

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України»



Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни

Науково-аналітична доповідь

Львів – 2022

Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни: науково-аналітична доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». 2022. 79 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

Науково-аналітична доповідь присвячена питанням ідентифікації та оцінювання викликів та загроз управління активами територіальних громад України в умовах російсько-української війни, зокрема після масштабного вторгнення росії 24 лютого 2022 року. У виданні висвітлено деструктивні чинники забезпечення життєдіяльності територіальних громад у воєнний час, які істотно ускладнюють життєдіяльність, виживання та розвиток усіх регіонів та територіальних громад, як у тилу, так і в зоні бойових дій чи на прифронтовій території, а їх вирішення прямо вплине на напрямки трансформації моделі просторового розвитку України у воєнний та повоєнний період.

Встановлено, що здатність територіальних громад до розвитку в умовах сучасних викликів прямо залежить від: здатності територіальних громад ідентифікувати активи їх розвитку; задіяння (поряд з активами, які знаходяться в управлінні територіальними громадами) активів підприємницького сектора, домогосподарств та організацій громадянського суспільства до процесів розвитку громади; капіталізації активів територіальних громад на засадах досягнення стійкості в умовах сучасних викликів; імплементації безпекового підходу систему забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад. Означене акцентує увагу на проблематиці ідентифікації та управління активами територіальних громад у контексті домінування їх власного фінансово-економічного потенціалу як основи фінансування потреб членів та забезпечення економічного зростання, що зобов'язує до оновлення концептуальних основ управління активами територіальних громад.

Для представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, дослідників проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад, регіонів, регіональної політики.

Рецензенти:

*доктор економічних наук, професор Шульц С. Л.
доктор економічних наук, професор Подольчак Н. Ю.*

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №5 від 30.06.2022 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2022

ЗМІСТ

<i>Передмова</i>	<i>4</i>
<i>Концепція розвитку територіальної громади на основі активів та трансформація управління активами територіальних громад в умовах війни</i>	<i>7</i>
<i>Особливості управління земельними активами територіальних громад в умовах воєнного стану.....</i>	<i>18</i>
<i>Ризики та проблеми управління підприємницькими активами територіальних громад в сучасних умовах: проблемно-орієнтовний аналіз</i>	<i>29</i>
<i>Муніципальне житло як напрям використання активів територіальної громади у мирний та воєнний час.....</i>	<i>42</i>
<i>Освітня інфраструктура територіальних громад в умовах війни: проблеми та ризики.....</i>	<i>53</i>
<i>Управлінські активи в системі забезпечення життєдіяльності територіальної громади в світлі сучасних викликів</i>	<i>62</i>

Передмова

В Україні з 2014 року відбувається реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Новостворені територіальні громади вийшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та отримали нові повноваження, пов'язані із плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та культури. Водночас вже зараз можемо говорити, що частина створених територіальних громад не спроможна виконувати покладені на них функції з огляду на брак фінансового та людського ресурсу, що практично унеможливлює надання суспільних послуг їх мешканцям у необхідних обсягах та відповідної якості. А інша частина новостворених громад (в тому числі економічно потужних) сконцентрувалась виключно на отриманні додаткового бюджетного фінансування. При цьому дуже часто поза їх увагою залишається питання ефективного використання ендегенного потенціалу, стимулювання місцевого економічного розвитку та нарощення соціального капіталу

громад (на що і націлювала реформа). Визначальною ідеєю та критеріальною умовою досягнення соціально-економічного ефекту від реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні є активізація процесів розвитку на базовому рівні – територіальних громад – з опорою на їх власний людський, підприємницький, управлінський, природньо-ресурсний, фінансово-економічний потенціал.

Повномасштабна війна, розгорнута росією після 24 лютого, суттєво відкоригувала пріоритети розвитку територіальних громад в Україні, перенісши їх в бік безпеки та виживання, та одночасно довела значно вищу спроможність та стійкість тих громад, які володіють розвинутим управлінським, людським, фінансово-економічним капіталом.

Тому в сучасних умовах воєнного стану та повоєнного відновлення розвиток територіальних громад прямо залежить від: 1) здатності територіальних громад ідентифікувати активи їх розвитку; 2) задіяння (поряд з активами, які знаходяться в управлінні територіальними громадами) активів підприємницького сектора, домогосподарств та організацій громадянського суспільства до процесів розвитку громади; 3) капіталізації активів територіальних громад на засадах досягнення стійкості в умовах сучасних викликів; 4) імплементації безпекового підходу систему забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад.

Означене акцентує увагу на проблематиці ідентифікації та управління активами територіальних громад у контексті домінування їх власного фінансово-економічного потенціалу як основи фінансування потреб членів та забезпечення

економічного зростання, що зобов'язує до оновлення концептуальних основ управління активами територіальних громад.

Науково-аналітична доповідь висвітлює такі важливі питання як:

- сучасний підхід до розвитку територіальної громади на основі активів у контексті задоволення тріади інтересів – державного, інтересу громади та індивідуального інтересу суб'єктів громади – та в напрямі капіталізації активів для задоволення нагальних потреб жителів і забезпечення економічного й ефективного використання майна територіальної громади в їх інтересах;

- концептуальні засади інтегрованого управління людськими активами та алгоритм інвестування в людські активи із залученням стейкхолдерів територіальної громади. Такий алгоритм передбачає визначення ролі та інтересів стейкхолдерів у формуванні людських активів, спрямування їхніх фінансових ресурсів у формування освітніх та соціальних навичок, професійних компетенцій, адаптованих до потреб ринку праці, що сприятиме отримання преференцій як безпосередньо жителями, так і територіальною громадою загалом;

- управлінські активи у забезпеченні соціально-економічного розвитку громади і їх якість. Авторами визначено напрями забезпечення ефективного управління на місцевому рівні: оптимізація структури апарату управління в частині визначення чисельності та складу апарату управління (відповідно до повноважень і чисельності громади) як способу мінімізації неефективних видатків; забезпечення розвитку професійних знань і компетентностей працівників органів місцевого самоврядування, мотивація працівників; сприяння партисипативному управлінню; формування середовища, що сприятиме довгостроковому соціально-економічному розвитку територіальної громади;

- управління природними активами територіальних громад. Зокрема обґрунтовано зміну пріоритетів в управлінні земельними активами в умовах російської збройної агресії в Україні на усіх рівнях управління в напрямках: швидкого залучення сільськогосподарських земель країни у виробництво сільськогосподарської продукції в умовах воєнного стану; проведення посівної кампанії та стимулювання товарного сільськогосподарського виробництва; ефективної державної підтримки сільськогосподарського виробництва;

- підприємницькі активи у розвитку територіальних громад та пошук напрямів підвищення ефективності управління ними. Серед основних проблем управління підприємницькими активами територіальних громад визначено: відсутність достовірної інформації про наявні активи в громаді; обмежені можливості та інструменти впливу і контролю громади на діяльність комунальних підприємств; неспроможність органу місцевого самоврядування забезпечити ефективне управління підприємствами житлово-комунальної сфери через суттєве погіршення їх фінансово-матеріального стану; складність проведення оцінки завданих підприємствам збитків, втрати активів, списання майна, товарних цінностей, грошових коштів підприємств чи безнадійних боргів в результаті воєнних дій;

- управління нерухомим майном територіальних громад. Авторами виокремлено, запропоновано і обґрунтовано можливі шляхи підвищення фінансової спроможності територіальних громад через посилення ролі комунальної та

приватної нерухомості в складі активів територіальної громади, а також запропоновано кроки у напрямі тимчасового забезпечення ВПО житлом через механізм муніципального житла;

- соціальна інфраструктура як актив територіальної громади. Особливості розвитку соціальної інфраструктури в умовах децентралізації полягають у: посиленні ролі місцевих органів влади в управлінні соціальною інфраструктурою, мережею закладів соціальної сфери, прийнятті рішень про організаційно-економічні зміни; активному залученні громадськості до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій; посиленні управлінської і фінансової автономії закладів соціальної сфери. Показано, що до найважливіших проблем отримання мешканцями послуг соціальної сфери відносяться: низька якість значної частки послуг у соціальній сфері; низька фінансова спроможність громад забезпечити доступність послуг мешканцям; погано розвинена інфраструктура закладів соціальної сфери та незадовільне транспортне сполучення; слабо розвинута мережа недержавних закладів соціальної сфери.

Науково-аналітична доповідь виконана в рамках науково-дослідної роботи «Управління активами територіальних громад» під керівництвом д.е.н., проф. Сторонянської І. З.

Доповідь підготовлена науковими співробітниками відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України»:

Сторонянська І. З., д.е.н., проф.,

Беновська Л. Я., к.е.н., с.д.,

Возняк Г. В., д.е.н., с.н.с.,

Гринчишин І. М., д.е.н., с.д.,

Давимука С. А., д.е.н., проф.,

Дуб А. Р., к.е.н., доц.,

Ключник Л. В., PhD,

Нестор О. Ю., к.е.н.,

Патицька Х. О., к.е.н.,

Тимечко І. Р., д.е.н., с.н.с.

Концепція розвитку територіальної громади на основі активів та трансформація управління активами територіальних громад в умовах війни

Визначення сутності територіальної громади має вагоме глибинне значення в процесі виявлення, виокремлення, розробки та відбору ефективних інструментів управління активами територіальних громад. Так, *територіальну громаду*¹ розглядаємо як:

- *соціум* (спільність людей, що живуть на певній території). Висувається на перший план відтворення соціального життя (населення і трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, культури, навколишнього середовища та ін.). Цей підхід охоплює культурні, освітні, медичні, соціально-психологічні, політичні та інші аспекти життя соціуму, синтезу яких регіональна наука від самого початку приділяла неабияку увагу;
- *суб'єкт власності (комунальної)*. Територіальні громади стають учасниками конкурентної боротьби, маючи ресурсний потенціал для саморозвитку. Розширення економічної самостійності територіальних громад (через передачу економічних прав від «центру») є одним з основних напрямів сучасних реформ;
- *суб'єкт місцевого самоврядування*. Передбачає гарантоване державою право жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- *підсистему держави*, що акумулює все більше функцій і фінансових ресурсів, котрі раніше належали «центру» в результаті формування та реалізації цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної і культурної самобутності;
- *суб'єкт транскордонного співробітництва*².

В період воєнного стану в Україні вважаємо за доцільне розглядати перш за все ***територіальну громаду як підсистему держави***.

Важливо звернути увагу на те, що в умовах воєнного стану суттєво змінюються законодавчі підвалини функціонування територіальних громад в Україні, тому практично не існує універсального набору правил управління активами територіальної громади, які б підходили для всіх громад і типів активів. Тим паче близько 270 територіальних громад

¹ Тимечко І. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка». Випуск 1(7). 2017. С. 163-169

² Про транскордонне співробітництво: Закон України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>

розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)³ (станом на травень 2022 р.).

Концепція розвитку територіальної громади на основі активів

Розвиток громади завжди мав різноманітний набір цілей: вирішення місцевих проблем, вирішення проблем нерівності, сприяння демократії та згуртованості тощо, що визначено різними концепціями, включаючи місцевий економічний розвиток, надання адміністративних послуг, програми забезпечення житлом, розвитку житлово-комунального господарства, інтегрованого планування та професійного навчання. Зосередившись на сильних сторонах та активах життєдіяльності територіальних громад дозволяє створити зовсім іншу картину до тієї, що базується на потребах. Відмінність між потребами та активами не означає, що суб'єкти при прийнятті рішень повинні застосовувати той чи інший підхід. У багатьох випадках може мати сенс розпочати з виявлення активів громади, а пізніше оцінити його потреби.

Зазначене дало змогу виокремити основні компоненти організації життєдіяльності територіальної громади (спільнота жителів та суб'єкти територіальної громади), її ресурси та доступ до них, інтереси і запропонувати концепцію розвитку територіальної громади на основі активів (рис. 1).

Ідеологія розвитку територіальної громади пов'язана з низкою понять, що характеризують походження поняття «розвиток», його спрямованість, ресурсне забезпечення, напрями і методи забезпечення, результати та ін. Проте, слід відзначити, що процес розвитку громади починається з організації життєдіяльності, яка передбачає: оцінку ресурсів територіальної громади, вибір підходу до розвитку громади (наприклад, актив-орієнтований чи проблем-орієнтований розвиток з точки зору «корисності» або «шкідливості» для громади), організацію зусиль щодо покращання умов життєдіяльності через розроблені програми, заохочення самоорганізації, впровадження інструментів громадського фінансування (зокрема, краудфандинг), ефективне використання людського потенціалу (залучення креативних людей, громадський рух, що дає змогу виявити лідерів, розбудувати нові організації та інституції, які активно просуватимуть ідеї розвитку, доноситимуть ціннісні аспекти цього процесу членам громади) тощо.

