи відновлення. Адже навіть в межах одного регіону є громади, де більшість поселень були або зруйновані через бойові дії або розграбовані під час окупації і є громади, які не мають руйнувань взагалі і яких оминула окупація. Тому для одних громад актуальним є швидке відновлення через відбудову зруйнованого, а для інших – розвиток у нових умовах.

В умовах воєнного стану можливості управління територіальними громадами суттєво змінилися. Зокрема, слід звернути увагу на проблеми релокації бізнесу та переміщення цивільного населення зі східних регіонів країни в її центральну та західну частини. Саме тут перед ОМС постає найбільше пов'язаних з війною викликів. Мова йде про необхідність налагодження злагодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями щодо забезпечення тимчасового розміщення як релокованих підприємств, так і ВПО. У найближчій перспективі до цього може додатися створення належних умов для довгострокового перебування тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації на тривалий період або й назавжди. За таких умов необхідно якомога швидше налагодити ефективну роботу внутрішньо переміщених суб'єктів господарювання, їх оподаткування та дотримання законодавчо встановлених вимог до відповідного виду господарської діяльності. У цьому контексті діяльність ОМС набуває важливого значення, адже вони зобов'язані забезпечити сприятливі умови для «переселенців» та вирішити проблеми із наповненням місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ НА ПРИКЛАДІ НОВОСЕЛІВСЬКОЇ ГРОМАДИ

2.1. Організація першочергових заходів безпеки у воєнний час

В умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний соціально-економічний розвиток громад. Діяльність місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій повинна спрямовуватись на забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, економічного розвитку тощо [29]. У цьому контексті першочергові заходи, які були організовані в Новоселівській громаді наступні.

Для забезпечення захисту населення на визначеній місцевості, умов для безпечного функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування створено територіальну оборону громади (ТрО) – 2 підрозділи. Фінансове забезпечення діяльності ТрО здійснюється на підставі «Програми організації територіальної оборони, руху опору та підготовки громадян України до національного спротиву на території Новоселівської сільської ради Полтавського району Полтавської області у 2022-2024 рр.». Системна комунікація з органами влади всіх рівнів дозволила забезпечити і зосередити увагу на тому, що в кожному батальйоні територіальної оборони наявні приміщення для зберігання зброї, боєприпасів та інших документів. Налагоджено роботу волонтерів по забезпеченню гарячим харчуванням військовослужбовців. На постійній основі забезпечуються потреби ТрО. Не одноразово організовували збір продуктів харчування та медикаментів і відправляли підрозділам, що знаходяться на бойових позиціях. Паралельно з цим

оперативно здійснили будівництво оборонних споруд, в т.ч. блокпостів. У порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, запроваджено комендантську годину та режим світломаскування.

Апарат сільської ради та всі структурні підрозділи працюють у посиленому режимі (рис. 2.1).

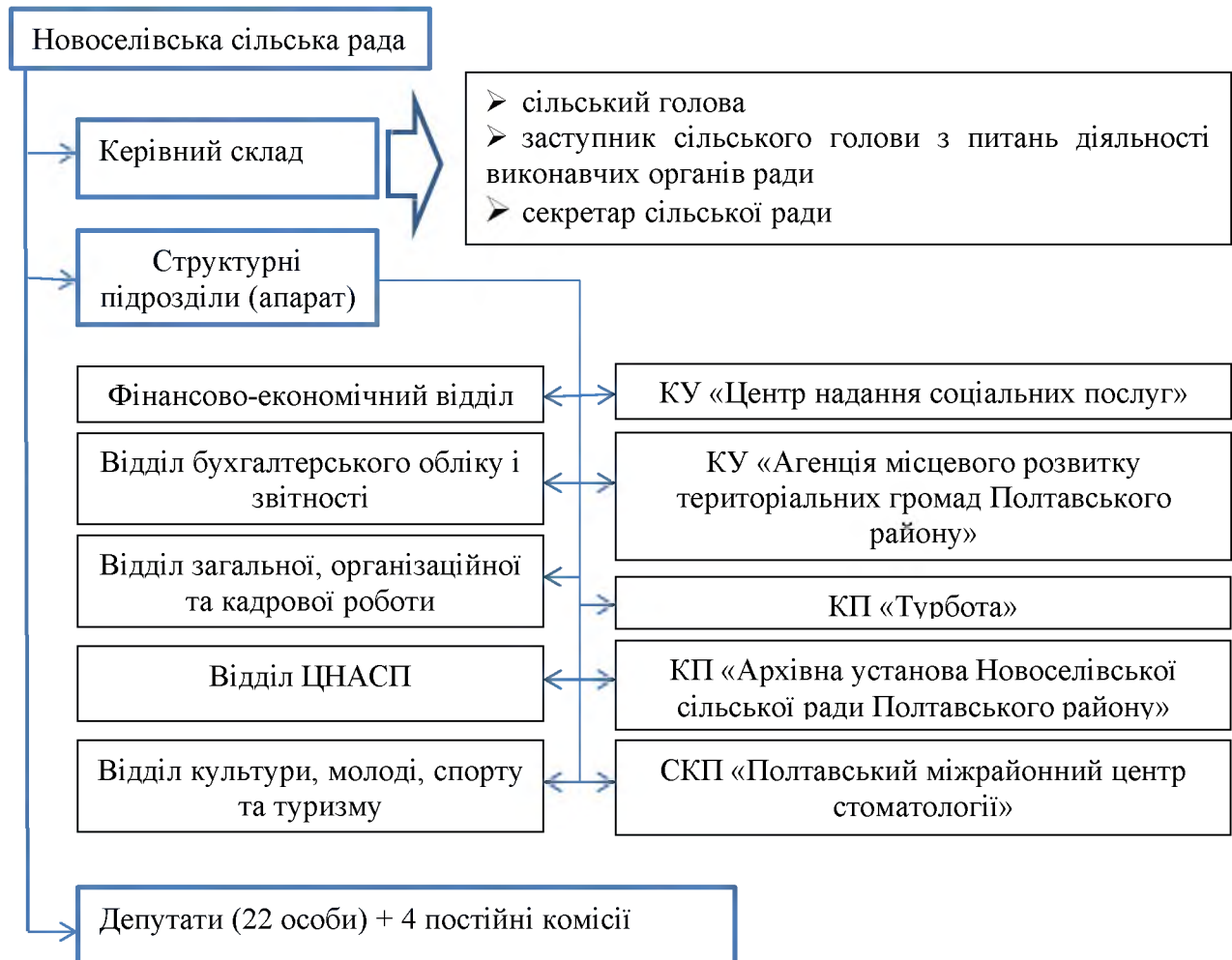


Рис. 2.1. Структура апарату виконавчого комітету Новоселівської сільської ради [складено автором]

Для вирішення поточних і екстрених питань проводилися засідання членів виконкому та скликалися сесії. Аби максимально ефективно реагувати на виклики, пов'язані з воєнним станом, були призначені відповідальні особи за різними напрямками.

Одним із найголовніших викликів для громади під час повномасштабного вторгнення стала робота із ВПО. Хтось приїхав на поселення в громаду в перші

дні війни, дехто пізніше, – і так щодня. Міграція переселенців триває досі. Координацію поселення здійснюють секретар сільської ради (координація розселення, соціальної програми «Прихисток»), відділ ЦНАСП (реєстрація і видача довідок ВПО) КУ «Центр надання соціальних послуг» (розподіл і видача гуманітарної допомоги), КУ «Агенція місцевого розвитку територіальних громад Полтавського району» (комунікація з благодійними та донорськими організаціями для залучення гуманітарної допомоги, надання інформації про можливості отримання різних видів допомоги ВПО). Певний період часу переселенців поселили в 3-х навчальних закладах громади: облаштували ліжко-місця в класних кімнатах, забезпечили триразове харчування – їжу готували в шкільних харчоблоках. Тож вагомою є допомога працівників закладів освіти. До облаштування прихистків долучаються працівники КП «Турбота».

Інформаційна політика сільської ради проводиться в режимі 24/7 щодо інформування громадськості про проведені заходи з оборони та життєдіяльності громади в умовах воєнного стану: своєчасно публікуються брифінги військово – політичного керівництва України; роз'яснення щодо планових відключень електроенергії, поводження з вибухонебезпечними предметами, видачі гуманітарної допомоги та багато іншого. Ця функція покладена на працівників відділу загальної, організаційної та кадрової роботи. На офіційній сторінці у мережі Фейсбук «Новоселівська громада» за весь час військових дій розміщувалися звернення голови громади, інформаційні матеріали з офіційних перевірених джерел, оголошень, оперативних зведень, звітних матеріалів та багато іншого. Крім того, на особистій сторінці сільського голови були розміщені особисті звернення до мешканців громади. І робота в цьому напрямку продовжується щоденно.

Організоване також цілодобове чергування на телефоні «Гаряча лінія». Відбувалося реагування на звернення громадян, які надходили за телефонами «гарячої лінії» (вона працює цілодобово), через Інтернет ресурси, де громадяни відверто висловлюють свої думки і погляди тощо. Відбувається постійна координація та комунікація з Полтавською обласною військовою

адміністрацією, Полтавською районною військовою адміністрацією, військовими, підприємцями, волонтерами, переселенцями, жителями громади. Головне завдання – не допустити паніки, мінімізувати вплив війни на життя людей. підтримувати на належному рівні життєдіяльність усіх сфер господарства.

Створено місцевий матеріальний та продовольчий резерв для здійснення заходів, спрямованих на запобігання і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової допомоги постраждалому населенню. Сформовано продовольчі набори, що мають у разі надзвичайної ситуації, забезпечити підтримку малозабезпечених жителів та ВПО. Місцеві жителі доповнили продовольчий резерв городинною, консервованими виробами.

Здійснено ряд заходів для вирішення нагальних питань з обліку та життєзабезпечення ВПО та членів їх сімей у нових умовах проживання, спрощення порядку тимчасової реєстрації вимушених переселенців, переоформлення, продовження соціальних виплат ВПО, забезпечення їх соціальними та медичними послугами. Зокрема, створено єдиний реєстр для поселення, щоб мати можливість скоординувати власників будинків та гостей громади. Завдяки цьому понад 90% ВПО, що оселилися в Новоселівській громаді, знайшли прилисток у приватних будинках місцевих жителів.

З 24 лютого 2022 року і станом на кінець листопада взято на облік 794 внутрішньо переміщених осіб, що складає близько 15% від загальної кількості населення громади. Серед переселенців 487 жінок та 307 чоловіків, в т.ч.: 223 дітей; 406 осіб працездатного віку та 162 осіб віком 60+; людей з інвалідністю – 16 осіб (рис. 2.2).