24 лютого 2022 року є відправним пунктом для осмислення проблеми організації життєдіяльності територіальної громади в умовах воєнного стану. Обговорення потреб і проблем майже неминуче в процесах організації життєдіяльності територіальної громади в умовах воєнного стану і часто слугує для мобілізації жителів. Проблема, що стосується виключно потреб, полягає в тому, що громада часто негайно переходить до вирішення проблеми, а не до визначення цілей. Нині основною потребою територіальних громад є їхня безпека життєдіяльності.

³ Оновлено перелік громад в зонах бойових дій, на тимчасово окупованих територіях та тих, що в оточенні <https://decentralization.gov.ua/news/14871>

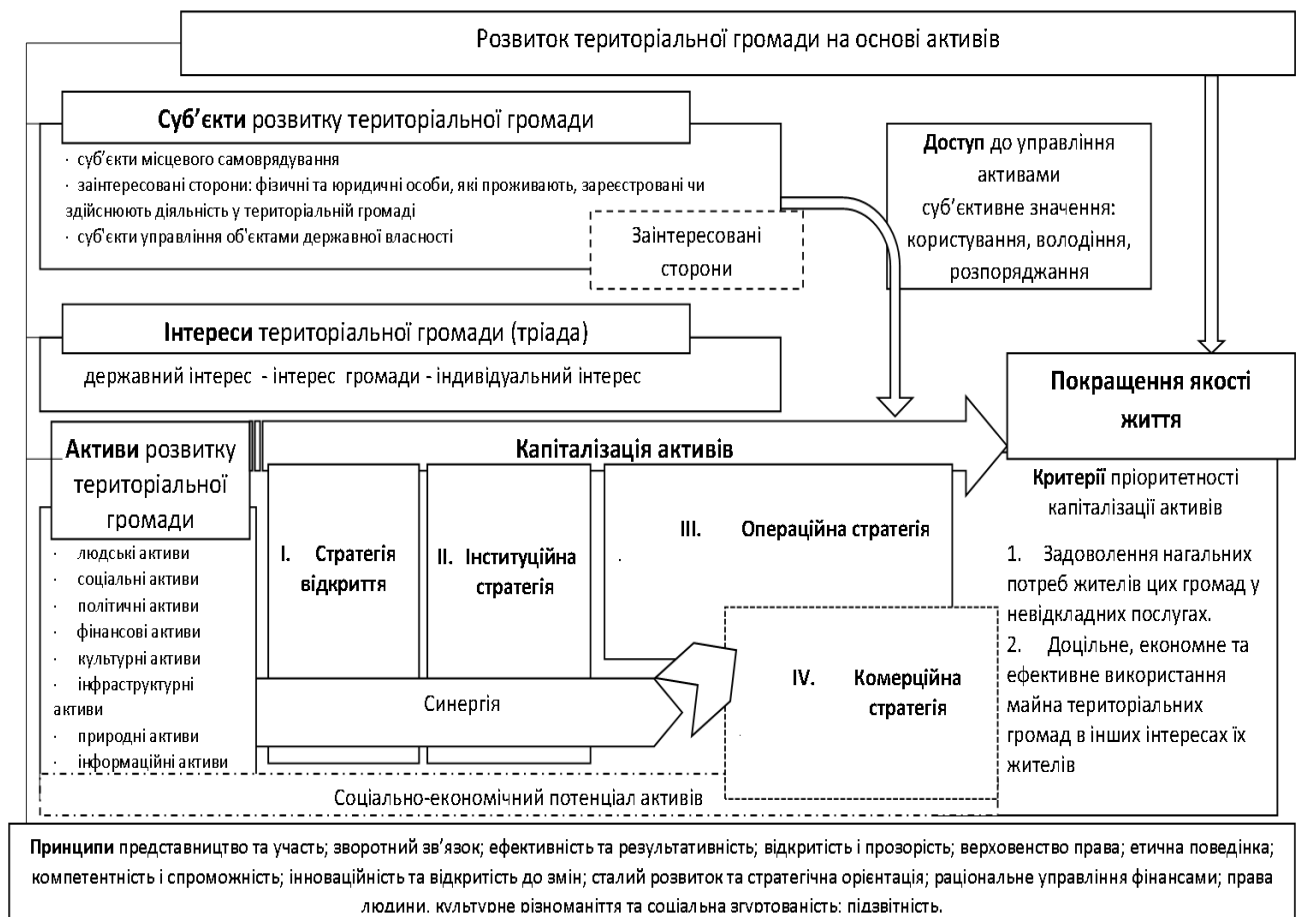


Рис. 1. Концепція розвитку територіальних громад на основі активів

Авторська розробка

Інтереси територіальних громад (тріада інтересів)

Інтереси територіальної громади в державі ґрунтуються на «*тріаді інтересів*»:

- ✓ державний інтерес;
- ✓ інтерес громади (спільний інтерес, враховуючи індивідуальний інтерес);
- ✓ інтерес суб'єктів (індивідуальний інтерес).

Виходячи з того, що результативне управління активами територіальних громад передбачає задоволення нагальних потреб жителів, слід зауважити – як правило, жителі – члени територіальної громади мають різні думки. Ці думки варіюють від уявлення про те, що є благом, до небажання змінювати що-небудь у своєму житті. Як вже зазначалось, потреби жителів, а також їх інтереси досить різноманітні, що може впливати на прийняття рішень. І тут важливо відзначити *державний інтерес* – дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя згідно з Конституцією України.

Важливо відмітити, що дії, які здійснюються в інтересах громади (її жителів), здійснюються органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, громадськими об'єднаннями тощо. Тобто метою вказаних інституцій є підтримка і просування інтересів громади. Однак допустиме існування інституцій, які можуть ігнорувати необхідність сприяння інтересам своїх жителів, а слугувати інтересам певних осіб.

Інтереси громади (спільний інтерес), зароджуючись у кожній окремій особистості, що ідентифікує себе як члена територіальної громади, первісно усвідомлюються як такі, що є спільними з іншими особами і можуть бути реалізованими лише за допомогою спільних дій. Інтереси громади, зумовлені соціально-економічними, територіальними, історичними та іншими особливостями існування та функціонування територіальних громад, спрямовуються на забезпечення належних умов для їхньої життєдіяльності й розвитку.

Інтерес суб'єктів (індивідуальний інтерес) – рушійна сила і є надзвичайно важливим компонентом у питаннях управління активами територіальних громад. Усі члени територіальної громади є носіями спільних інтересів.

Слід відмітити, що інтереси конкретного жителя – члена територіальної громади можуть нести в собі як позитивний, так і негативний соціально-економічний ефект, тобто збігатися або не збігатися з інтересами громади та держави. Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні територіальної громади, спроможність територіальної громади дійти компромісу та максимально гармонізувати інтереси усіх стейкхолдерів є критеріальною умовою існування і функціонування територіальної громади, сприяє формуванню соціального капіталу громади, є гарантом її ідентичності.

Так, вчений К. Ерроу дійшов висновку, що соціальна функція вибору, котра показує зв'язок між індивідуальними перевагами і колективним вибором, повинна відповідати, проте не відповідає одночасно чотирьом вимогам⁴:

- перехідності, якщо колективний вибір А більш прийнятний, ніж вибір Б, а вибір Б – ніж вибір В, то вибір А прийнятніший, ніж вибір С;
- принцип Парето-ефективності: альтернативне рішення не може бути вибрано, якщо при цьому існує інша альтернатива, що реалізовується, поліпшує життя деяких жителів – членів територіальної громади і не погіршує умов життєдіяльності іншим жителям;
- відсутності диктатури, що нав'язує свої переваги жителям територіальної громади;
- незалежності сторонніх альтернатив: вибір між А і Б залишається незмінним, якщо вводиться третій, логічно допустимий, але нездійснений варіант С.

Однак невизначеність не є відхиленням від норми, це фундаментальна умова, відповідальна за розвиток структури соціальної організації в ході історії і в доісторичні часи. К. Ерроу та Р. Лукас вказують на те, що будувати теорії в умовах невизначеності неможливо. Лауреат Нобелівської премії з економіки Д. Норт виділив у цьому понятті кілька рівнів⁵:

- невизначеність, яка може бути зменшена за збільшення інформації в рамках існуючого обсягу знань;
- невизначеність, яка може бути зменшена за збільшення обсягу знань в рамках існуючого інституційного каркаса;

⁴ Эрроу К. Д. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. Москва: ИД ГУ ВШЭ, 2004. 204 с.

⁵ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 70–71.

- невизначеність, яка може бути зменшена тільки за допомогою зміни інституційного каркаса;
- невизначеність, характерна для нових, що не зустрічалися раніше, ситуацій, яка тягне за собою зміну структури переконань;
- залишкова невизначеність, яка виступає основою для «ірраціональних» переконань.

Проте доцільно зауважити, що територіальна громада, базуючись на інституційному підході, це об'єднання індивідів із власними функціями корисності та інтересами. Учені з питань культурної антропології доводять, що функція різних ціннісних орієнтацій полягає в забезпеченні «культурної відповідності»: зміна цінностей – це еволюційний процес, під час якого «природний відбір» проходять ті цінності, що найбільшою мірою придатні для життя в конкретних життєвих умовах. В умовах воєнного стану в Україні відбувається *формування безпекової культури, активізація процесів самоорганізації та налагодження взаємодії суб'єктів усіх територіальної громади*. У цьому контексті з метою стимулювання взаємодії суб'єктів територіальної громади доцільно врахувати такі гіпотези:

- *контактна гіпотеза*: чим більше людей взаємодіють між собою, тим більше шансів, що вони стають близькими⁶;
- *якість взаємодії*: чим позитивніший досвід і відносини, тим тісніший зв'язок. Успіх сприяє згуртованості⁷;
- *закриття подій*: якщо взаємодія є неоднозначною і завдання громади залишаються невирішеними, злагодженість групи гальмуватиметься⁸;
- *загальна гіпотеза подій*: чим важливіший спільний захід для тих, хто бере участь, тим більше об'єднання⁹;
- *інвестиції*: сприяють більше, ніж просто підтримка інфраструктури та когнітивного дисонансу. Інвестиції визначають значення члена в історії громади та поточного стану¹⁰. Наприклад, члени громади, які вклали час і гроші в неї, ймовірно, відчуватимуть вплив життєвих подій цієї громади;
- *вплив честі і приниження на членів громади*: винагорода або приниження в присутності громади істотно впливає на привабливість останньої для людини¹¹;
- *духовний зв'язок*: присутній тією чи іншою мірою у всіх громадах; Д. Бернард¹² називає цей чинник «спільність духу».

Отож, для досягнення згуртованості та самоорганізації територіальних громад (які стають визначальними чинниками досягнення їх стійкості і виживання в умовах

⁶Festinger L. Group attraction and membership. Group dynamics: Research and theory. Evanston, IL: Row, Peterson, 1953.

⁷Cook S. Motives in conceptual analysis of attitude related behavior. Proceedings of the Nebraska Symposium on Motivation. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1970.

⁸Hamblin C. L. Questions. The Australasian Journal of Philosophy. 1958. Vol. 36. P. 159–168.

⁹Wilson W., Miller N. Shifts in evaluations of participants following intergroup competition. The Journal of Abnormal and Social Psychology. 1961. Vol. 63(2). P. 428–431.

¹⁰Peterson J. A., Martens R. Success and residential affiliation as determinants of team cohesiveness. Research Quarterly, 1972. P. 63–76.

¹¹James A., Lott A. Reward frequency and the formation of positive attitudes toward group of members. Journal of Social Psychology, 1964. P. 1–115.

¹²Bernard J. S. The sociology of community. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1973.

воєнного стану) важливо наскільки корисною для результатів, досягнутих територіальною громадою, є дія кожного окремого її суб'єкта, а їхня кількість відходить на другий план.

Структура активів територіальної громади

Виокремлено та типізовано активи територіальної громади:

1. *Людські активи* – знання, вміння, навички та інформація, якими володіють люди. Вміння та навички, що забезпечують спроможність людям самовдосконалюватись, заробляти на життя, зміцнювати громаду.

! Важливо звернути увагу на:

мобільність людського активу та *потенційний* людський актив за межами громади за кордоном;

доступ до освіти та розвиток знань, навчання та формування навичок, діяльність та зусилля з розбудови та розширення місцевого управління.