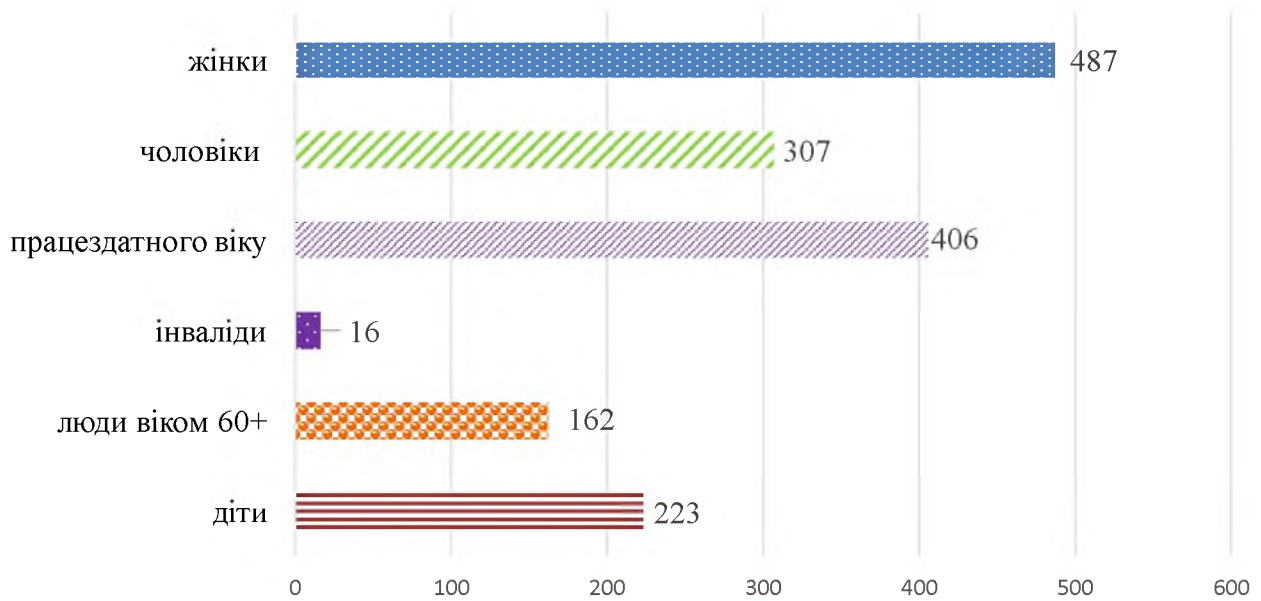


Рис. 2.2. Розподіл ВПО Новоселівської громади за статево віковою ознакою, осіб

Основні регіони, яких переїхали ВПО – Донецька, Луганська, Харківська та Сумська області. Постійно вивчаються їх потреби та надаються консультації стосовно їх права на соціальні медичні та інші гарантії. 100% ВПО забезпечуються гуманітарною допомогою. 90% ВПО проживають у приватному секторі – винаймають житло або оселилися у друзів / рідних. На території громади створені місця для громадян, які евакуюються з інших територій країни на 50 ліжок – місць на базі Рунівщинської амбулаторії. В приміщеннях встановлені ліжка, наявна постільна білизна, рушники та інші засоби особистої гігієни, а також побутові речі. Переселенці мають можливість самостійно готувати їжу: в спеціально обладнаних кухнях є електроплити, посуд, мікрохвильові печі, електричні чайники, холодильники, пральні машини тощо. Забезпечені санітарно-гігієнічні умови (душові та вбиральні, щоправда без урахування гендерних аспектів). Регулярно поновлюються запаси продуктів довготривалого зберігання (круп, олія, борошно, цукор / сіль тощо) та засобів гігієни.

Структурні підрозділи сільської ради, що безпосередньо працюють з ВПО, надають базові послуги: Комунальна установа «Центр надання адміністративних

та соціальних послуг»; Комунальна установа «Агенція місцевого розвитку територіальних громад Полтавського району»; Відділ культури, молоді, спорту та туризму (бібліотеки, будинки культури, сільські клуби, громадські простори); Служба у справах дітей, 3 освітні заклади (Новоселівська ЗОШ I-III ст., Рунівщинська ЗОШ I-III ст. та Божківський ліцей); 3 амбулаторії та 7 ФАПів, що розміщені в різних селах громади. Для ефективної організації допомоги вищезазначеним категоріям була організована співпраця комунальних установ, волонтерських організацій, фізичних осіб, громадських організацій, благодійних фондів. Саме з їх допомогою було зібрано: продукти харчування, засоби гігієни, одяг, взуття, постільна білизна, дитячий одяг, іграшки, посуд, матраци, подушки, ліки тощо. До розгрузки та сортування гуманітарної допомоги приєднувались працівники виконавчого комітету, відділів і служб.

Центром надання адміністративних послуг надаються консультації заявникам, видаються готові документи, довідки, приймаються та обробляються документи та заяви на оформлення соціальних послуг. Адміністратори ЦНАСП приймають документи та заяви від переміщених осіб для надання статусу внутрішньо переміщеної особи та видачі довідки внутрішньо – переміщеної особи. Ведеться облік переміщених осіб з метою надання їм медичної та гуманітарної допомоги. На постійній основі надається інформація про залишки та потребу гуманітарної допомоги до Полтавської військової адміністрації та до Департаменту соціального захисту населення.

Розроблена та прийнята Комплексна програма соціального захисту населення та підтримки внутрішньо-переміщених осіб Новоселівської сільської ради на 2022-2025 роки, спрямована на поступове вирішення основних проблем і зменшення соціальної напруги серед ВПО шляхом розширення кола соціальних гарантій для цієї категорії осіб. Для досягнення основної мети передбачені різні заходи правового, соціального, медичного, транспортно-побутового та культурно-масового характеру, визначені відповідальні установи.

Умовно роботу по забезпеченню потреб ВПО можна поділити на такі напрями (Табл. 2.1). Загальну координацію здійснює сільський голова і заступник сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

Таблиця 2.1

Забезпечення потреб ВПО в Новоселівській громаді

Напрямок роботи	Спосіб / метод	Відповідальні / Залучені сторони
1. Дослідження динаміки ВПО і їх потреб	Постійний моніторинг, аналіз, опитування, узагальнення даних	ЦНАСП, КУ «Агенція», ГО «Перспектива»
2. Гуманітарний напрямок		
2.1. Залучення гуманітарної допомоги	Підготовка запитів	ЦНАСП, КУ «Агенція», ГО «Перспектива», Полтавська ОВА (надання допомоги)
2.2. Залучення грантової і благодійної допомоги	Підготовка запитів, проектних заявок	КУ «Агенція», ГО «Перспектива»
2.3. Розподіл і видача гуманітарної допомоги	Формування реєстрів, списків, організація видачі	ЦНАСП, апарат сільської ради
3. Надання послуг		
3.1. Адміністративні	Реєстрація, видача довідок	ЦНАСП, реєстратори
3.2. Медичні	Прийом сімейними лікарями, видача медикаментів	медичні працівники амбулаторій, ФАПів
3.3. Житлові	Ведення реєстру житлових приміщень («Прихисток») Розселення у прихистках, у приватному секторі	Секретар сільської ради, відділ
3.4. Юридичні	Вийзні консультації	ГО «Громадське здоров'я»
3.4. Освітні	Дистанційне навчання	Навчальні заклади, відділ освіти
4. Інтеграція	Організація спільних культурно-масових заходів для місцевих жителів і ВПО Створення громадських просторів для продуктивного дозвілля і відпочинку Вирішення житлових питань та працевлаштування	Відділ культури, молоді, спорту та туризму, відділ освіти, КУ «Агенція», ГО «Перспектива»

Важливою функцією територіальних громад та ОМС, яка актуалізується в умовах воєнного стану, є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також підготовки до реалізації проектів їх повоєнного

соціально-економічного розвитку. Адже в умовах ведення бойових дій, європейські партнери в основному переорієнтувалися здебільшого на військову підтримку нашої держави та надання допомоги біженцям, що були вимушені виїхати до їхніх держав. Це створило певний «інституційний вакуум» в площині формування засад повоєнного соціально-економічного розвитку України. Саме тому вже сьогодні слід посилювати співпрацю з європейськими партнерами щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку наших посадовців і співгромадян до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку.

У зв'язку з цим для забезпечення потреб громади і ВПО було залучено ресурси у вигляді грантів та прямої гуманітарної допомоги від українських і зарубіжних організацій та урядів зарубіжних країн. Основні донори, партнери і програми наступні: ICAP «Єднання» за фінансової підтримки Європейського Союзу, ADRA Ukraine, AICM, БФ «Карітас.Полтава», Полтавське обласне відділення Червоного Хреста України, ГО «Проліска-Полтава», Федеральне міністерство закордонних справ Німеччини, National Endowment for Democracy (США), CARE Deutschland (Німеччина), Disaster emergency committee DEC DEC (Комітет з надзвичайних ситуацій, Великобританія), Razom For Ukraine (США), «Гете-Інститут» при Посольстві Федеративної Республіки Німеччина в Україні, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), British Council (Британська Рада в Україні) та ін. (Додаток Д). Робота по залученню гуманітарної допомоги продовжується і надалі. Значна частина гуманітарної допомоги залучена через КУ «Агенція місцевого розвитку територіальних громад Полтавського району» та ГО «Платформа сталого розвитку «Перспектива». Вся отримана гуманітарна допомога обліковується, її видача фіксується в спеціальних журналах та відомостях, готується відповідна звітність для донорських організацій.

Для інтеграції ВПО в громаді, окрім видачі гуманітарної допомоги, проводяться культурно-масові заходи, консультації з працевлаштування. Значна увага приділяється продуктивному дозвіллю. Зокрема, в громадах функціонують сучасні громадські простори на базі бібліотек і клубів із сучасною літературою,

настольними іграми. Тут організують перегляд тематичних відео, тренінги, майстер класи. Упродовж теплої пори року проводилися культурно-масові фестивалі та благодійні ярмарки, а також благоустрій населених пунктів – місцеві мешканці разом з переселенцями висаджували квіти в паркових зонах. Постійно проводиться інформаційно-роз'яснювальна діяльність з питань безпеки, отримання допомоги, в т.ч. юридичної.

2.2. Підтримка життєдіяльності громади в умовах воєнного стану

Чимало зусиль у воєнний час доводиться витратити, аби утримувати належний рівень життєдіяльності громади. Потрібно максимально задіювати усі можливі ресурси: фінансові, матеріальні, і, звісно, людські.