2. *Соціальні активи* це мережі, організації та інститути, включаючи норми взаємності та взаємної довіри, які існують всередині громади. Тісні зв'язки, які будують *згуртованість* спільноти, а також слабші зв'язки ззовні, які сприяють реалізації широкомасштабних завдань.

!Важливо звернути увагу на:

міжнародний (транскордонний) соціальний простір, на приклад міста-побратими надають допомогу українським громадам – надсилають необхідні вантажі (продукти харчування, медичні засоби тощо), а також приймають у себе вимушених переселенців;

волонтерського руху в суспільних процесах, Україна посідає 20 місце з 114 в рейтингу «Світовий індекс благодійності - 2021»¹³;

безпеку соціальних активів;

3. *Політичні активи* стосуються спроможності спільноти впливати на розподіл ресурсів. Спроможність впливати з застосуванням правил, норм та стандартів.

!Важливо звернути увагу на:

посилення ризиків місцевого самоврядування в період воєнного стану, що обумовлено трансформацією системи місцевого самоврядування.

4. *Фінансові активи* охоплюють ресурси, пов'язані з грошима та доступом до фінансування, наприклад заощадження, доходи, гранти тощо.

!Важливо звернути увагу на:

фінансовий актив, який може бути генерований через громадські об'єднання, бізнес.

5. *Культурні цінності* – це цінності та підходи до життя, що мають як економічні, так і неекономічні вигоди. Цінності, норми, вірування та традиції, які люди успадковують від сім'ї, школи та громади. Також включає товари, вироблені в певний час і місце (наприклад, картини, книги), що мають історичне чи культурне значення.

¹³ CAF WORLD GIVING INDEX 2021 https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-research/cafworldgivingindex2021_report_web2_100621.pdf

Культурні заходи / фестивалі; музична спадщина, бібліотеки; музеї; історичні асоціації.

!Важливо звернути увагу на:

збереження культурних цінностей;

ідентичність, жертва стала тісно пов'язаною з ідентичністю, яка є важливою складовою культури;

інтеграцію українських традицій у створення продуктів та їхнього просування; розширення міжнародної співпраці та підтримку ініціатив щодо зміцнення культурних зв'язків; посилення спроможності у сфері культури і креативних індустрій.

6. *Інфраструктурні активи* відносяться до всього, що фізично зроблено людьми, включають житло, заводи, школи, дороги, громадські центри, енергосистеми, системи водопостачання та каналізації, телекомунікаційну інфраструктуру, бази відпочинку, транспортні системи тощо.

!Важливо звернути увагу на те, що в період воєнного стану, територіальна громада як підсистема держави, в процесі формування та реалізації заходів, засобів та узгоджених дій щодо прийняття рішень для забезпечення нагальних потреб у невідкладних послугах для людей з усієї території України.

7. *Природні активи* - ландшафт, повітря, вода, ґрунт та біорізноманіття рослин і тварин.

!Важливо звернути увагу на:

збереження природного активу та зменшення ризиків рентоорієнтованої поведінки.

8. *Інформаційний актив*. Як впливає з концептуальної моделі зв'язку між даними і процесом розвитку¹⁴, дані самі по собі не вирішують проблем розвитку: головними діючими особами, які перетворюють дані в корисну інформацію, здатну створювати важливі знання, є люди.

Слід відмітити, що ринкова економіка функціонує в умовах асиметричної інформації. У реальній економіці інформація, на основі якої суб'єкти територіальної громади приймають рішення, складна й багатогранна, доступність до інформації різна, що призводить до послаблення мотивів громад до капіталізації активів, в умовах асиметричної інформації підвищується регулююча роль держави. Дані, як і капітал, земля і праця, є одним з факторів досягнення цілей розвитку у всіх трьох каналах: 1) використання даних урядами і міжнародними організаціями на підтримку розробки державної політики на основі доказів; 2) використання даних громадськістю в цілях моніторингу та впливу на прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, а також окремими громадянами з метою здійснення контролю і отримання доступу до державних і комерційних послуг; 3) використання даних приватними підприємствами в процесі виробництва, що стимулює їх власне зростання і розвиток економіки в цілому. Однак, на відміну від капіталу, землі і праці,

¹⁴ World Development Report 2021: Data for Better Lives.
URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021>

одноразове використання даних не зменшує їх цінності. Дані, які зібрані для однієї мети, можуть бути повторно використані для абсолютно іншої мети.

!Важливо звернути увагу на:

інформаційну безпеку в умовах воєнного стану;

Відзначаємо, що більшість заходів з розвитку громади базуються на цих формах активів громади.

Функціонування місцевого самоврядування

Сьогодні в Україні тривають дискусії щодо функціонування місцевого самоврядування. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁵ територіальній громаді належить майно у *комунальній власності*, у тому числі грошові кошти. Управління майном здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їхнє виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у *невідкладних послугах*, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для *доцільного, економного та ефективного використання* майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів.

Виходячи з зазначеного критеріями пріоритетності прийняття рішень щодо управління активами територіальної громади є:

1. Задоволення нагальних потреб жителів цих громад у *невідкладних послугах*. Дії щодо управління активами територіальних громад впливають з нагальних потреб, спонукальними мотивами є лише ці потреби, інтереси і лише вони відіграють головну роль.

2. *Доцільне, економне та ефективне використання* майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁶, органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

На територіях, де введено воєнний стан утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом. Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати ряд заходів в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану

Районні, обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" строки¹⁷. Верховна Рада України прийняла за основу Законопроект №7269 щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану (21 квітня 2022 р.), що передбачає:

- збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація), який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.
- сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади:
- в органах місцевого самоврядування,
- керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.

¹⁶ Про правовий режим воєнного стану: Закон України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

¹⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

- у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»;
- за умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної/сільської/ міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації;
- кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації
- не подає е-декларацію особи;
- не надає документ рівня володіння державною мовою;
- не проводяться перевірки за ЗУ «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»;
- в умовах воєнного стану у виключних випадках звільнення осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови, начальника військової адміністрації, може здійснюватися у разі невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника, зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах, іншої зміни істотних умов праці. Таке звільнення здійснюється без дотримання вимог законодавства про працю щодо попередження про наступне вивільнення, переважного права на залишення на роботі, отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника), неприпустимості звільнення окремих категорій осіб»;
- повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація.

Зазначене обумовлює підвищення рівня ризиків в прийнятті рішень на місцевому рівні, яка є найважливішою функцією управління, успішне здійснення якої забезпечує досягнення територіальною громадою її цілей. Враховуючи кадрову слабкість громад, через невміння якісно і раціонально здійснювати цей процес, через відсутність ефективних механізмів управління майном, страждають жителі. Враховуючи, що Україна посідала 122 місце із 180 країн в рейтингу «Індекс сприйняття корупції - 2021»¹⁸, можна припустити, що раціональні економічні агенти прагнуть впливати на рішення органів влади та органів місцевого самоврядування, зокрема скерувати законодавчу та регулюючу діяльність у вигідне для себе русло. Прагнення вплинути на розподіл влади визначається метою

¹⁸Індекс сприйняття корупції — 2021. <https://cpi.ti-ukraine.org/>

отримання ренти, при цьому витрачаючи значні кошти і зусилля на створення нових джерел отримання рент.

Тож збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрації), який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо та водночас недосконалість інструментів впливу представників інтересів територіальної громади (депутат) та громадськості (жителі, громадські організації та ін.) на прийняття рішень підвищує рівень ризиків¹⁹: *ризик* виникнення інституційної пастки; *ризик* нівелювання місцевої демократії; *ризик* посилення «ресурсного прокляття»; *ризик* виникнення/посилення рентоорієнтованої поведінки; *ризик* виникнення/посилення конфлікту інтересів; *ризик* виникнення дилем (дилема в'язня); *ризик* неефективного управління майном в умовах невизначеності; *ризик* потенційних колаборантів.

Життєдіяльність територіальної громади в період воєнного стану залежить від інклюзивної узгодженої взаємодії суб'єктів територіальної громади.

¹⁹ Тимечко І. Інституційні особливості управління власністю територіальної громади. Економіка України. 2020 (9): 37–47 http://economyukr.org.ua/?page_id=774&aid=410

Особливості управління земельними активами територіальних громад в умовах воєнного стану

Російська збройна агресія проти України зумовила зміну пріоритетів розвитку нашої держави, зокрема в сфері управління земельними активами. До початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України ключовою ціллю управління земельними активами територіальних громад була максимізація економічної ефективності їх використання в умовах відкриття ринку землі з дотриманням принципів безпеки, захисту та соціальної прийнятності.

В період воєнного стану²⁰ відбулося посилення превалювання суспільних (державних) інтересів над інтересами приватних осіб, що прослідковується у запровадженні низки правових механізмів, спрямованих на задоволення потреб суспільства у продовольчій безпеці та формування стратегічних запасів продуктів харчування, підтримку економіки в умовах воєнних дій і реалізацію соціальних програм допомоги населенню²¹.

За повідомленнями Міністерства аграрної політики та продовольства України, посівна кампанія 2022 р. є найскладнішою за історію незалежної України²², проте держава активно робить кроки для нівелювання та попередження загроз, які виникають (табл. 1).

Таблиця 1

Проблеми проведення посівної кампанії в умовах російської збройної агресії в Україні та дії держави щодо їх подолання

ПРОБЛЕМИ		ДІЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ПРОВЕДЕННЯ ПОСІВНОЇ
ДОСТУПНІСТЬ РЕСУРСІВ	Зменшення <i>посівних та збиральних</i> площ внаслідок постійної зміни ліній фронту, частки окупованих територій, мінування окупантами значної частини територій, зокрема і сільгоспугідь	Прийняття ВРУ Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану № 7178 від 19.03.2022 р., який спрямовано на: - забезпечення сталості існуючих земельних відносин; - максимальне залучення сільськогосподарських земель країни у виробництво сільськогосподарської продукції; - уникнення зловживань у процесі користування земельними активами в умовах воєнного стану

²⁰ Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата доступу: 4 квітня 2022 р.).

²¹ Денис Шмигаль озвучив роботу Уряду в умовах повномасштабної війни. Департамент комунікації Секретаріату КМУ. Урядовий портал. 29.03.2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-ozvuchiv-devyat-napryamkiv-roboti-uryadu-v-umovah-povnomasshtabnoyi-vijni> (дата доступу: 4 квітня 2022 р.).

²² Проблемні аспекти посівної кампанії в Україні у 2022 році. НІСД. 15.03.2022. URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/problemni-aspekty-posivnoyi-kampaniyi-v-ukrayini-u-2022-rotsi#_ftn3 (дата доступу: 7 квітня 2022 р.).

ПРОБЛЕМИ		ДІЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ПРОВЕДЕННЯ ПОСІВНОЇ
	Проблеми із забезпеченням аграрного сектору трудовими ресурсами в окремих регіонах внаслідок переміщення значної кількості людей	Прийняття постанов Кабінету Міністрів України № 194 від 3.03.2022 р. «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану» та № 218 від 7.03.2022 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2022 р. № 194», якими передбачено можливість бронювання підприємствами, установами та організаціями галузей агропромислового виробництва військовозобов'язаних на термін пів року
	Ускладнення доступу до паливно-мастильних матеріалів, насіння, добрив внаслідок порушення логістичних ланцюгів, дефіциту і їх суттєвого подорожчання	Прийняття постанов Кабінету Міністрів України № 153 від 24.02.2022 р. «Про перелік товарів критичного імпорту» та № 289 від 16.03.2022 р. «Деякі питання товарів критичного імпорту», якими спрощено імпорт посівного та паливно-мастильних матеріалів. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» №2120-ІХ від 15.03.2022 р., яким запроваджено заходи із стабілізації вартості паливно-мастильних матеріалів в Україні (призначено 0% акцизу та знижено ПДВ з 20% до 7% на бензин, дизельне паливо та скраплений газ)
ЛОГІСТИКА	Порушення логістики постачання насіння, добрив, паливно-мастильних матеріалів	
ФІНАНСУВАННЯ	Зниження рівня фінансової спроможності сільгоспвиробників, зокрема ускладнення процесу реалізації наявних у сільгоспвиробників запасів зернових та олійних культур навесні для поповнення оборотних ресурсів	Прийняття постанови Кабінету Міністрів України № 274 від 12.03.2022 р. «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 та від 14 липня 2021 р. № 723», якою постановляється запровадження механізму надання пільгових кредитів сільськогосподарським товаровиробникам. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» №2120-ІХ від 15.03.2022 р., яким забезпечується зниження рівня податкового навантаження на сільгоспвиробників

Джерело: складено авторами на основі опрацювання законодавчої на нормативно-правової бази

Внаслідок бойових дій під загрозою зриву проведення посівної кампанії опинилися територіальні громади у дев'яти регіонах (Донецької, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської, Чернігівської областей), високим ризиком характеризуються громади у Житомирській, Дніпропетровській та Полтавській областях²³.