Основу економічного розвитку громади становить сільське господарство. Близько 73% земель громади мають сільськогосподарське призначення. Сільськогосподарські підприємства, які функціонують на території громади: ПП «Альфа-Капітал», ПП «Зоря», ПП «Павлюченко», ПП «Ткаченко», ТОВ «Полтава-Сад», ФГ «Бровченко», С(Ф)Г «Вікторія», ФОП Ткаченко В.Г., СФГ Черниш Юрій Григорович, СФГ «Панькін», СФГ «Зеніт», ФОП Філенко В.І., Деметра Агро груп. Основні сфери діяльності с/г підприємств – вирощування с/г культур, допоміжна діяльність у сільському господарстві. Всього діє 81 суб'єктів господарювання. З них зареєстровано на території громади – 59. Зазначені підприємства сплачують податки до місцевого бюджету, створюють робочі місця та виготовляють продукцію для мешканців громад. Місцевий бізнес є соціально відповідальним: за кошти підприємців облаштовано зупинки громадського транспорту (ТОВ «Полтава-Сад»), здійснюється постачання питної води (ТОВ «Божківський комбікормовий завод») та ін. Завдяки ефективній співпраці з підприємцями щорічно обсяги надходжень до місцевого бюджету зростають (рис. 2.3).

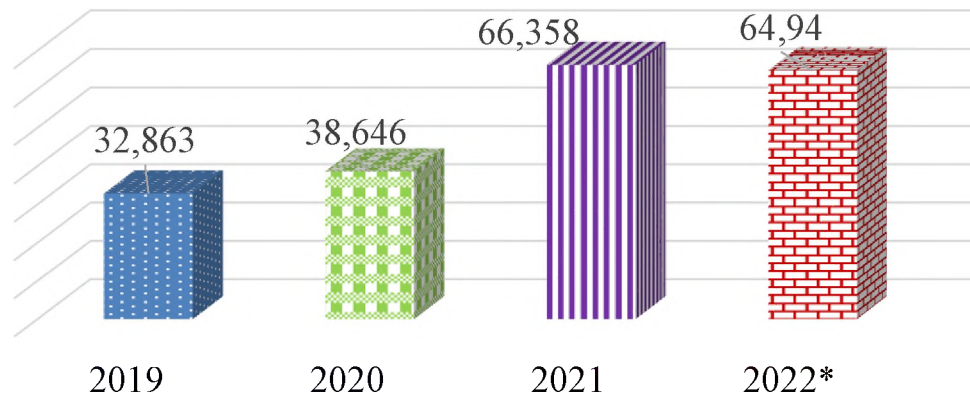


Рис. 2.3. Динаміка надходжень до місцевого бюджету, млн. грн.

Найбільші обсяги надходжень до бюджету складає ПДФО (Табл. 2.2).

Таблиця 2.2

План надходжень до місцевого бюджету у 2022 році, тис. грн.

Найменування показника	2021 рік факт	2022 рік прогноз
Надходження від ПДФО	48488,3	44795,3
Надходження від єдиного податку	7853,2	7855,2
Плата за землю	7285,0	7402,3
Доходи від відчуження нерухомості та землі	0	0
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	54,9	54,9
Податок на нерухомість	455,8	460,1
Акцизний збір	117,3	118,2
Інші місцеві податки та збори	1344,4	1387,1
Дохід від оренди комунального майна	5,0	0
Інші доходи	753,9	867,5
Разом	66357,8	62940,6

До загального фонду місцевого бюджету за 10 місяців 2022 року надійшло 128 528 945,21 грн., що складає 112,85% планових призначень, в т.ч. власних надходжень 112 193 130,01 грн. (111,86%), офіційних трансфертів 16 335 815,20 грн.

Податкові надходження складають 111 742 696,50 грн., що складає 99,60% надходжень до бюджету (без урахування трансфертів). Основним

бюджетоутворюючим джерелом місцевого бюджету є податок на доходи фізичних осіб, питома вага якого складає 89,85% всіх власних надходжень до загального фонду. За звітний період до бюджету його надійшло 100 804 458,40 грн. Від рентної плати за використання інших природних ресурсів до бюджету громади надійшло 1 485 410,03 грн. (або 1,32 % до власних надходжень без урахування трансфертів); від єдиного податку сплачено платниками до бюджету в сумі 4 342 701,21 грн. (3,87% власних надходжень загального фонду); від податку на майно сплачено 4 857 341,53 грн., що становить 4,33% власних надходжень. Неподаткові надходження складають 450 433,42 грн. або 0,40% власних надходжень бюджету Новоселівської громади (рис. 2.4).

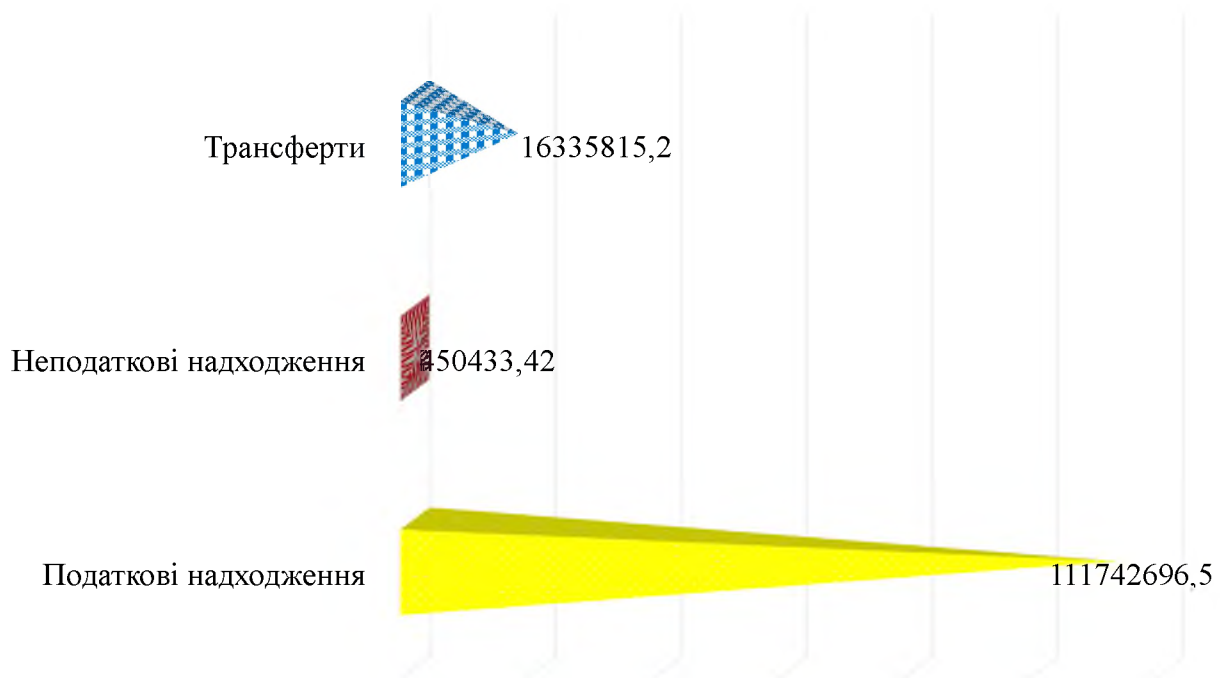


Рис. 2.4. Структура надходжень місцевого бюджету за 10 міс. 2022 р., грн.

Надходження до бюджету громада має завдяки тому, що на її території продовжують свою роботу і сплачують ПДФО за своїх працівників крупні компанії-аграрії, промислові підприємства, а також три державних виправних колонії, військова частина (Табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Основні бюджетоутворюючі підприємства громади у 2022 році

№ з/п	Назва підприємства	Сума сплачених податків до бюджету, тис. грн.
1	ПП Альфа-Капітал	29 900,20
2	Військова частина А1493	24 141,30
3	ТОВ Полтава-Сад	6 853,80
4	ДУ Божківська ВК №16	3 817,60
5	ДУ Надержинщинська ВК №65	3 381,90
6	ДУ Крюківська ВК №29	1 893,30
7	ТОВ Божківський комбикормовий завод	1 362,70
8	ДП Полтавський лісгосп	1 203,40
9	ТОВ Божківський елеватор Альфа-Капітал	908,3

Фактично надійшло до бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів:

- до загального фонду бюджету 112 193 130,01 грн. (111,86% до планових призначень),
- спеціального фонду бюджету 1 619 229,86 грн. (1804,45% до планових призначень) (рис. 2.5).

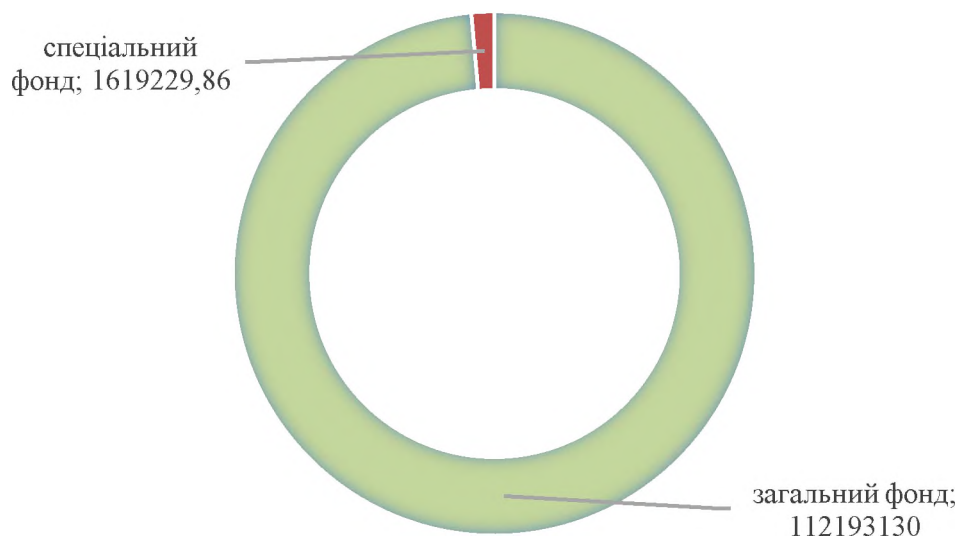


Рис. 2.5. Обсяги надходжень місцевого бюджету за 10 міс. 2022 р., грн.

За 10 місяців поточного року видаткова частина бюджету громади складає 92 639,221 тис. грн. (рис. 2.6).

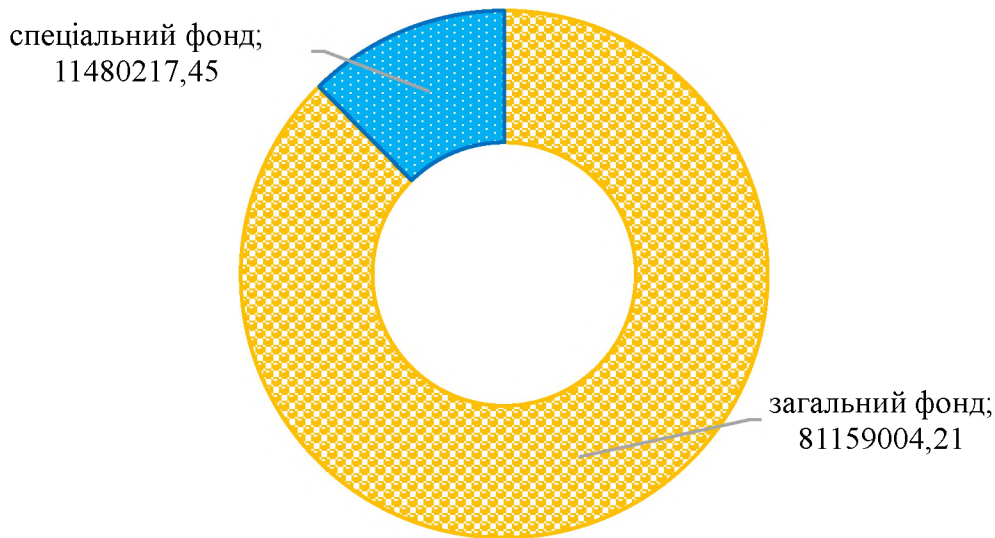


Рис. 2.6. Видатки бюджету Новоселівської сільської ради за 10 місяців 2022 р.

Наявний фінансовий ресурс дозволив забезпечити:

- своєчасну виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ з нарахуваннями;
- оплату за спожиті бюджетними установами та організаціями енергоносії та комунальні послуги;
- поточні трансферти населенню та органам управління інших рівнів;
- фінансування інших видатків, що забезпечують виконання бюджетними установами своїх функцій.

Основні витрати бюджету спрямовано як на благоустрій, так і на інфраструктурний і соціальний розвиток громади (**Додаток Е**).

Продовжується освітній процес, який забезпечують 62 працівники закладів освіти. Дистанційно навчається 577 місцевих дітей та 25 дітей ВПО. Завершуються капітальні ремонтні роботи в укриттях при навчальних закладах, аби забезпечити повноцінний навчально-виховний процес. Заплановано по загальному фонду на 10 місяців 2022 року на освіту 30 336 761,00 грн., в тому числі освітня субвенція з державного бюджету в сумі 15 530 700,00 грн.,

профінансовано за 10 місяців 2022 року 21 102 655,43 грн. По капітальних видатках загалом по освіті заплановано на 9 805 849,00 грн., фінансування за 10 місяців 2022 року становить 1 134 388,93 грн.

Таблиця 2.4

**Видатки на надання загальної середньої освіти
за 10 місяців 2022 року, грн.**

Джерело фінансування	План	Факт	Відхилення
Кошти місцевого бюджету	12 847 395	7 215 097,02	-5632297,98
Освітня субвенція	15 530 700	13 299 762,39	-2230937,61
Субвенція для підтримки осіб з особливими освітніми потребами	61 665	15 407,65	-46257,35

З початку введення в дію воєнного стану на всій території України усі відділи сільської ради працювали в штатному режимі. За рахунок місцевого бюджету на території громади виконані наступні роботи комунальним підприємством «Турбота»: вивезення сміття та відходів, ліквідація стихійних сміттєзвалищ; проведення санітарно-технічних заходів: підрізання дерев, благоустрій місць загального користування і паркових зон, комунальних кладовищ, вирівнювання під'їзних доріг; допомога в розвантаженні твердопаливних брикетів для подальшого опалення приміщень комунальних установ; ремонт свердловини; встановлення дитячих ігрових майданчиків, оновлення / ремонт об'єктів соціальної та спортивної інфраструктури; облаштування блокпостів на території Новоселівської громади з місцями для обігріву та перебування чергових постів; проведення першочергових аварійно-відновлювальних робіт; озеленення територій та утримання зелених насаджень та ін. Проводилась робота з перевізниками щодо руху автобусів на маршрутах – громадський транспорт функціонує безперебійно.

Планування подальшого розвитку громади здійснюється на стратегічних засадах: усі програмні документи, включаючи галузеві бюджетні програми, План соціально-економічного розвитку – відтепер містять розділи, пов'язані із подальшим проживанням ВПО в громаді і їх життєзабезпеченням.

Відділом культури, молоді, спорту та туризму міської ради організовувалась волонтерська робота в кожному населеному пункті громади щодо патріотичного напрямку роботи. За цей рік було організовано 3 фестивалі для урізноманітнення буденності населення. Під час фестивалів організували благодійні ярмарки, на яких збирали кошти на потреби ЗСУ. В бібліотеках громади продовжувалось обслуговування читачів, перегляд відео, робота по книговидачі значно активізувалась під час воєнного стану, проводились заходи щодо визначних дат. Для дітей та молоді організовано роботу гуртків, спортивних і танцювальних секцій, проводяться майстер-класи, туристичні походи, вишколи національно-патріотичного виховання, розвивається пластунський рух.

За ініціативи місцевої громадської організації «Перспектива» були організовані тренінги для всіх бажаючих по наданню першої домедичної допомоги постраждалим в разі бойових дій чи надзвичайних ситуацій. В цілому тренінги відвідали понад 100 осіб, серед яких працівники сільської ради та її відділів (культури, молоді, спорту та туризму, земельний, Центр надання соціальних послуг), вчителі, медики, рятувальники, керівники комунальних установ, а також молодь – учні старших класів.

Отже, не зважаючи на постійну військову загрозу, продовжуємо звичне життя в громаді: працюють заклади освіти, соціального захисту, комунальні установи, бізнес. Ремонтуються дороги та об'єкти критичної інфраструктури (дороги, приміщення для розміщення ВПО, укриття). Комунальники на належному рівні виконують роботи з благоустрою. Серед основних проблем – збереження економічного потенціалу та вирішення щоденних соціально-побутових питань, які виникають у населення. Першочергові пріоритети – збереження інституційної спроможності, тобто, здатності забезпечити виконання повноважень базового рівня та надання якісних послуг населенню в умовах воєнного стану. З самого початку збройної агресії рф та до цього часу актуальними є питання підтримки та інтеграції ВПО.

Висновки до розділу 2

Правовий режим воєнного стану передбачає низку обмежень, які накладаються як на окремих громадян, так і на органи влади різних рівнів. Так, місцеві ради були обмежені в здійсненні своїх владних повноважень, зокрема обсягу і напрямках бюджетних видатків. Незважаючи на це, функції, які здійснюють ОМС під час дії воєнного стану, не лише не зменшилися, а, навпаки, збільшилися, оскільки саме ОМС володіють необхідними компетенціями, що дозволяють швидко й ефективно організувати належне функціонування всіх комунальних служб і відповідати на нові виклики, що виникають в умовах війни, наприклад, організація розселення ВПО, облаштування укриттів, підтримка належного стану інфраструктури громади.

Відповідно, розвиток територіальної громади в умовах воєнного стану напряму залежить від здатності до накопичення та раціонального використання наявних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів, а також виявлення та задіяння їх резервів, з метою задоволення поточних потреб, потреб ВПО, розвитку території в цілому, формування конкурентоспроможності громади у майбутньому.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Переосмислення регіональної політики та публічного управління з проекцією на повоєнний розвиток територіальних громад

Попри продовження війни уже сьогодні ми маємо планувати як відновлення уражених територій, так і створення умов для якомога швидшого повернення в Україну українських біженців, повернення у місця постійного проживання значної частини вимушених переселенців, відновлення місцевої, регіональної та національної економіки, відбудову інфраструктури. А для цього необхідне відповідне переосмислення регіональної політики та публічного управління – потрібна нова типологія територій, новий підхід до податкового регулювання та стратегій громад, зміни в адміністративно-територіальному устрої тощо. Підходи до розвитку територій, громад, регіонів, що здавалися логічними до початку війни, просто не будуть працювати тепер. Розглянемо детальніше – з яких складових має складатися нова регіональна політика.

Перш за все, сама регіональна стратегія тепер має ґрунтуватися на новій типології територій. Якщо раніше їх ділили за критерієм географічним, рельєфним (до прикладу, гірські території), то тепер ключовим фактором стає безпека і віддаленість від збройних можливостей агресора. Саме на це в першу чергу зважатиме інвестор. Рельєф, логістика, наявність інфраструктури і робочих рук стає тим, що набувається, але не є критичним для інвестора. Мінрегіоном вже проведено відповідну роботу у цьому напрямі, але вона потребуватиме законодавчого забезпечення. Оскільки зміна типології потягне за собою відмінності в підходах до управління, оподаткування і, навіть, адміністрування місцевих податків. Наразі є спільна позиція з Мінрегіоном, Асоціацією міст України стосовно того, що тепер в Україні буде 4 типи територій:

- тимчасово окуповані території;

- території, де відбуваються бойові дії;
- опорні території – там, де спокійно, але при цьому вони надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії. Яскравий приклад подібного взаємозв'язку зараз – це Одеса-Миколаїв. Одеса цілеспрямовано щоденно завантажує гуманітарні вантажі на Миколаїв. Опорними також можна назвати Житомирську, Дніпропетровську області.

- території глибоко тилу – найбезпечніші області, куди переселилося найбільше населення, куди відбувається релокація підприємств. Це регіони, котрі тепер генеруватимуть основу економіки та мають стати основою для економічного стрибка.

Категоризація буде гнучкою, адже ситуація на фронті змінюється. І, наприклад, Чернігівська область з території з активними бойовими діями перетворюється на опорну.

Новий підхід до податкової та економічної політики. Найперший крок – це надати Уряду інструменти розподілити регіони на відповідні території. Після цього у різних регіонах має запрацювати дещо різна податкова та економічна політика. Наприклад, у територіях глибокого тилу було б актуально нарешті здійснити передачу адміністрування місцевих податків на місця. Бо зараз держава не може повноцінно опікуватися цим питанням із низки причин. Якщо раніше ми говорили про певні преференції та інвестиції для високогірних територій, то тепер маємо забезпечити їх для територій, де тривали активні бойові дії і де потрібні активна відбудова та відновлення. Це означає, що якісь кошти вийматимуться з бюджетів територій глибоко тилу та йтимуть у вигляді базової дотації на слабші регіони, що стали вразливими внаслідок війни.

Гнучке стратегічне планування. Якщо раніше існувала вимога розробляти стратегії громад щонайменше на сім років, відповідно до державної стратегії, то тепер розуміємо, що «цементувати» щось на такий тривалий термін просто не актуально. Зараз має бути більше тактичних кроків. Потрібно мати стратегічне планування на випадок абсолютно мирного плану, на випадок повторення загострення та на випадок нового повномасштабного вторгнення. І відповідно до

цього розуміти, як працюватиме економіка тієї чи іншої території у тих чи інших умовах. Маємо бути готові до кожного сценарію розвитку подій.