Примітно, що саме для територіальних громад у регіонах, значна частина яких сьогодні окупована або щодо яких існують ризики просування на територію окупаційних військ, притаманні високі показники розвитку сільськогосподарського виробництва. Це підтверджується результатами аналізу обсягів податкових надходжень до бюджетів територіальних громад в областях України у 2021 р. (рис. 2).

²³ Купченко А. Військові баланси продовольства в Україні. АПК-Інформ. 30.03.2022 р. URL: <https://www.apk-inform.com/uk/exclusive/topic/1526079> (дата доступу: 6.04.2022 р.).

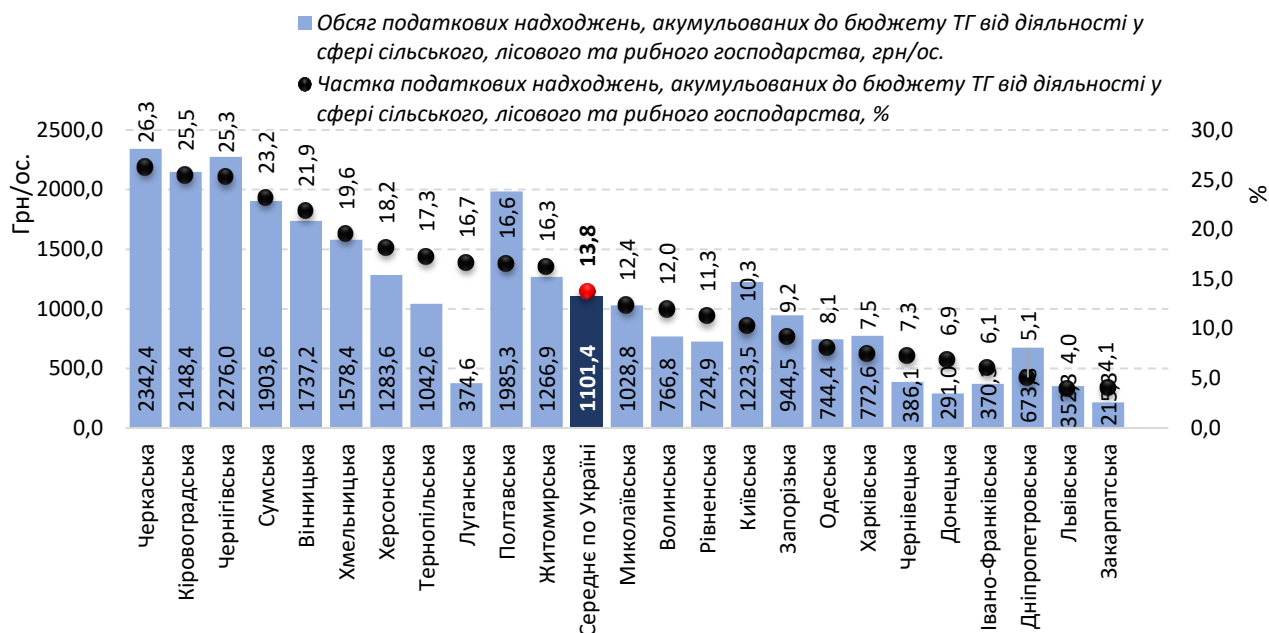


Рис. 2. Обсяги та частка податкових надходжень до бюджетів ТГ від діяльності у сфері сільського, лісового і рибного господарства в областях України, 2021 р.

Джерело: на основі даних²⁴

У середньому 13,8% податків до бюджетів територіальних громад в Україні у 2021 р. акумулювалися від діяльності у сфері сільського, лісового і рибного господарства. Найбільша частка в складі податкових надходжень та найвищі обсяги надходжень на особу спостерігалися у регіонах, які на початку 2022 р. зазнали значних бомбардувань, мінування та частину території яких окуповано (Чернігівська (25,3%), Сумська (23,2%), Херсонська (18,2%), Київська (10,3%) області), а також в областях з високим ризиком просування на їх територію окупаційних військ (Черкаська (26,3%), Кіровоградська (25,5%)). Це доводить, що внаслідок російської військової агресії в Україні суб'єкти господарювання у сфері сільського господарства постраждали найбільше в регіонах, де аграрне виробництво було найрозвиненішим.

За оцінками Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, на 20-30% полів в Україні, які використовуються як посівні під вирощування озимих зернових, олійних культур та кукурудзи, упродовж посівної кампанії 2022/2023 рр. існує ризик незасіяння або неможливості проведення збору урожаю²⁵.

Згідно з прогнозом українських аналітиків ІА «АПК-Інформ», який зроблено із врахуванням воєнної ситуації станом на березень 2022 р., впливу агрокліматичного фактору, аналізу динаміки урожайності сільськогосподарських культур та на основі

²⁴ Податкова карта України. Державна податкова служба. URL: <https://map.tax.gov.ua/main> (дата доступу: 30 березня - 4 квітня 2022 р.).

²⁵ The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Information Note. Rome, 2022. 41 p. URL: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/2022/Info-Note-Ukraine-Russian-Federation.pdf (дата доступу: 8.04.2022 р.).

опитування 700 аграріїв у 17 областях, посівна площа під зернові та зернобобові у 2022 р. становитиме 77,3% площі у попередньому році, а збиральна – 57,4%, що зумовить зниження валового збору на 55%; посівна площа під олійні культури відповідає 74% посівної площі у 2021 р., збиральна – 69,7%; це спричинить зменшення валового збору олійних культур на 38% (рис. 3).

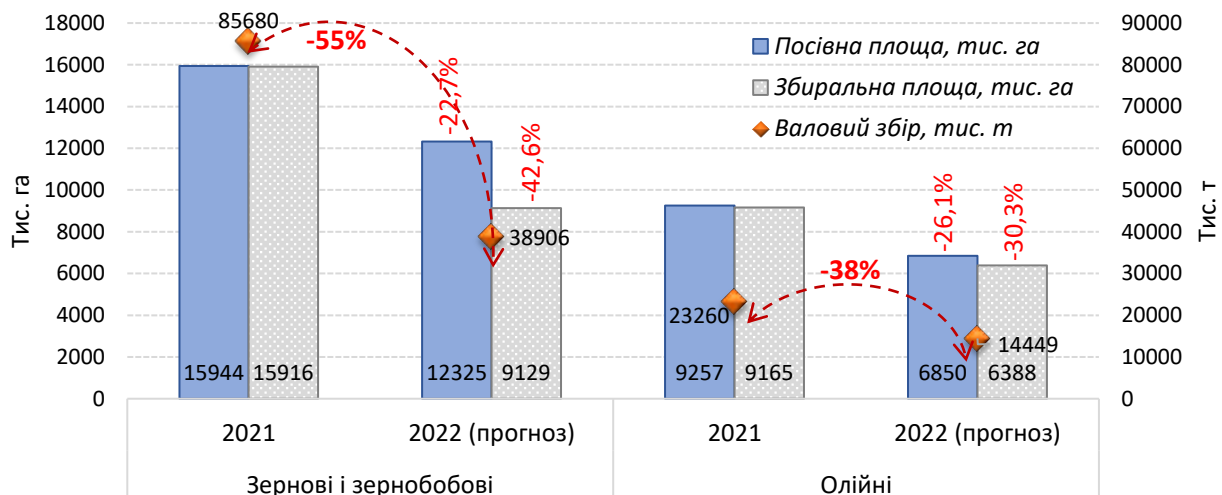


Рис. 3. Прогнози виробництва зернових і олійних культур в Україні, 2022 р.
Джерело: за даними ІА «АПК-Інформ»²⁶

Зважаючи на такі прогнози, забезпечення інтенсивного сільськогосподарського виробництва і проведення посівної кампанії у контексті досягнення продовольчої безпеки перш за все залежить від максимального залучення сільськогосподарських земель до формування посівних площ. Відтак пріоритетом в управлінні земельними активами на сучасному етапі на усіх рівнях управління є:

- 1) швидке залучення сільськогосподарських земель країни у виробництво сільськогосподарської продукції в умовах воєнного стану;
- 2) проведення посівної кампанії та стимулювання товарного сільськогосподарського виробництва;
- 3) ефективна державної підтримки сільськогосподарського виробництва.

Для реалізації поставлених завдань (зокрема, у контексті державної підтримки сільськогосподарських виробників) Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану»²⁷, яким передбачено такі нововведення:

- 1) на період з 1 березня 2022 р. по 31 грудня року, наступного за роком, у якому припинено або скасовано воєнний/надзвичайний стан, не нараховується і не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата) за земельні

²⁶ Там само.

²⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану. Закон України № 2120-IX від 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> (дата доступу: 8.04.2022 р.).

ділянки державної і комунальної власності, що перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб;

2) тимчасово, за 2022 та 2023 податкові (звітні) роки, не нараховується та не сплачується загальне мінімальне податкове зобов'язання за визначені земельні ділянки.

Вищенаведені зміни стосуються таких земель:

- земельних часток (паїв), що розташовані на: 1) територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії; 2) територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями РФ;

- земельних ділянок, які обласними військовими адміністраціями визначено як засмічені вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні фортифікаційні споруди.

Перелік таких територій визначає Кабінет Міністрів України.

Внесення змін до Податкового кодексу передбачає не лише звільнення суб'єктів земельних відносин від сплати плати за землю, воно стосується й низки інших податків і спрямоване на підтримку сільгоспвиробників та інших суб'єктів господарювання в умовах російської агресії. Водночас зниження податкового навантаження на суб'єктів економіки, зокрема щодо плати за землю, яка у розмірі 100% надходить до бюджетів територіальних громад, результуватиметься зниженням рівня їх фінансової спроможності. Адже надходження від акумулювання плати за землю до бюджетів територіальних громад України у 2021 р. в середньому становили 757,9 грн/ос. і забезпечували 12% податкових доходів (рис. 4).

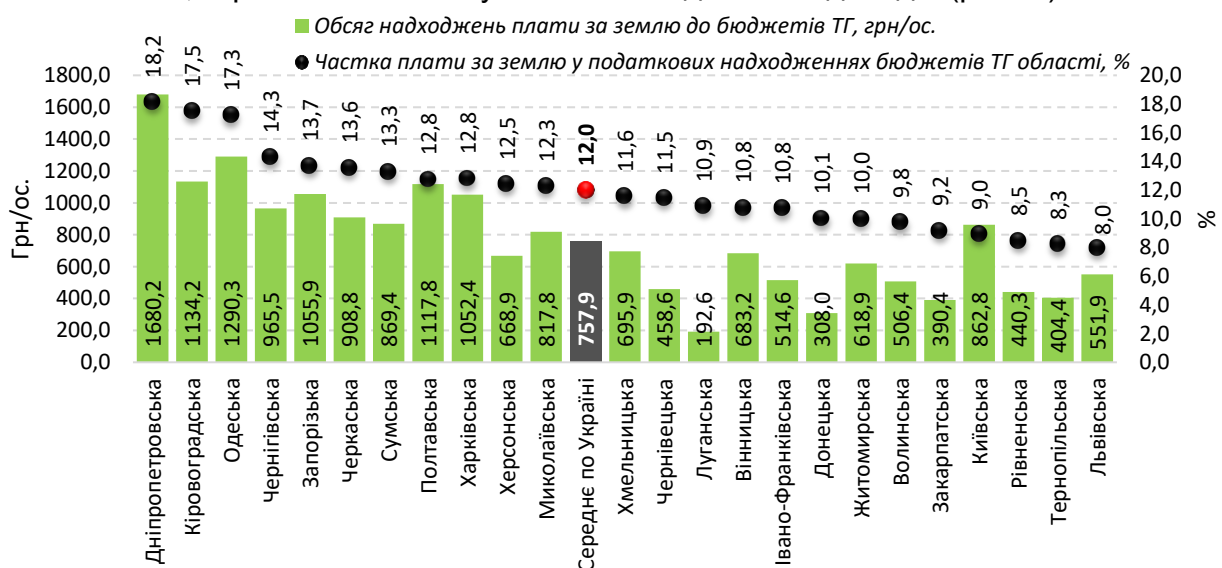


Рис. 4. Обсяги та частка плати за землю у складі податкових надходжень до бюджетів ТГ в областях України, 2021 р.