Адміністративно-територіальний устрій. На переконання Віталія Безгіна [3], щонайменше у трьох областях, що звільнені від окупантів (Київська, Чернігівська, Сумська), конфігурації громад потребуватимуть перегляду. Цілком імовірно, що ця ситуація повториться і в інших регіонах, де наразі тривають бойові дії. Економічне, соціальне та демографічне становище на цих територіях суттєво змінилося. Багато людей, зокрема і місцевих підприємців, залишили свої домівки. Поки ми не знаємо, скільки з них повернуться. Щоб робити остаточні висновки, треба дочекатись завершення війни.

Змінилася і вся економіка. Раніше громади формувалися на основі економічних показників, перспектив з урахуванням кількості дітей шкільного дошкільного віку тощо. Тепер, через внутрішню міграцію та збитки, нанесені окупантами нашій інфраструктурі, все змінилося. Яскравим прикладом є Тростянецька громада, в якій окупанти знищили низку підприємств. Постає логічне питання: чи є там тепер достатня кількість робочих місць.

Відбудова житла для переселенців. Підхід до житлового забезпечення переселенців має ґрунтуватися на робочих місцях, а інфраструктура – зростати навколо цього. Якщо першочерговою стане роздача житла, без забезпечення роботою, – ризикуємо наплодити гетто. Тож питання житла для переселенців має бути тісно зв'язане з питанням перезапуску економіки. Повинна діяти формула: підприємство – місце роботи – місце навчання дітей – місце проживання людей [3]. Все нове житлове будівництво має відбуватись відповідно з урахуванням адаптації до кліматичних змін, наявністю громадських просторів спільного користування, доступності до основних публічних, культурних, торговельних послуг, відпочинку та оздоровлення. Будівництво чи реконструкція будівельних споруд має відбуватися з урахуванням безпеки: передбачати укриття, бомбосховища, відповідну міцність конструкцій тощо.

Узагальнена концепція переосмислення регіональної політики та публічного управління з проекцією на повоєнний розвиток територіальних громад наведена на рис. 3.1.

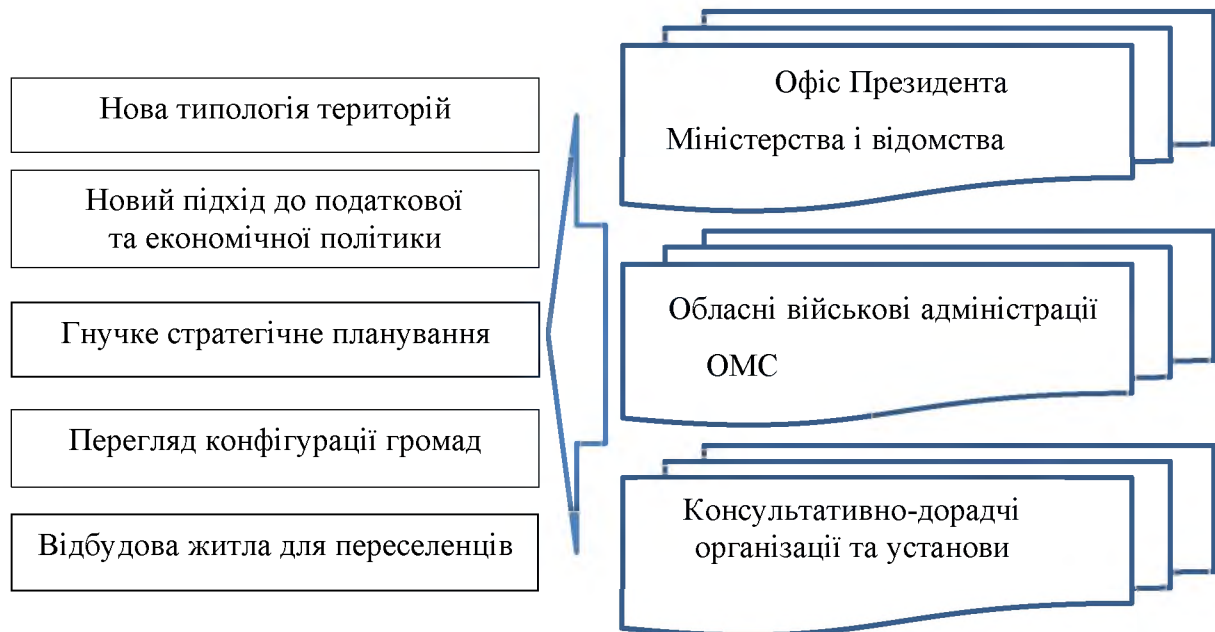


Рис. 3.1. Логіко-структурна схема переосмислення регіональної політики та публічного управління з проекцією на повоєнний розвиток територіальних громад [розроблено автором]

Таким чином, принципи, які свого часу були закладені в основу проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, в нинішніх умовах воєнного стану повинні бути не просто збережені, але й розвинуті. Передусім це стосується створення передумов для забезпечення реальної децентралізації влади на повоєнному етапі. Адже самоорганізація населення показала свій потенціал навіть у критичний період розгортання гострої фази війни. Тому після завершення воєнного стану використання її потенціалу має стати запорукою стрімкої відбудови економіки нашої держави та подальшої інтеграції до цивілізованих держав світу, включаючи вступ в ЄС.

3.2. Основні положення урядового плану відбудови України

На Міжнародній конференції з питань відновлення України (Швейцарія, м. Лугано) представили план післявоєнної відбудови України, розрахований на 10 років (оцінюється у \$750 млрд). Учасники конференції – понад 40 країн світу і близько 20 міжнародних організацій. У результаті проголошено декларацію про підтримку України на шляху відновлення після військової агресії РФ [34].

План включає в себе 15 програм. Найдорожчими стали пункти про відновлення та модернізацію житла та інфраструктури регіонів (потрібно \$150-250 млрд); розширення та інтеграція логістики з ЄС (\$120-160 млрд); програма енергетичної незалежності та «зеленого» курсу (\$130 млрд). Також план відбудови включає виділення \$60-80 млрд на макрофінансову стабільність, \$75 млрд на забезпечення конкурентного доступу до капіталу, та по \$50 млрд на розвиток секторів оборони та економіки [34]. Згідно з представленим планом \$750 млрд. планують профінансувати таким чином (рис. 3.2).

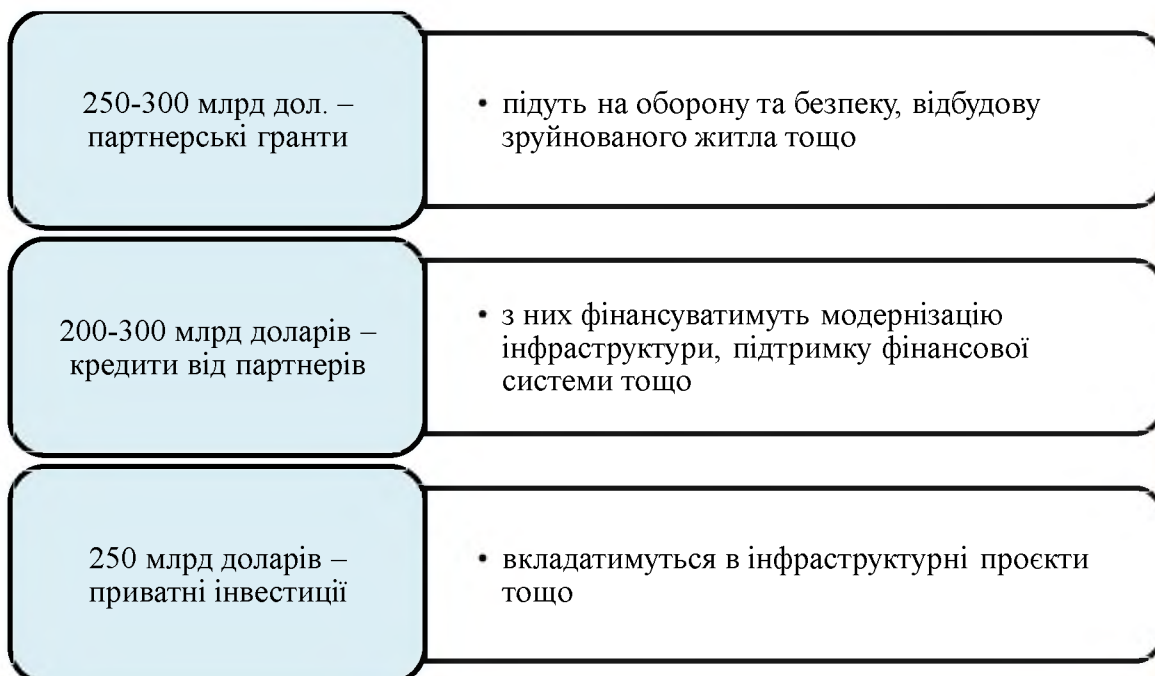


Рис. 3.2. Розподіл фінансування заходів з відновлення [складено за: 34]

Сам план ділиться на два етапи. Перший охоплює 2023-2025 роки, протягом якого планують втілити більшу частину проектів. Наступний – 2025-

2032 рр. Усього за цей час мають виконати понад 850 проєктів. За підсумками, Україна має увійти до топ-25 країн світу за індексами людського капіталу та економічної складності [34]. План відбудови країни передбачає певну етапність заходів, розміщених у логічній послідовності (рис. 3.3).

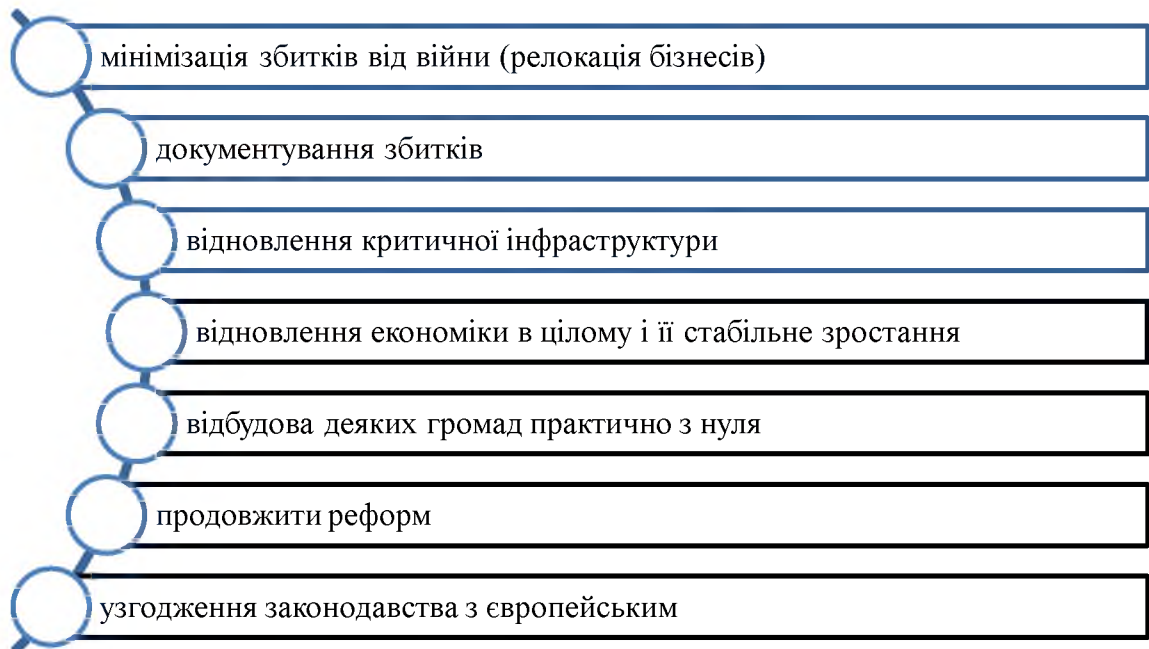


Рис. 3.3. Етапи плану відбудови територіальних громад України [складено за: 34]

Насамперед, 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 – відповідно, щоб жила економіка [30].