Джерело: на основі даних²⁸

Хоча в умовах воєнного стану та активних бойових дій недоцільно вести мову про роль цього податку для фінансового становища і розвитку громад на територіях,

²⁸ Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget. URL : <https://openbudget.gov.ua>. (дата доступу: 4.04.2022 р.).

куди зайшли російські окупанти, проте варто зазначити наступне. Звільнення від сплати плати за землю на земельних ділянках, визначених обласними військовими адміністраціями як засмічені вибухонебезпечними предметами, триватиме впродовж декількох років і після завершення війни. Як вказують експерти ГО «Асоціація саперів України», станом на 21.03.2022 р. орієнтовна загальна площа небезпечних територій становить щонайменше 82525 кв. км і на їх розмінування піде не один рік²⁹.

Важливим кроком у контексті зміни правил управління земельними активами в Україні та максимального залучення сільськогосподарських земель у виробництво сільськогосподарської продукції в умовах воєнного стану є прийняття Закону щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану³⁰, яким пропонується внесення змін до Земельного кодексу України та Законів України «Про оренду землі», «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Основною метою законопроекту визначено спрощення набуття прав користування на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану задля раціоналізації їх використання у веденні товарного сільськогосподарського виробництва і забезпечення продовольчої безпеки в Україні. Серед основних нововведень варто виділити такі.

1. Поновлення на один рік договорів оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіції, земельного сервітуту щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення, строк користування якими закінчився після введення воєнного стану, без волевиявлення сторін відповідних договорів та без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Ця норма стосується земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, невитребуваних, нерозподілених і ділянок, які залишилися у колективній власності та передані в оренду органами місцевого самоврядування, земельних ділянок у приватній власності.

Це нововведення спрямоване на забезпечення сталості існуючих земельних відносин в умовах воєнного стану³¹. Проте воно характеризується і суттєвим обмеженням свобод землекористувачів та орендодавців, оскільки передбачає позбавлення їх права на волевиявлення. Умови воєнного стану, ведення бойових дій та складна економічна ситуація суттєво ускладнюють, а у деяких випадках унеможливають землекористування. Тому поновлення договорів оренди без

²⁹ ГО «Асоціація саперів України». URL: <https://www.facebook.com/944973909044468/posts/1753933004815217/> (дата доступу: 8.04.2022 р.).

³⁰ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану № 7178 від 19.03.2022 р. Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39243> (дата доступу: 5 квітня 2022 р.).

³¹ Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 121д9/1-2022/55894 від 18.03.2022 р. Апарат Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1246662> (дата доступу: 5 квітня 2022 р.).

волевиявлення сторін у багатьох випадках може результуватися неспроможністю землекористувачів виконати їх умови і сплатити орендну плату.

2. Створення механізму надання районним військовим адміністраціям права передавати в оренду на строк один рік земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної форм власності (крім тих, що перебувають у постійному користуванні осіб, які не належать до державних, комунальних підприємств, установ, організацій) та ділянок, які залишилися у колективній власності, нерозподілених та невитребуваних земельних ділянок і земельних часток (паїв) з метою забезпечення ефективного використання земель у сільськогосподарському виробництві в умовах воєнного стану та досягнення продовольчої безпеки.

Передача земельних ділянок військовими адміністраціями в оренду на один рік для ведення сільськогосподарського виробництва здійснюється на таких умовах:

- формування земельної ділянки для її передачі в оренду відбувається без внесення відомостей про таку ділянку до Державного земельного кадастру, а на підставі складення технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка розробляється за рішенням відповідної районної військової адміністрації; право оренди земельної ділянки не підлягає державній реєстрації у Державному реєстрі речових прав, натомість реєстрація здійснюється у Книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану військовою адміністрацією, яка його уклала;

- передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у постійному користуванні державних і комунальних підприємств, установ та організацій, здійснюється за письмовим погодженням керівника такого суб'єкта; при цьому, право постійного користування земельною ділянкою не припиняється;

- використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення орендарями здійснюється відповідно до чітко встановлених обмежень, зокрема із заборonoю зміни складу угідь, передачі ділянки в суборенду, зміни цільового призначення земельної ділянки, будівництва об'єктів нерухомого майна, закладення на ділянці багаторічних насаджень тощо;

- передача в оренду земельної ділянки відбувається без проведення земельних торгів;

- укладення договору оренди земельної ділянки здійснюється лише в електронній формі; примірник укладеного договору військовою адміністрацією впродовж 3 днів надсилається відповідній сільській, селищній, міській раді за місцем розташування земельної ділянки;

- розмір орендної плати не може перевищувати 8% нормативної грошової оцінки земельної ділянки;

- договір оренди землі, укладений військовою адміністрацією, не може бути поновлений і припиняється зі строком, на який його укладено.

Особливу увагу у процесі розроблення законопроекту приділено питанню неефективності використання 724 тис. га сільськогосподарських земель державної форми власності, які перебувають у постійному користуванні державних

підприємств, установ та організацій³². Згідно з даними Державного земельного кадастру, це 96,5% сільськогосподарських земель, що залишаються у власності держави на акті постійного користування 1166 державних підприємств, установ та організацій (рис. 5). З прийняттям законопроекту планується додатково використати 300-400 тис. га земель державної власності у сільськогосподарському виробництві, що, за прогнозами, дозволить забезпечити одержання у 2022 р. додатково близько 1,4 млн т зернових культур³³.

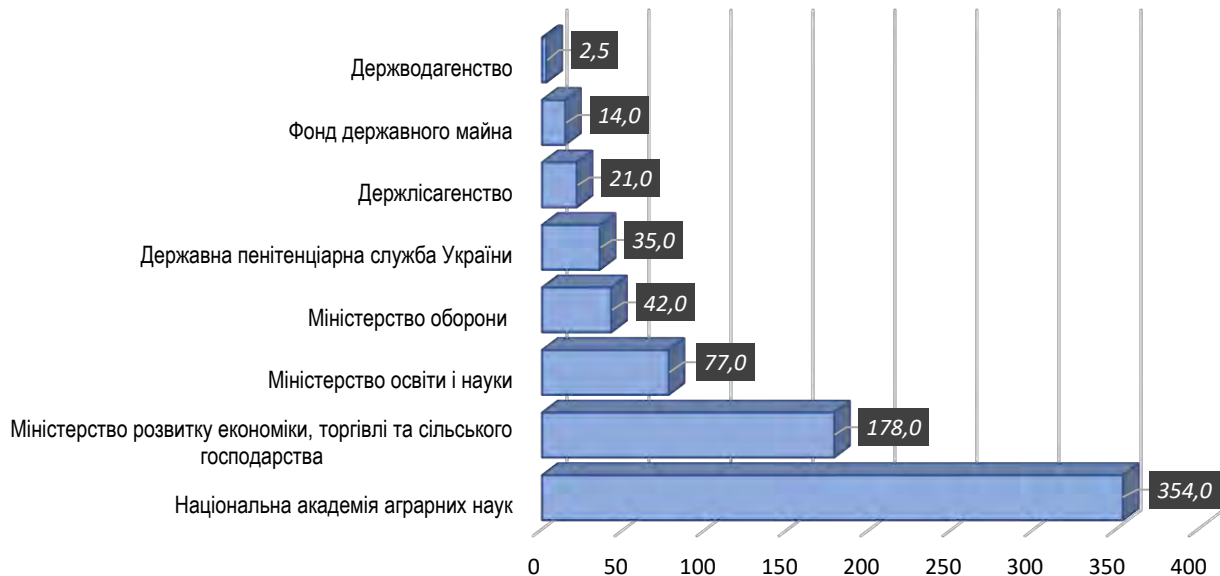


Рис. 5. Землі сільськогосподарського призначення на акті постійного користування державних підприємств, установ й організацій, 2020 р., тис. га
Джерело: на основі³⁴

3. Заборона вчинення певних дій щодо користування земельними активами на період воєнного стану з метою уникнення зловживань, а саме:

- безоплатної передачі земель державної та комунальної власності у приватну власність;
- формування земельних ділянок, окрім тих, що передаються в оренду військовими адміністраціями (державної, комунальної власності, невитребуваних, нерозподілених земельних ділянок, а також земельних ділянок, що залишилися у колективній власності, і були передані в оренду органами місцевого самоврядування);
- проведення земельних торгів щодо прав оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності та скасування оголошених, проте не завершених земельних торгів.

³² Там само.

³³ Там само.

³⁴ Головне управління Держгеокадастру у Київській області. Новини. 16.10.2020 р. URL: <https://kyivska.land.gov.ua/roman-leshchenko-rozpoviv-khto-obroblyaie-750-tys-ha-zemli-shcho-zalyshtasia-u-derzhavy/> (дата доступу: 5 квітня 2022 р.).

4. *Забезпечення права орендарів та суборендарів земельних ділянок сільськогосподарського призначення усіх форм власності передавати на строк до одного року належне їм право оренди, суборенди іншій особі для використання земельної ділянки за цільовим призначенням, що обумовлено потребою уникнення можливих ризиків у забезпеченні аграрного сектору економіки трудовими ресурсами (зокрема, внаслідок мобілізації до Збройних сил України, внутрішнього переміщення громадян або їх виїзду за кордон тощо).*

Очевидно, що зі зміною орієнтирів управління земельними активами на рівні держави відбулася і зміна пріоритетів у цій сфері для територіальних громад, фінансова спроможність яких безпосередньо залежить від можливостей використання/користування землею як основним активом. В сучасних умовах інтереси територіальних громад та місцевих суб'єктів економіки поступаються інтересам держави та потребі збереження продовольчої безпеки країни, що прослідковується як в ініціативах на рівні державної влади, так і регіонального і місцевого рівнів управління.

Прикладом максимального залучення органів управління на різних рівнях та згуртування суб'єктів економіки навколо однієї цілі є введення в дію проєкту «Сади Перемоги», який, на зразок аналогічної ініціативи у багатьох країнах у період Другої світової війни, спрямовано на забезпечення ефективного використання доступних земельних ділянок та залучення ресурсів для вирощування продуктів харчування з метою недопущення продовольчої кризи в Україні.

Територіальним громадам у цьому процесі відводиться роль організаторів процесу самозабезпечення населення продуктами харчування за такими напрямками:

- підвищення ефективності використання земельних ділянок комунальної форми власності для вирощування сільськогосподарських культур і забезпечення продуктами харчування закладів освіти, культури, лікарень тощо, які функціонують на території громади, у співпраці із фермерськими господарствами або через функціонування комунальних підприємств;

- проведення просвітницької роботи і консультування жителів громади, залучення внутрішньо переміщених осіб до процесу виробництва харчових продуктів в індивідуальних домогосподарствах, на дачах, ділянках під забудову, які не використовуються, на відведених під городи земельних ділянках;

- фінансова підтримка виробництва сільськогосподарської продукції – відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану»³⁵, з місцевих бюджетів дозволено фінансувати придбання насіннєвого матеріалу, мінеральних добрив, засобів захисту рослин, послуг, пов'язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції.

З метою досягнення поставлених цілей визначено обов'язки та алгоритм дій органів місцевого самоврядування територіальних громад (табл. 2).

³⁵ Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 346 від 21.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2022-%D0%BF#Text> (дата доступу: 15.04.2022 р.).

**Напрями діяльності органів місцевого самоврядування як учасників
Ініціативи «Сади Перемоги»**

Напрями діяльності	
1	Підвищення ефективності використання земельних ділянок комунальної форми власності для вирощування сільськогосподарських культур і забезпечення продуктами харчування закладів освіти, культури, лікарень тощо, які функціонують на території громади, у співпраці із фермерськими господарствами або через функціонування комунальних підприємств
2	Проведення просвітницької роботи і консультування жителів громади, залучення внутрішньо переміщених осіб до процесу виробництва харчових продуктів в індивідуальних домогосподарствах, на дачах, ділянках під забудову, які не використовуються, на відведених під городи земельних ділянках
3	Фінансова підтримка виробництва сільськогосподарської продукції
Обов'язки органу самоврядування	
1	З'ясування кількості та демографічних характеристик внутрішньо переміщених осіб, які переїхали до громади під час війни, визначення їх кваліфікаційних характеристик і готовності долучитися до Ініціативи
2	Оцінювання потреб громади у харчових продуктах на норм споживання окремих категорій продуктів та реальної кількості жителів
3	Проведення обліку земельних ділянок, які можуть бути використані для виробництва сільськогосподарської продукції
4	Визначення потреб домогосподарств та внутрішньо переміщених осіб, яким необхідна допомога у процесі освоєння земельних ділянок для вирощування сільськогосподарської продукції
5	Розроблення плану активних дій щодо самозабезпечення мешканців громади харчовими продуктами; пошук додаткового фінансування
6	Визначення обсягів продуктів харчування, які, після задоволення потреб жителів громади, можуть бути спрямовані на забезпечення війська та допомоги іншим громадам
Приблизний алгоритм дій органу місцевого самоврядування	
1	Доведення до відома населення та внутрішньо переміщених осіб про можливість брати у користування земельних ділянок для ведення городництва
2	Забезпечення членів громади, які беруть участь у проєкті, інвентарем та обладнанням для обробки землі
3	Формування та направлення до Міністерства аграрної політики та продовольства України звернення до міжнародних партнерів для постачання посадкового матеріалу; сприяння розповсюдженню між домогосподарствами розсади та насіннєвого матеріалу
4	Підтримка розвитку подвірних господарств з вирощування худоби та птиці
5	Організація в складі органу місцевого самоврядування окремих груп для взаємодії з учасниками проєкту та координації процесу

Джерело: складено на основі ^{36, 37}.

Станом на квітень 2022 р. до ініціативи «Сади Перемоги» активно залучаються територіальні громади. Наприклад, у Кіровоградській області до кампанії долучилися 19 громад та виділено 76 тис. га землі³⁸. В Івано-Франківській територіальній громаді проводиться активна робота із мешканцями громади для їх

³⁶ За підтримки Мінагрополітики та міжнародних партнерів стартувала всеукраїнська Ініціатива «Сади Перемоги». Урядовий портал. 14 квітня 2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/za-pidtrimki-minagropolitiki-ta-mizhnarodnih-partneriv-startuvava-vseukrayinska-iniciativa-sadi-peremogi> (дата доступу: 15.04.2022 р.).

³⁷ Загальна інструкція дій у громаді із започаткування програми «Сади Перемоги». Всеукраїнська асоціація ОТГ. 12 квітня 2022 р. URL: https://hromady.org/zagalna-instrukciya-dij-u-gromadi-iz-zapochatkuвання-programi-sadi-peremogi/?fbclid=IwAR1q4y7ewNlybiNN7tiZhqSX2EUGpQmTNKL4ZSLZeE2LTX3L_8XZIGrnfSM (дата доступу: 15.04.2022 р.).

³⁸ На Кіровоградщині виділили понад 76 тисяч гектарів землі для кампанії «Сади Перемоги». СBNNews. 9 квітня 2022 р. URL: <https://cbn.com.ua/2022/04/09/na-kirovogradshhyni-vydilyly-ponad-76-tysyach-gektariv-zemli-dlya-kampaniyi-sady-peremogi/> (дата доступу: 15.04.2022 р.).

стимулювання обробляти земельні ділянки. З цією метою додатково запущено 15 автобусів, які курсують за маршрутами до дачних ділянок містян³⁹.

В цьому контексті вагомості набувають можливості збільшення посівних площ сільськогосподарських культур у територіальних громадах в тилу, на території яких не ведуться активні бойові дії. Приміром, у громадах Львівської області у 2022 р. змінено структуру посівних площ відповідно до існуючих потреб та збільшено посівну площу на 1,5 тис. га (2% від загальної посівної площі) порівняно із 2021 р., зокрема завдяки використанню ділянок, які розліснили⁴⁰. В Івано-Франківській територіальній громаді для збільшення землі, придатної до використання у сільському господарстві, планується розорювати заліснені ділянки⁴¹.

Як видно, Ініціатива «Сади перемоги» ґрунтується на засадах децентралізації (територіальним громадам відведено одну з ключових ролей у реалізації проєкту) і спрямована на стимулювання органів самоврядування територіальних громад до ефективного використання природно-ресурсного, соціального та людського капіталів на власній території. Її сформовано із урахуванням двох вагомих факторів:

- по-перше, розвитку України як колективістичної країни, де превалюють інтереси соціальних груп над інтересами індивідів, що в умовах війни характеризується суттєвими перевагами, оскільки сприяє об'єднанню та максимальному залученню населення до протидії загрозам;

- по-друге, менталітету українців, зокрема традиції ведення особистого підсобного господарства жителями сіл та, часто, міст України, якому у проєкті відведено вагому роль для забезпечення продовольчої безпеки у країні.

Таким чином, у відповідь на виклики війни держава змінює умови управління земельними активами на усіх рівнях та ведення виробничої діяльності у сфері сільського господарства, що спрямоване на забезпечення доступності ресурсів, сприяння формуванню логістичних ланцюгів та фінансову підтримку суб'єктів економіки. Пріоритетом в управлінні земельними активами на сучасному етапі є: швидке залучення сільськогосподарських земель країни у виробництво сільськогосподарської продукції в умовах воєнного стану; проведення посівної кампанії та стимулювання товарного сільськогосподарського виробництва; ефективна державна підтримка сільськогосподарського виробництва.

³⁹ Усі вільні землі біля Івано-Франківська засаджуватимуть городиною. Zaxid.net. 14 квітня 2022 р. URL: <https://news.blog.net.ua/2022/04/usi-vilni-zemli-bilia-ivano-frankivska-zasadzhuvatymut-horodynou/> (дата доступу: 8.04.2022 р.).

⁴⁰ Посівна кампанія 2022: на Львівщині аграрії розпочали посів ярих культур. Львівська обласна державна адміністрація. 24.03.2022 р. URL: <https://loda.gov.ua/news?id=66670> (дата доступу: 8.04.2022 р.).

⁴¹ Усі вільні землі біля Івано-Франківська засаджуватимуть городиною. Zaxid.net. 14 квітня 2022 р. URL: <https://news.blog.net.ua/2022/04/usi-vilni-zemli-bilia-ivano-frankivska-zasadzhuvatymut-horodynou/> (дата доступу: 8.04.2022 р.).

Ризики та проблеми управління підприємницькими активами територіальних громад в сучасних умовах: проблемно-орієнтовний аналіз

Широкомасштабне російське вторгнення 24 лютого 2022 року обумовило виникнення економічної, соціальної та гуманітарної кризи в Україні, нові виклики, ризики та проблеми (4 млн біженців (які, завдяки різним програмам підтримки країн ЄС мають шанси залишитись на 1,5-3 роки чи і взагалі не повернутись в Україну), 6,5 млн внутрішньо переміщених осіб (тобто йдеться про втрату людського капіталу та масштабний перерозподіл трудових ресурсів всередині країни), загрози продовольчій безпеці та фінансовій стійкості країни, зупинка діяльності підприємств та підприємств-гігантів в зоні бойових дій (маріупольські комбінати ім. Ілліча та "Азовсталь", а також "Запоріжсталь", частково "Арселор Міттал Кривий Ріг"), руйнування китичної інфраструктури та житлового фонду, блокада морських портів (як наслідок, скорочення ключових позицій експорту), втрата доходів та засобів до існування домогосподарств тощо суттєво ускладнюють життєдіяльність, виживання та розвиток усіх без виключення територіальних громад (як тих, що в тилу, так і тих, що в зоні проведення бойових дій чи прифронтових територіях).

Потрібно визнати, що всі громади зараз суттєво різняться умовами існування, викликами, завданнями, які ставляться перед ОМС та мешканцями. Так, громади в тилу (Львівська, Закарпатська, Чернівецька, Тернопільська, Івано-Франківська області) - це розселення ВПО, забезпечення їх життєво важливими послугами (їжа, медицина, житло, освіта..), гуманітарні хаби та допомога фронту тощо. Натомість, громади в зоні бойових дій (чи навіть окупації, наприклад Київська, Чернігівська, Харківська, Сумська області, м. Маріуполь, Охтирка, Буча, Ірпінь і ін., *змінні в часі*) основним завданням мають вижити, забезпечити, на скільки можливо, роботу комунальних служб, прифронтові території (мова йде про Дніпропетровську, Запорізьку, Вінницьку області, теж *змінні в часі*) слугують «транзитним хабом» для ВПО, які вимушено залишають домівки, втікаючи на захід чи за корон.

На кінець березня 2022 року війна завдала збитків економіці України з урахуванням втрат цивільної інфраструктури, ВВП та інвестицій понад 564,9 млрд дол⁴². За попередніми підрахунками експертів⁴³ тільки за місяць війни економіка України втратила 30-50% виробничих потужностей (левова частка на сході України, це +/- десять областей, що найбільше потерпають від війни). Порушено економічні зв'язки між регіонами, знищено фабрики і заводи, залізниці, склади, житловий фонд, комерційна нерухомість, соціальна інфраструктура (школи, лікарні) логістичні центри тощо. Падіння економічної активності 30-50%, обумовило зростання

⁴²Україна втратила 564,9 млрд \$ через повномасштабне вторгнення росії. URL: <https://hromadske.ua/posts/ukrayina-vtratila-dollar5649-mlrd-cherez-povnomasshtabne-vtorgnennya-rosiyi>

⁴³ Нариси про відбудову України. URL: <https://voxukraine.org/category/voks-informue/>

фіскального дефіциту (скорочення податкових надходжень на 80%). За оцінками Мінекономіки та KSE втрати активів підприємств сягнули 129 одиниць на суму 3658 млн дол⁴⁴. 86% українських підприємств зменшили чи зупинили свою діяльність. Серед головних перешкод ведення бізнесу фіксують логістичні труднощі та дефіцит ресурсів, в тому числі людських⁴⁵. Невтішні прогнози від Світового банку (за умов значної невизначеності та ризиків) вказують на те, що ВВП України у 2022 році може впасти на 45,1%, порівняно із попереднім роком, інфляція сягне 15%, а подальше падіння економіки залежатиме від тривалості та інтенсивності війни⁴⁶.

В ситуації, що склалася, ключовий виклик перед територіальними громадами на сьогодні – це війна і переформатування їх економік на «рейки воєнного стану». Очевидним є і те, що попри низку швидких заходів Уряду щодо фінансової підтримки малого та середнього бізнесу в умовах воєнного стану (мова йде і про податкові новації, і державні гарантії для аграріїв, і спрощення оренди державного і комунального майна тощо), в найближчій перспективі не варто очікувати особливих інвестицій від держави (в силу об'єктивних причин), а ті які і будуть, скоріш за все стосуватимуться релокації виробничих потужностей підприємств, а тому на часі стабілізація економіки, забезпечення економічної стійкості, відновлення роботи підприємств, реанімація малого і середнього бізнесу на тих територіях, де це є безпечним і можливим, а відтак можна вести мову про відшукування додаткових внутрішніх резервів розвитку територіальних громад, в тому числі через підвищення ефективності управління активами.

В цьому сенсі доречно обговорити проблемні аспекти управління підприємницькими активами територіальних громад, які на нашу думку, є на часі та потребують прискіпливої уваги (рис. 6).

- ✓ *Громади не володіють повним і достовірним обсягом інформації про наявні активи* (особливої актуальності набула проблема після укрупнення громад та районів, а воєнні дії тільки загострили фокус уваги);

Ця проблема назріла давно і є достатньо «виразною» та характерною для багатьох територіальних громад. Справа в тому, що багато громад після 2014 року пройшли шлях від об'єднання до приєднання до новоутворених в 2020 році та ще і реорганізацію влади на районному рівні. В результаті таких процесів назріла потреба вирішення питань (як то належний облік, інвентаризація об'єктів комунальної власності тощо), позаяк створення реєстрів нерухомого комунального майна – це, з одного боку, можливість приймати правильні управлінські рішення та формувати обґрунтовані плани приватизації майна, з іншого – розширювати інвестиційні можливості, а відтак і залучати додаткові ресурси наповнення місцевих бюджетів. Окрім того, не варто забувати, що управління комунальним майном

⁴⁴ Прямі втрати через руйнування та пошкодження цивільної інфраструктури, тільки ті, які задокументовані в публічних джерелах, за останній тиждень зросли на понад \$5 млрд. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostanniy-tizhden-vtrati-naneseni-vnaslidok-ruynuvannya-ta-poshkodzhennya-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyni-zrosli-na-ponad-5-mlrd/>

⁴⁵ Діагностування стану українського бізнесу під час повномасштабної війни Росії з Україною. Аналітичний звіт. URL: https://gradus.app/documents/188/BusinessInWar_Gradus_KSE_Report_30032022_ua.pdf

⁴⁶ War in the Region. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37268/9781464818660.pdf>

включає також оренду нерухомого майна (будівлі, споруди тощо) громади, відмінної від земельної ділянки, що своєю чергою слугує важливим джерелом наповнення місцевого бюджету громади. Слід додати, що на сьогодні в більшості громад немає точних розрахунків вартості орендної плати за користуванням майном, реєстрів майна, що може бути передано в оренду і т. д.