Другий важливий етап – документування збитків. Воно потрібне, щоб притягнути росію до відповідальності за воєнні злочини в міжнародних судах та допомагає зібрати інформацію про всі руйнування і збитки. Далі їх можна категоризувати і випрацювати плани для відбудови. Централізовано документуванням збитків від воєнної агресії росії займаються спільний проєкт Київської школи економіки, Офіса Президента та Міністерства економіки «Росія заплатить» та Міністерство цифрової трансформації – через за стосунок «Дія».

Будь-хто може подати інформацію про шкоду, яку заподіяли Україні та її громадянам російські війська: про руйнування об'єктів інфраструктури, житла, шкіл, мародерство, шкоду для екології та багато іншого. Важливо, щоб цю зібрану інформацію потім об'єднали в один реєстр, який і будуть використовувати для планування відбудови.

Одразу після завершення воєнних дій потрібно буде відновити критичну інфраструктуру. Зокрема – електромережі, дороги, залізничне сполучення, газопостачання, водогони, Інтернет. Відбудувати школи і лікарні, забезпечити хоча б тимчасовим житлом тих, хто його втратив. На цьому етапі потрібно буде залучати все ще багато гуманітарної допомоги. 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.

У межах повоєнного відновлення Україні доведеться відбудувати деякі міста практично з нуля. Важливо, щоб ця відбудова не була сліпим відтворенням зруйнованого. Це можливість застосувати новітні підходи урбаністики і архітектури, щоб зробити українські міста більш зручними та інклюзивними для їхніх мешканців. Водночас для руху в ЄС нам 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 [5; 30].

Важливим аспектом відбудови громад України є пошук джерел фінансування. Фінансувати відновлення будуть з усіх можливих джерел. Українська влада створила низку фондів для цього [30]: 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 власне для відбудови планують створити окремий Фонд відновлення України. Про акумулювання коштів для відновлення України почали думати вже й у Європі. Енергетичне співтовариство створило для України Фонд відновлення зруйнованої російською війною енергетичної інфраструктури, донорами якого переважно стануть держави-члени ЄС. Окрім цього, Євросоюз планує створити спеціальний трастовий фонд для відновлення України, який працюватиме як європейський COVID-фонд.

Для наповнення цих фондів Україна сподівається на допомогу країн-партнерів і міжнародних інституцій – Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Європейського інвестиційного банку, Європейського банку реконструкції та розвитку. Окремий напрям – допомога великих міжнародних компаній та благодійних фондів. Ще частину витрат на відновлення можна покрити коштом арештованих російських активів, як в Україні, так і у світі. Однак, щоб це сталося, потрібно уможливити це з точки зору законодавства. ЄС має вирішити, як законно конфіскувати ці активи, не порушуючи принцип верховенства права. Водночас щодо заморожених активів не завжди можна встановити зв'язок між конкретним активом і, наприклад, чиновником з росії. Це також питання, яке має вирішити Європейський Союз. Потрібно створити або відкрити (якщо вони є) реєстри бенефіціарної власності і загалом вдосконалити законодавство щодо боротьби з відмиванням грошей. Аналогічну проблему зараз вирішують і в Україні [30].

Ще одне теоретично можливе джерело фінансування – репарації від росії. Але про них можна буде говорити лише після перемоги у війні і капітуляції рф, яка має погодитися компенсувати збитки.

Відновлення побудоване на загальноєвропейських принципах [12]:

- повний доступ до ринків ЄС та Великої сімки;
- отримання статусу кандидата, а потім повноправне членство в ЄС;
- 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 досягатиметься збільшенням видобування власного газу та розвитком атомної енергетики;
- кліматична модернізація.

Важливими є інституції, які здійснюватимуть заходи плану відновлення. Так, 21 квітня Указом Президента України утворено консультативно-дорадчий орган, на який поклали обов'язок розробити план відновлення – Національну раду з відновлення України від наслідків війни [32]. Експерти також 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 ЄС, 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 [30].

Отже, попри те, що війна триває, а хід подій слабо передбачується, нам уже сьогодні слід думати про те, яким чином необхідно відбудовувати країну після закінчення війни. При цьому ОМС мають керуватися урядовим планом післявоєнної відбудови громад і територій.

3.3. Модель управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі

Висока концентрація ВПО в західних та центральних регіонах України, труднощі з їх працевлаштуванням та забезпеченням житлом, проблеми задоволення потреб релокованого бізнесу, проблеми надмірного навантаження на соціальну інфраструктуру гальмують розвиток потенціалу громад у час війни.

Оскільки підтримка і розвиток процесів життєдіяльності і розвитку країни починається на первинному рівні – в територіальних громадах, особливої уваги потребує публічне управління їх системною організацією і діяльністю, як в умовах війни, так і в повоєнний час. На переконання В. Борщевського першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації. Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем аніж принести користі, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави [6].

Вже сьогодні доцільно започаткувати напрацювання законодавчих змін, спрямованих на посилення фінансової самостійності та забезпечення достатньої адміністративної спроможності ОМС у повоєнний період. Зокрема, необхідне налагодження дієвої системи розосередження фінансових потоків, які акумулюються у громадах, на ті, що формують дохідну частину місцевих бюджетів цих громад і ті, які спрямовуються до державного бюджету України. При цьому адміністрування перших має здійснюватися самими громадами, як це відбувається в низці європейських країн, зокрема у Польщі. Це дасть змогу налагодити більш ефективну систему контролю за справлянням місцевих податків і зборів, а також зменшити можливості несумлінних платників уникати оподаткування. Крім того, зросте потенціал надходжень до місцевих бюджетів від земельного податку та податку на нерухомість, адже органи місцевого самоврядування будуть замотивовані удосконалювати систему моніторингу відповідних об'єктів оподаткування та збільшувати надходження від них.

Супутній захід, що сприятиме удосконаленню системи адміністрування місцевих податків – зміна принципу справляння ПДФО: замість його зарахування до місцевого бюджету за місцем реєстрації підприємства доцільно перейти до спрямування коштів від цього податку до місцевого бюджету за місцем фактичної реєстрації працівника. Актуальність такого кроку зростає і

через значну кількість релокалізованих підприємств і ВПО, працевлаштованих у місцях тимчасового проживання. Крім того, на повоєнному етапі велика кількість людей з усієї України працюватиме на відбудові об'єктів у тих містах, що постраждали від бойових дій і ракетних обстрілів, тимчасово проживаючи на відповідних територіях. Логічно, що ПДФО у цьому разі також мав би сплачуватися до місцевого бюджету за місцем фактичного проживання (чи тимчасової реєстрації) працівника. В іншому випадку (коли ПДФО і надалі буде зараховуватися до місцевих бюджетів за місцем реєстрації підприємств) може посилитися нерівномірність його просторового розподілу, викривляючи саму сутність цього податку [6].

По-друге, з місцевих бюджетів доцільно зняти частину видатків, які зумовлені перекиданням на ОМС частини невластивих їм функцій. Йдеться про компенсації надавачам послуг частини витрат за надані послуги пільговим категоріям споживачів (користування громадським транспортом, житлово-комунальними послугами тощо). Сюди ж можна додати і різного роду соціальні виплати / доплати. Враховуючи завдані війною збитки навчально-освітнім закладам у багатьох громадах, а також на те, що велика кількість дітей шкільного віку та учителів переселитися в більш безпечні місця, до невластивих видатків місцевих бюджетів, доцільно віднести фінансування освітньої сфери. Тобто, її доцільно повністю передати до компетенції держави та фінансувати виключно з державного бюджету, з одночасною відмовою від поширеного нині механізму освітніх субвенцій, який на повоєнному етапі навряд чи зможе вуалювати фактичну неспроможність ОМС фінансувати шкільну освіту (або ж створить колосальні диспропорції між тими громадами, які постраждали під час війни, і тими, що фактично уникнули руйнувань освітньої інфраструктури).

Третім важливим напрямом підвищення адміністративної та фінансової спроможності територіальних громад має стати оптимізація наявної системи міжбюджетних трансферів, зокрема шляхом суттєвого зменшення у ній трансакційних витрат. З одного боку, цьому сприятиме запропонований «двоканальний» механізм збору та адміністрування податків, а з іншого –

ліквідація зайвих ланок у системі місцевого самоврядування, таких як районні ради. Доцільно впорядкувати функції (унеможливити дублювання повноважень) та розробити алгоритм ефективної взаємодії між обласними державними / військовими адміністраціями, субрегіональними органами державної влади та ОМС [30].

На переконання Ємця В. В. [13] змістовне наповнення розвитку територіальних громад має бути у сфері відповідальності місцевої влади, у т. ч. ОМС на рівні регіонів, районів та громад. Формування умов для економічного розвитку на регіональному та місцевому рівні має включати в себе наступні заходи: забезпечення першочергової ролі місцевої влади у формуванні стратегії регіонального розвитку; забезпечення стратегічного планування та прийняття середньо- і довгострокових програм розвитку територій; розширення фінансової бази місцевого самоврядування; збільшення ролі та максимальне розширення повноважень ОМС та розроблення відповідних правових механізмів щодо створення умов ведення бізнесу; збільшення інституційних та фінансових ресурсів місцевої влади для управління інвестиціями; посилення координації функцій центральної та регіональної влади; посилення участі та можливостей ОМС у програмах транскордонного та регіонального співробітництва з країнами ЄС; посилення ролі місцевих бюджетів у здійсненні інвестицій в регіонах та удосконалення системи місцевих фінансів; розвиток міжрегіональної співпраці та участі різних регіонів у спільних проектах тощо.

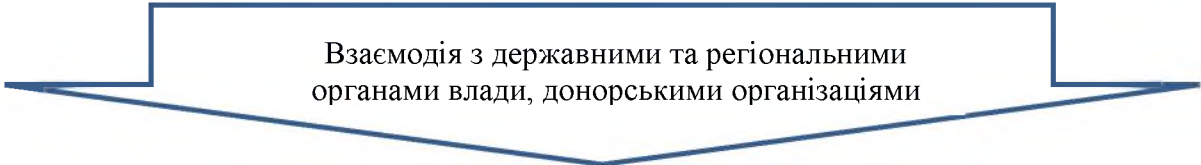
Аналітики Національного інституту стратегічних досліджень акцентують увагу на основних пріоритетах сьогодення для громад: визначити першочергові завдання, підходи, методи та інструменти, які мають допомогти ОМС досягти максимальної ефективності в управлінні розвитком громад. Перш за все вони рекомендують територіальним громадам [9]:

- актуалізувати чинні стратегії розвитку з урахуванням вимог воєнного часу;
- розробити Програми комплексного відновлення територій з урахуванням прогнозованих змін демографічної ситуації, економічної

доцільності, територіальної спеціалізації, безпекових чинників тощо (громадам, що зазнали руйнувань);

- здійснити коригування інвестиційних паспортів;
- провести аудит людських ресурсів задля визначення можливості працевлаштувати ВПО;
- сформувати систему моніторингу ВПО за 3-ма категоріями: транзитні особи; групи тимчасового перебування; ВПО, орієнтовані на зміну місця проживання;
- проводити роботу з місцевим бізнесом щодо належної сплати єдиного податку та активізувати роботу зі збирання плати земельних податків;
- удосконалити систему моніторингу об'єктів оподаткування земельним податком та податком на нерухомість для підвищення потенціалу надходжень до місцевих бюджетів;
- розширити спектр заходів підтримки бізнесу, зважаючи на можливості громади: формувати бази даних щодо підприємств, які можуть прийняти релокований бізнес, та приміщень комунальної власності, які можуть бути надані в оренду «за символічну плату»; надавати консультаційну підтримку для переміщених підприємств; впровадити систему фінансування мікробізнесу, бізнес-ідей через краудфандингові платформи; створювати сайти, на яких підприємства, котрі пропонують спільний бізнес або надають площі, можуть розмістити свою інформацію; створювати системи позиціонування та просування продукції місцевих виробників; сприяти участі місцевих підприємств у міжнародних комунікаційних заходах з метою виходу на міжнародні ринки;
- посилювати співпрацю з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку.

З урахуванням вищенаведеного матеріалу пропонуємо модель управління територіальними громадами України (рис. 3.4.).



Взаємодія з державними та регіональними органами влади, донорськими організаціями

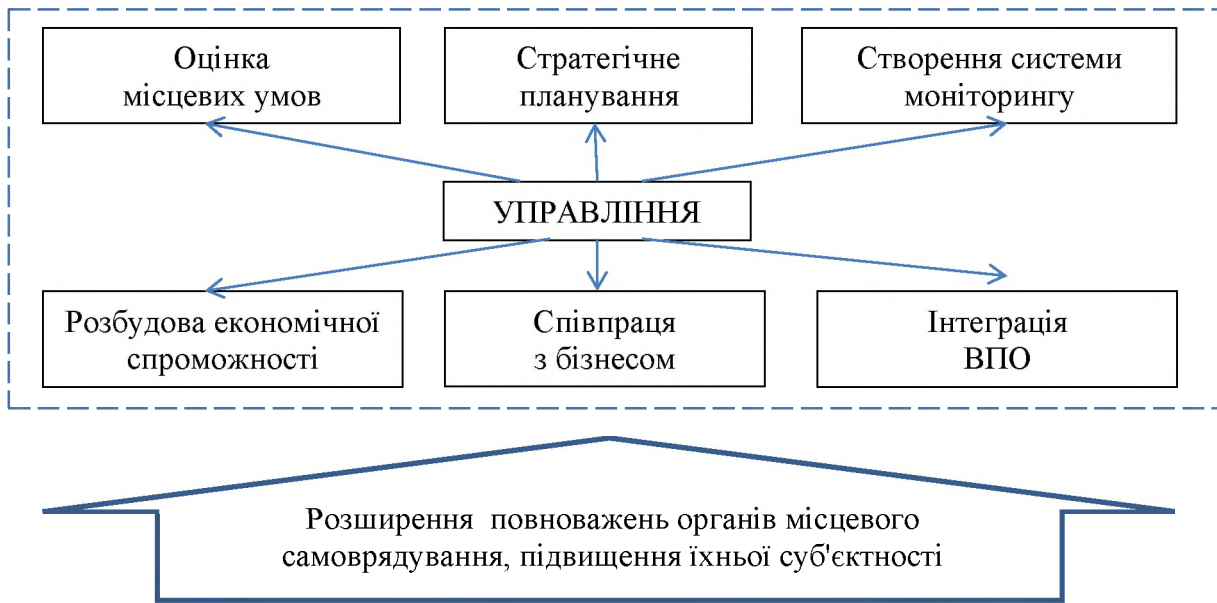


Рис. 3.4. Модель управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі [розроблено автором]

Дана модель може бути доповнена додатковими елементами, залежно від багатьох факторів: наявність чи відсутність руйнувань внаслідок війни; кількість ВПО, що проживає в громаді; наявність чи відсутність релокованих підприємств; ресурсний та адміністративний потенціал (фахівці, практики, управлінці); податкова база та багато інших. Важливою складовою цієї моделі є стратегічне планування, яке орієнтоване як на забезпечення суспільного життя громади під час військових дій та враховувати сценарії розвитку і модернізації громади у повоєнний період.

Таким чином, розвиток місцевого самоврядування і розширення повноважень територіальних громад є наріжним каменем гарантування безпеки України, її економічного зростання і соціальної стабільності.

Висновки до розділу 3

Серед головних факторів, які сприяли повоєнній відбудові зарубіжних країн такі: реформи в економіці, фінансова підтримка з різних джерел, відновлення та активізація роботи приватного бізнес-середовища, а також внутрішні специфічні особливості цих країн. Найвідоміший інструмент, який допомагав цим країнам – план Маршала – програма США із відбудови Європи після Другої світової війни. За часу існування плану Маршалла 17 країн Європи отримали допомоги на \$13 млрд, 90% яких – на безповоротній основі. Проте програма була спрямована не на тому, щоб просто надати потрібні продукти харчування й товари. Країни мали оновлювати свою промисловість, стабілізувати економіку, а також розвивати міждержавне співробітництво. У результаті з 1948 до 1952 промисловість зросла на 35%, а рівень доходів до середини 70-х – на 20%. До того ж, співпраця країн стала підґрунтям для створення Євросоюзу.

Враховуючи масштаби руйнувань та час, потрібний для відновлення, держава вже робить перші кроки на шляху до повоєнної відбудови: парламент та уряд ухвалюють закони та постанови, необхідні для відновлення населених пунктів; створено Фонди відновлення України та Національну раду з відновлення від наслідків війни, запустили фандрейзингову платформу United24 для збору пожертв; долучаються широкі експертні кола (архітектори, фінансисти тощо).

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження особливостей управління територіальними громадами в умовах воєнного стану зроблено наступні висновки теоретико-методологічного характеру та прикладного спрямування.

Місцеве самоврядування в територіальних громадах України – це публічне управління, що спрямовується для вирішення завдань об'єктів управління (власне, територіальних громад) шляхом поєднання елементів державного управління, місцевого самоуправління, публічного управління й адміністрування в частині виконання норм законодавства, суспільного управління самоорганізованих структур.

Завданням публічного управління на локальному рівні є забезпечення як місцевих потреб території громади і населення, так і суспільних інтересів та інтересів держави шляхом використання інноваційних методів публічного управління процесами життєдіяльності та розвитку територій в умовах воєнного стану. Це потребує суттєвого розширення інтелектуальних можливостей управлінських систем, застосування нових методів і технологій управлінської діяльності, орієнтованих на швидке реагування на змінні події. Зміст публічного управління в умовах воєнного стану розкривається в соціально-політичних, соціально-трудових, соціально-культурних відносинах між органами влади і суспільством, владою і бізнес-структурами, бізнес-колами і суспільством в цілому із залученням світової спільноти. Результатом таких взаємовідносин має бути збереження, забезпечення і нарощення суспільних цінностей, що відповідають інтересам людей і держави стосовно стабільного функціонування та взаємодії під час військових дій та побудови нового демократичного порядку, нової управлінської культури на повоєнному етапі.

Сучасні виклики і проблеми місцевого самоврядування, зумовлені військовими діями пов'язані з тими обставинами, що українські громади прийняли на себе найбільш відчутні удари війни. В одних громадах відбулося тотальне знищення інфраструктури та втрата значної частини людського

капіталу, в інших з'явилася необхідність швидкої адаптації місцевої економіки до умов воєнного часу, включно зі зміною пріоритетів соціально-економічного розвитку громад. Ряд громад через велику кількість внутрішньо переміщених осіб і релокованих підприємств були змушені оперативно створювати належні умови для їх комфортного перебування. Усі ці обставини актуалізували потребу в формуванні нових управлінських підходів, як на регіональному, так і на місцевому рівні.

В умовах воєнного стану територіальні громади України стали не лише площадками для ефективного вирішення нагальних проблем управління військовою логістикою, фундаментом територіальної оборони, забезпечення базових потреб місцевої спільноти, підтримки Збройних сил України, але й простором для майбутньої повоєнної відбудови держави та відновлення її економіки. Перебуваючи у нових економічних умовах, фактично під постійною загрозою фізичних руйнувань, громади мають дбати про власну економічну спроможність, аби виконувати покладені на них обов'язки у складних умовах.

Вузлами – осередками, точками прикладення відновлювальних зусиль мають стати громади, оскільки в них зосереджено більшу частину життєзабезпечення громадян. Саме ця інфраструктура і являє собою предмет відновлення та розвитку. Мова йде про: житловий фонд, робочі місця, освіту та дошкільне виховання, медицину різних рівнів, рекреаційні можливості, дозвілля, безпеку тощо. Практична частина дослідження виконана на прикладі Новоселівської сільської ради, аби продемонструвати результати втілення управлінських рішень для життєзабезпечення громади в умовах воєнного стану. Наведено алгоритм організації першочергових заходів безпеки під час воєнного стану: створення територіальної оборони і продовольчого резерву громади, побудова оборонних споруд, призначення відповідальних осіб за окремі напрямки роботи, постійне інформування населення та координація взаємодії з районною на обласною військовими адміністраціями.