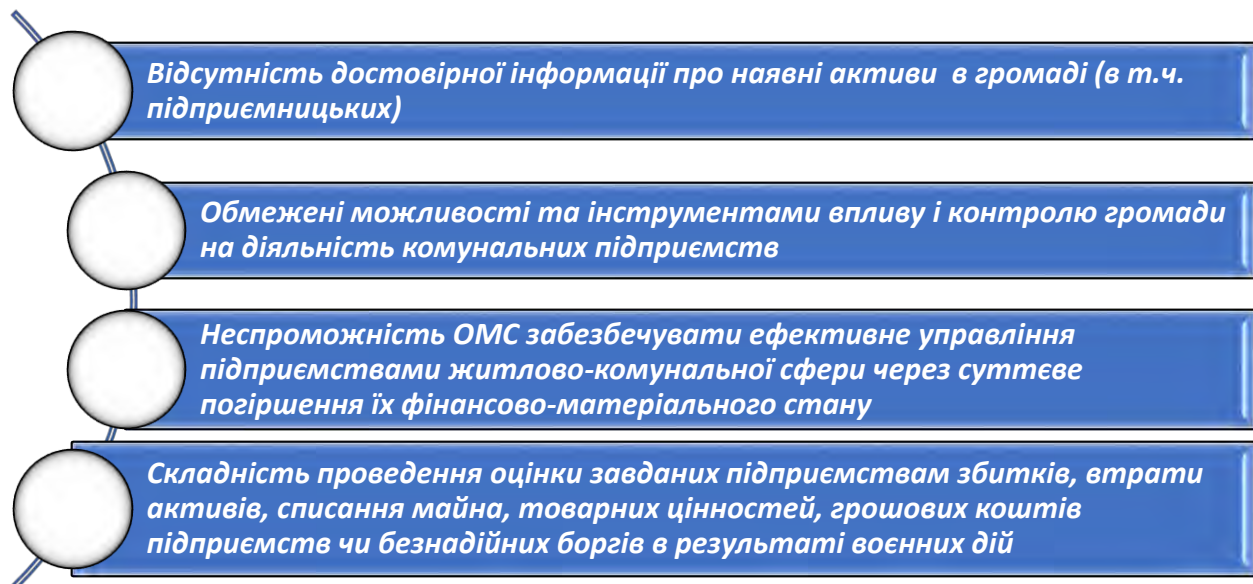


Рис. 6. Проблеми управління підприємницькими активами територіальної громади*

*Авторська розробка

В цьому сенсі варто звернути увагу на те, що попри прийнятий Закон України, який зобов'язував ліквідовані районні ради району не пізніше як до 01 липня 2021 року передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району⁴⁷, реальний механізм правильної передачі-приймання, розподілу майна, яке знаходиться у спільній власності громади району, між декількома новоствореними ОТГ в цьому районі, на практиці в повному обсязі так і не запрацював. Здавалось би очевидні законні процедури: прийняття рішення райрадою про передачу майна ОМС територіальної громади, формування комісій з передачі-приймання майна, інвентаризація, державна реєстрація майна, належна облікування в установах-утримувачах, набули «затяжного характеру». Із доступних джерел інформації можна судити, що більшість територіальних громад на кінець 2021 року так і не спромоглися сформувати реєстрів майна, які належать громаді, а ті, які розпочали – не змогли завершити ці процеси.

Озвучена проблема, починаючи з лютого 2022 року набула нових рис та була доповнена об'єктивними викликами, обумовленими широкомасштабним вторгненням Росії в Україну, в результаті якого: втрата/пошкодження/переміщення

⁴⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>

активів (наприклад, 89 підприємств з різних регіонів України уже переміщено в західні області в рамках програми евакуації із зони бойових дій)⁴⁸. Якщо вести мову про підприємницькі активи, то за наявною інформацією, на кінець березня 2022 року весь український бізнес втратив від війни більше, ніж за два роки пандемії. Наразі важко однозначно стверджувати про кількісну втрату активів та обсяг завданої шкоди, оскільки йдуть бойові дії. Разом з тим, дані дослідження, проведеного Advanter.Group⁴⁹ в середині березня 2022 року засвідчили, що 79% підприємств повністю або частково припинили роботу, втрата активів (ресурсів, товарів, ОЗ), не враховуючи недоотриманих прибутків, в обсягах від 50 до 200 тис дол характерна для 20% підприємств, від 10 до 50 тис дол – прямі втрати для 29% підприємств (рис. 7). Тільки 2% змогли реалізувати релокацію бізнесу, тоді як 48% підприємств малого і середнього бізнесу не можуть перевезти свої виробництва. Прогнозується, що до кінця 2022 року не зможуть відновити свою діяльність 15,1% підприємств МСБ, тоді як збережуть її на рівні 2021 року 5,3% підприємств.

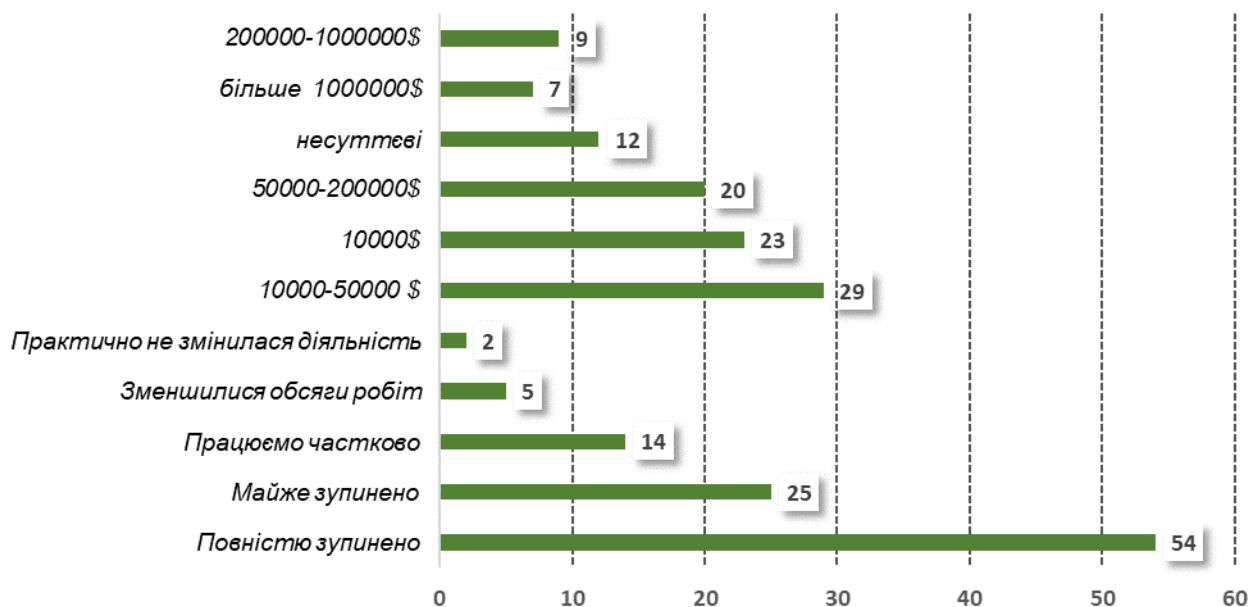


Рис. 7. Стан та оцінка втрат бізнесу в Україні за перший місяць війни, %

*Складено на основі Дослідження українського бізнесу під час військових дій. URL: <https://drive.google.com/file/d/1E8OhWZN7Mjv4Z4q7JWjAcnkzg5u8qgcY/view>. Опитано 245 підприємств МСБ по всій Україні.

Якщо проаналізувати за видами діяльності, то в найгіршому становищі опинився аграрний бізнес в силу: а) дефіциту робочої сили (оскільки більшість чоловіків приймають участь у військових діях), оборотних коштів (через заблоковані порти с/г виробники не можуть продати зерно, а відповідно і не мають можливості поповнити обігові кошти та придбати насіння, добрива тощо), пального (позаяк значна частина нафтобаз зазнала ракетних обстрілів, окрім того основним

⁴⁸ На захід України евакуювали 90 підприємств. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/27/684747/>

⁴⁹ Дослідження українського бізнесу під час військових дій. URL: <https://drive.google.com/file/d/1E8OhWZN7Mjv4Z4q7JWjAcnkzg5u8qgcY/view>

імпортером пального до війни були Росія і Білорусія, поставки від яких зараз зупинені) та добрив; б) неможливості перенесення польових робіт на пізніші терміни та прив'язку до території.

Суттєвих втрат також зазнала промисловість (про це йтиметься далі), оскільки більшість підприємств зосереджені в південно-східній частині України, де ведуться активні бойові дії, а отже змушені були зупинити свою діяльність (зупинені мариупольські комбінати ім. Ілліча та "Азовсталь", а також "Запоріжсталь", частково "Арселор Міттал Кривий Ріг"). Через руйнування Кременчуцького нафтопереробного заводу (який по-суті єдиний в Україні був джерелом дешевого бензину) паливо в Україні буде лише імпортне.

Натомість, ІТ-галузь, яка згідно національного дослідження⁵⁰ тільки за останні чотири роки по експорту зросла більше, ніж удвічі (з 3,2 млрд дол у 2018 р. до 6,8 млрд дол у 2021 р.), а за кількістю спеціалістів більше, ніж на 50% (3 187,5 тис. осіб в 2018 р. до 285,0 тис. осіб у 2021 р.), стабільно розвивається, вдосконалює та тестує плани антикризового управління бізнесом на випадок екстрених ситуацій, виявилася найбільш підготовленою та стійкою до нових викликів. Антикризові бізнес-плани більшості підприємств галузі (92%) дали змогу в короткі терміни адаптуватись до нових умов⁵¹ шляхом релокації підприємств та фахівців зі східних областей до офісів компаній у європейських країнах та відносно безпечних регіонів України (рис. 8).

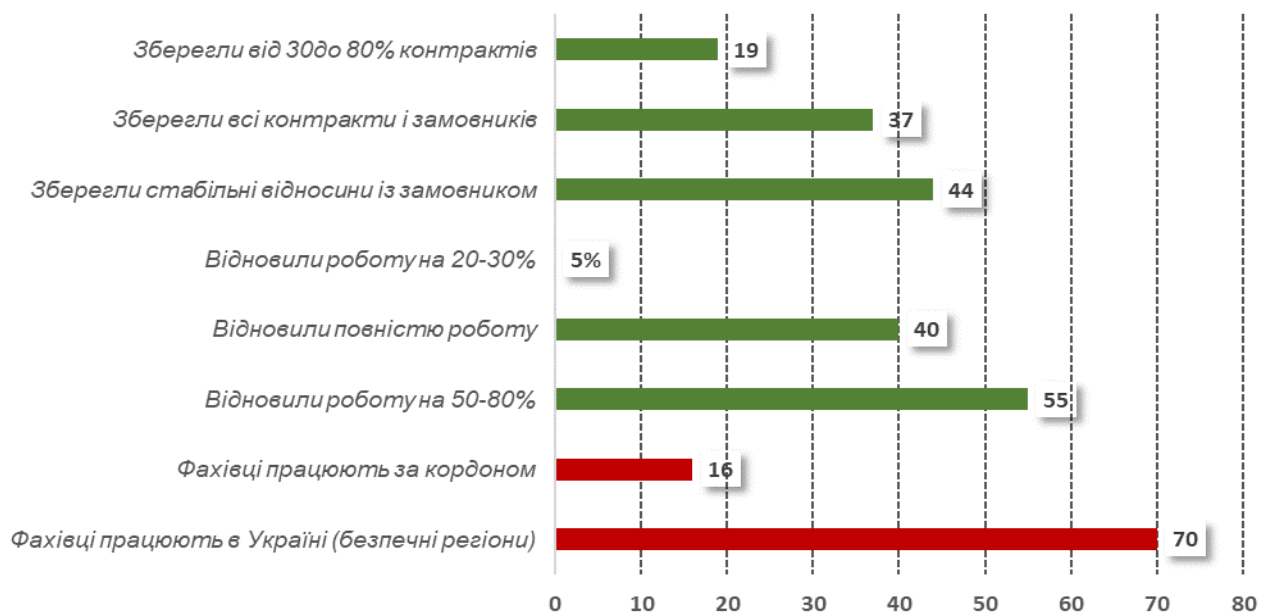


Рис. 8. Діяльність ІТ-галузі в умовах війни в Україні, %

*Складено на основі: Як ІТ-індустрія наближає перемогу України. URL: <https://itukraine.org.ua/how-the-it-industry-is-contributing-to-ukraines-victory.html>

⁵⁰ Ukraine IT Report 2021. URL: <https://drive.google.com/file/d/1LujaT9pHEGhgprRoifnlZgQikkyiIlbE/view>

⁵¹ Як українська ІТ-галузь працює попри усі перепони. URL: <https://itukraine.org.ua/how-the-ukrainian-it-industry-is-still-standing-against-all-odds.html>

Так, 70% фахівців залишилися працювати у відносно безпечних регіонах України (як правило Захід і Центр України), 16% (в переважній більшості жінки) – релоковані за кордон. Звертає на себе увагу і те, що більша половина існуючих на ринку ІТ-компаній (55%) відновили роботу на 50-80% від плану, 40% - відновили повністю свою роботу, а отже галузь практично залишилась фінансово стабільною, а це вселяє надію на збереження запланованих обсягів надходжень до бюджетів, що в умовах війни є вагомою детермінантою стабілізації економіки України. Правда, існують ризики падіння обсягів валютних надходжень (та і податкових теж) через масову мобілізацію ІТ-фахівців.