Розкрито потенціал місцевого розвитку – суб'єкти господарювання, що здійснюють свою діяльність на території громади; злагоджена робота апарату

сільської ради, її структурних підрозділів, комунальних установ; співпраця з донорськими і благодійними організаціями та громадським сектором; раціональне використання коштів місцевого бюджету, а також стратегічне планування діяльності.

З огляду на значну кількість ВПО, що наразі проживають в населених пунктах Новоселівської громади (15% від загальної кількості населення) охарактеризовано статево-вікові групи ВПО, умови їх проживання та забезпечення гуманітарних потреб. Встановлено, що 99% ВПО розраховують на фінансову підтримку з боку держави у вигляді грошових виплат, а також на матеріальне забезпечення з боку місцевої влади. Це пов'язано з тим, що переважна більшість ВПО – люди пенсійного віку або одинокі матері, які виховують людей. Решта переселенців працездатного віку безробітні, оскільки не мають відповідної освіти чи навичок роботи, аби влаштуватися на роботу в громаді чи в найближчому місті – Полтаві. Таким чином, понад 800 ВПО уже рік перебувають на утриманні місцевого бюджету. Через непередбачуваність розвитку воєнних дій або реальну втрату житла вони найближчим часом не повернуться до своїх домівок. Тому виникає необхідність додаткових фінансових і матеріальних ресурсів для створення належних умов їх проживання. У зв'язку з цим в роботі висвітлено механізми забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб: облаштовано центри проживання ВПО, постійно залучається грантова і благодійна допомога та видаються продуктові набори, набори особистої гігієни, одяг і взуття, побутові речі; для ВПО доступні медичні, освітні, адміністративні, юридичні та соціальні послуги; організоване продуктивне дозвілля і культурно-масові заходи задля інтеграції ВПО в місцевій спільноті.

Доведено, що відновлення інфраструктури громад, у т.ч. критичної, має відбуватися з використанням передових технологічних та соціальних знань, зокрема, у галузі урбаністики, проектування, соціального інжинірингу. Аналіз світового і європейського досвіду свідчить про різні шляхи відновлення країн у повоєнний період, пріоритети визначалися у розрізі потреб і особливостей

конкретних муніципалітетів. Обґрунтовано, що при формуванні плану відбудови громад України, доцільно враховувати економічні, геополітичні, соціальні, культурні особливості держави і її регіонів та окремих громад, а також вимоги сучасної урбаністики. Просте відновлення пошкодженого є недостатнім, адже маємо нагоду переосмислити свій простір відповідно до вимог сучасності на підставі напрацювань інших країн, порад урбаністів і архітекторів, застосовуючи новітні підходи до проектування громад. Це дозволить побудувати громади безпечними, більш функціональними, інклюзивними та привабливими, – у випадку вибору правильної стратегії та грамотного управління інвестиціями.

Доведено, що основні зусилля з реалізації економічної політики у розрізі стратегічно-планових завдань і рішень мають бути перенесені на локальний рівень – до громад і регіонів. Для ефективного повоєнного розвитку громад України важливо чітко диференціювати конкретні заходи економічної політики для різних типів територіальних громад і регіонів, визначених відповідно до рівня шкоди, нанесеної їм війною, а також з урахуванням специфіки повоєнних безпекових ризиків для кожного з них. Запропоновано класифікацію громад і регіонів: 1) постраждали від безпосереднього наземного воєнного вторгнення та перебувають в зоні підвищеного ризику через близькість до російських чи білоруських кордонів; 2) зазнали значних руйнувань інфраструктури внаслідок ракетних атак і артилерійських обстрілів; 3) умовний тил – де концентрується переважна частина аграрного потенціалу країни, а також через які пролягають основні транспортно-логістичні маршрути; 4) прикордонні з ЄС громади та регіони, які перетворилися на основні місця для переселення внутрішньо переміщених осіб і релокації бізнесу та виконують транзитну роль своєрідного між Україною та країнами ЄС.

Зазначена диференціація регіонів має бути відображена в новій Державній стратегії регіонального розвитку України, задля визначення основних пріоритетів розвитку для кожного з цих типів. Відповідно, стратегії розвитку територіальних громад мають оновлюватися на її основі, з урахуванням

специфічних пріоритетів локальної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб і релокованого бізнесу.

Формування ефективних механізмів управлінської взаємодії між різними рівнями органів публічної влади (державна влада, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації) є важливою складовою для успішної повоєнної модернізації України. Перш за все це стосується побудови міжбюджетних відносин, в частині оптимізації системи міжбюджетних трансферів та делегування повноважень і забезпечення належної адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування громад. Важливо налагодити взаємовигідну співпрацю між інституціями влади та представниками громадянського суспільства, бізнесу. Це дозволить: 1) покращити інвестиційний клімат країни і залучити додаткові ресурси для відновлення вражених війною об'єктів інфраструктури громад та сфер економіки від інвесторів і грантодавців, у т. ч. закордонних; 2) прискорить вступ України в ЄС, оскільки сприятиме адаптації українських реалій до європейських принципів і засад публічного управління та міжсекторального партнерства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. К.: Юрінком Інтер, 2012. 432 с.
2. Бакуменко В.Д., Бондар І.С. Особливості публічного управління та адміністрування. К.: Ліра-К, 2017. 256 с.
3. Безгін В. Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка. *Агрополіт.Ком.* URL: <http://surl.li/dmlbe> (дата звернення: 10.09.2022).
4. Бобровський О.І. Теоретичні засади публічного управління територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 4. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2020/153.pdf (дата звернення: 11.09.2022).
5. Богдан Т. Післявоєнна відбудова: уроки з досвіду Балкан. *Бізнес цензор.* URL: <https://biz.censor.net/m3330248> (дата звернення: 15.10.2022).
6. Борщевський В. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях *Громадський простір.* URL: <http://surl.li/dmjqu> (дата звернення: 27.10.2022).
7. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? *Українська правда.* URL: <http://surl.li/dmzob> (дата звернення: 22.11.2022).
8. Деякі питання організації роботи ОМС в умовах воєнного стану. *Децентралізація.* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14666?page=12> (дата звернення: 10.10.2022).
9. Двігун А., Бахур Н. Налагодження роботи територіальних громад для забезпечення стійкості тилу. *Національний інститут стратегічних досліджень.* URL: <http://surl.li/dmjseq> (дата звернення: 10.10.2022).
10. Дзвінчук Д.І., Лютий М.О. Про оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами. *Публічне урядування.* 2022. 1 (29). 42-51.
11. Дяченко С., Булана О. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові

кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. URL: <http://surl.li/dmzmf> (дата звернення: 16.10.2022).

12. Економічне відновлення України після війни: у Раді презентували план. *Слово і діло. Аналітичний портал*. URL: <http://surl.li/bzqji> (дата звернення: 10.11.2022).

13. Ємець В.В. Економічний розвиток у повоєнний період в Україні: регіональний та місцевий аспекти. *Економіка та держава*. 2022. № 5. С. 68 – 72.

14. Железняк Я. 5 історій економічного успіху після війни: світовий досвід для України. *LB.ua*. URL: <http://surl.li/dmzmg> (дата звернення: 18.10.2022).

15. Загальна сума прямих збитків економіки України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури. *Kyiv School of Economics*. URL: <http://surl.li/dmzph> (дата звернення: 13.10.2022).

16. Ковбасюк Ю.В. Державне управління. Київ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

17. Ковбасюк Ю.В. Енциклопедія державного управління. Київ: НАДУ, 2013. 748 с.

18. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі системної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. 2013. № 3(15). С. 41 – 45.

19. Колодій А.Ф. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту. Київ: НАДУ, 2016. 56 с.

20. Куропась І. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір*. URL: <http://surl.li/dmzmn> (дата звернення 10.06.2022).

21. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. 2016. № 1. С. 16 – 22.

22. Матюхіна Н.П., Ковтун М.С. Основи публічного адміністрування. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 79 с.

23. Мельник А.Ф. Державне управління. К.: Знання, 2019. 582 с.

24. Міненко М.А. Трансформація систем державного управління в сучасні

моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення 13.10.2022).

25. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за травень. *Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN*: веб-сайт. URL: <http://surl.li/dmzmt> (дата звернення 10.11.2022).

26. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування. Харків: ХНАУ, 2018. 278 с.

27. Оболенський О.Ю., Борисевич С.О. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління». К.: НАДУ, 2012. 56 с.

28. Онищенко В. Україні варто вивчати відбудову міст: приклади Роттердама, Дрездена, Варшави та Скоп'є. *Хмарочос*. URL: <http://surl.li/dmzmx> (дата звернення 19.10.2022).

29. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 222-226.

30. Пилипенко Я. Відновлення України після війни: хто, як і за чиї гроші. *Українська правда*. URL: <http://surl.li/dmznc> (дата звернення 18.10.2022).

31. Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України №2259-IX від 12.05.2022. Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL: <http://surl.li/caxcq> (дата звернення 18.10.2022).

32. Про утворення Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Указ Президента України №266/2022 від 21.04.2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <http://surl.li/dmzni> (дата звернення 18.10.2022).

33. Скидан О.В., Якобчук В.П., Публічне управління та адміністрування. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

34. Стасюк А. План відновлення України. Що презентували в Луганно. *Суспільне. Новини*. URL: <http://surl.li/dmzpj> (дата звернення 17.10.2022).

35. Ткачук А., Третяк Ю. Про відновлення та регіональний розвиток після

війни. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <http://surl.li/dmznk> (дата звернення 18.10.2022).

36. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика. Київ: Юрид. думка, 2017. 336 с.

37. Чернов С. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріж. держ. інженер. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

38. Ukraine: Commission presents plans for the Union's immediate response to address Ukraine's financing gap and the longer-term reconstruction. *The European Commission: website*. URL: <http://surl.li/dmlcn> (дата звернення 18.11.2022).

39. Rise Ukraine coalition for the reconstruction of Ukraine. *Transparency International: website*. URL: <http://surl.li/dmzpw> (дата звернення 24.11.2022).

40. Strengthening Ukraine's ability to respond to emergency situations and protect its citizens. *United Nations Development Programme: website*. URL: <http://surl.li/dqdrf> (дата звернення 26.11.2022).

41. UNDP Resilience and Recovery Program. *United Nations Development Programme: website*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine> (дата звернення 26.11.2022).

42. Ukraine emergency. *World Health Organisation: website*. URL: <https://www.who.int/emergencies/situations/ukraine-emergency> (дата звернення 26.11.2022).

43. War in Ukraine. *The Council of Europe: website*. URL: <http://surl.li/dmznp> (дата звернення 28.11.2022).

44. War in Ukraine. *The Financial Times: website*. URL: <https://www.ft.com/war-in-ukraine> (дата звернення 27.11.2022).