Отже, попри чималі виклики та проблеми, які стоять перед громадами, запровадження якісного обліку всіх комунальних, підприємницьких активів громади є важливим завданням ОМС, адже як можна управляти/розпоряджатися тим, що не обліковано? Як планувати власний розвиток (як формувати програми розвитку)? Як розвивати соціальну/транспортну інфраструктуру? Зрештою, як забезпечувати реальний контроль за надходженнями до місцевих бюджетів?

- ✓ Іншою, супутньою до даної є проблема, пов'язана із мінімальними можливості та інструментами впливу і контролю громади на діяльність комунальних підприємств, засновниками яких є рада ТГ, що є свідченням часто-густо збиткового характеру їх діяльності, а отже і неефективного витрачання коштів платників податків.

Так, дійсно відповідно до Конституції України, ОМС мають право створювати підприємства комунальної форми власності. Відповідно до ст. 73-78 Господарського Кодексу України, взаємовідносини регламентуються та будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності ОМС.

Правовий режим майна комунальних підприємств (КП) визначено ч. 3 ст. 78 ГК України, згідно з якою майно підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання для (комунальних комерційних підприємств)⁵². В переважній більшості такі підприємства в Україні створюються та функціонують задля управління міським господарством.

Світова практика доводить доцільність та успішність застосування різних моделей управління міським господарством (англійська, французька, німецька). За своєю ідеологією комунальні підприємства не є «великим злом чи обузою для громади», покликані надавати послуги в тому числі в житлово-комунальній сфері, управління відходами, громадський транспорт тощо. Питання в тому: на скільки ефективним є управління активами таких підприємств (їх дохідність?) і які можливості та механізми контролю є в громади за діяльністю таких підприємств (бо згідно ст.143 Конституції України комунальні підприємства належать громадам, а не міським чи обласним радам)?

Водночас, вітчизняний досвід, за оцінками більшості експертів, доводить, що велика кількість комунальних підприємств України (рис. 9) мають славу неефективних, носять збитковий характер своєї діяльності, не підтримують принципів ефективності та прозорості, що своєю чергою, ставить під сумнів

⁵² Господарський Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

доцільність їхнього функціонування. За весь період незалежності України зареєстровано понад 21 тисяча КП, з яких 11 тисяч не перебували в процесі припинення своєї діяльності, а ще менше публікують фінансову звітність у відкритому доступі⁵³. З п-поміж 14 тисяч комунальних підприємств, які працювали на українському ринку в 2020 році, близько 3 тисяч перебували у процесі припинення діяльності чи банкрутства⁵⁴.

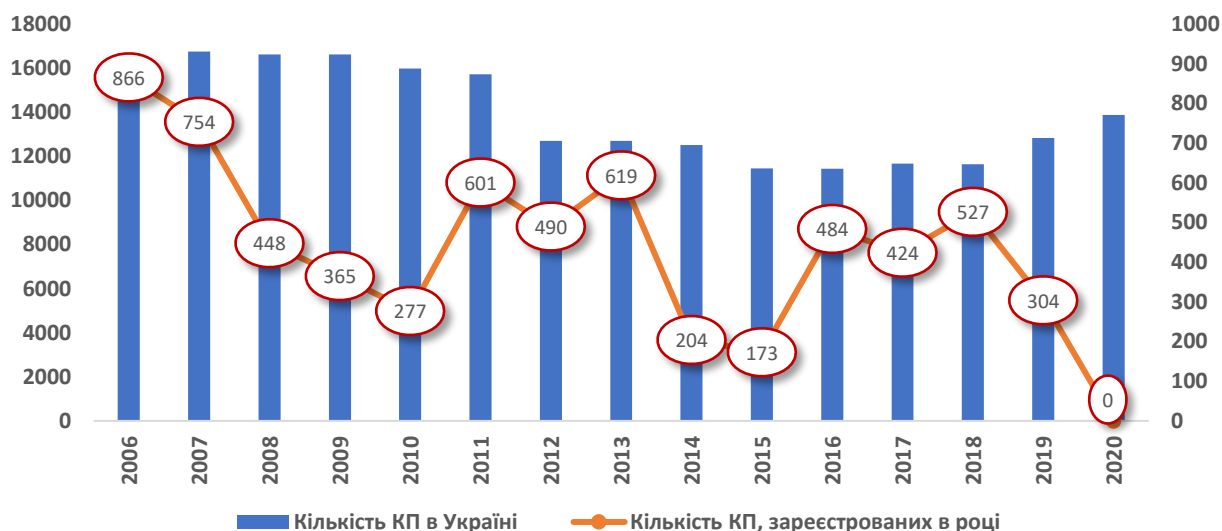


Рис. 9. Динаміка комунальних підприємств в Україні, од

*Складено за даними Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/Arch_reg.htm

Найбільше активів КП у таких секторах як: охорона здоров'я та соціальна допомога, транспорт, операції з нерухомим майном та поводження з відходами. За оцінками фахівців Центру економічної стратегії, більшість КП, розташованих в обласних центрах мають від'ємну рентабельність власного капіталу і активів (середній рівень рентабельності активів (ROA) для всіх КП за 2010-2019 роки склав 0,03%, рентабельність власного капіталу (ROE) складає в середньому 0,05%), чистий збиток 154 збиткових КП склав близько 3,13 млрд грн, тоді як чистий прибуток 314 прибуткових – близько 779,9 млн грн у 2019 році⁵⁵. Найбільші збитки мають КП у таких сферах як теплопостачання, водопостачання, газопостачання та електропостачання (тобто тих, що регулюються НКРЕКП). Про що свідчать такі показники? Про те, що збитки КП – це результат неефективного управління, про те, що такі збиткові підприємства не спроможні забезпечити оновлення основних фондів, інвестицій в власний розвиток чи людський капітал, а отже надання якісних публічних послуг за обґрунтовану ціну теж під питанням; про те, що більшість

⁵³ Прохоров Б., Лоневський О. Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію? URL: <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>

⁵⁴ Навмисна збитковість або що потрібно розуміти про комунальні підприємства. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/09/11/664992/>

⁵⁵ Як подолати неефективність комунальних підприємств? URL: <https://ces.org.ua/municipal-enterprise-ownership-presentation/>

комунальних підприємств (а це як свідчить практика, підприємства транспорту, адміністративного і допоміжного обслуговування) фінансується за рахунок місцевих бюджетів, причому така підтримка в рази перевищує показник річного доходу від реалізації продукції. Частина прибутку, які КП відраховують до місцевих бюджетів не компенсують навіть сум поповнення статутного капіталу, не говорячи про вартість активів та недоотриманих громадою податків на землю та нерухомість, що перебувають у розпорядженні КП⁵⁶.

Побутує думка, що КП часто-густо створюються для максимізації прибутку, політичного піару, користуючись демпінговими процедурами КП порушують правила справедливої конкуренції, а отже завдають збитків місцевим виробникам (характерно для монополістів на ринку послуг), працюють на застарілому обладнанні та використовують дешеві технології (зادля зменшення граничних витрат), і що над важливо – будучи природними монополістами (а це мова йде про теплопостачання, водопостачання і ін.) отримують значні дивіденди, незалежно від економічної ситуації чи спроможності населення.

Чому така ситуація має місце? Як громада (як власник КП) може впливати на діяльність КП? Де-юре, голова громади відповідає за кадрові питання КП, визначає його напрями роботи, депутати – затверджують статут, програму розвитку, постійні комісії можуть надавати висновки/пропозиції щодо різних управлінських рішень (фінансових, кадрових тощо), виконком – здійснює контроль за діяльністю та фінансовим плануванням. Виключна компетенція місцевої ради відповідно до п.30 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁷ - це прийняття рішення щодо розміру частки прибутку для КП, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету. Вітчизняна практика свідчить, що депутати місцевих рад часто густо як не самі є керівниками КП, то відстоюють інтереси останніх, а отже, мають місце чи то корупційні ризики, чи конфлікт інтересів.

Інший ракурс проблеми, яку обговорюємо полягає в тому, що КП розпоряджаються майном на правах господарського відання, а це значить, що воно (майно) в будь який момент може бути передано іншому користувачу. Звісно, це не мотивує підприємство до ефективного управління активами (інвестування, модернізацію тощо), окрім того, ті комунальні підприємства, які мають непрофільні активи на балансі, не заробляють на них, хоча несуть витрати на їх утримання. Іншими словами, КП не зацікавлені в покращенні стану майна, яким вони розпоряджаються.

Наостанок додамо, що нормативна база, яка регламентує процедури управління майном комунальної власності не завжди узгоджується із приписами чинного законодавства, а в умовах війни ця проблема набула «нового забарвлення», позаяк Уряд вимушено вживає рішучих і швидких заходів як в податковій, так і в регуляторній сфері (наприклад, щодо спрощення порядку передачі в оренду комунального чи державного майна для компаній, які евакуюються тощо).

⁵⁶ Там само.

⁵⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

- ✓ В умовах воєнних дій особливої актуальності набувають питання *управління підприємницькими активами житлово-комунального господарства через суттєве погіршення їх фінансово-матеріального стану*.

Ця проблема особливо загострилася у громадах в зоні бойових дій та окупованих територіях і пов'язана із масовим руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури, як наслідок – внутрішня і зовнішня міграція населення, падіння фінансової спроможності домогосподарств оплачувати житлово-комунальні послуги чи транспортні перевезення. Потрібно зазначити, що ця сфера є архіважливою для забезпечення життєдіяльності міських територіальних громад, а її недофінансування характерно для всіх без виключення регіонів. І це зрозуміло, адже місцеві бюджети не мають можливості підтримати в повному обсязі такі підприємства, а в умовах війни Уряд фінансує поточні і захищені видатки і то в обмеженій кількості (за даними Міністерства фінансів, у січні-березні 2022 року план видатків виконаний лише на 67,8%). За таких умов (і тут варто погодитись із думкою експертів⁵⁸) доречним може бути мінімізація фіскального навантаження як на споживачів, так і надавачів послуг (підприємств ЖКГ), наприклад, в частині сплати ПДВ.

- ✓ В умовах воєнних дій особливої актуальності набувають питання *оцінки завданих підприємству збитків, втрати активів, списання майна, товарних цінностей, грошових коштів підприємств чи безнадійних боргів*.

Війна спричинила чималі руйнування не тільки житлового фонду, критичної інфраструктури, але й підприємств загалом. Раніше ми звертали увагу на те, що вагомою складовою управління підприємством є оцінка вартості активів, рівно як і людських, технологічних та інших ресурсів. Війна, як це не банально, додала цій проблемі «яскравого вираження». Так, за попередніми підрахунками (зрозуміло, що остаточні можливі тільки після припинення бойових дій), на початок квітня 2022 року фізичні збитки оцінюються в 80 млрд дол. Серед промислових підприємств України, які в перший місяць війни зазнали значних пошкоджень чи й взагалі не підлягають відновленню, збитки активів оцінюються в 6,7 млрд дол⁵⁹ (табл. 3). Найбільших збитків зазнали галузі металургії (яка втратила понад 30% своїх активів) та машинобудування, коксохімічні й нафтопереробні підприємства та підприємства оборонно-промислового комплексу. За даними Мінекономіки через блокаду Маріуполя Україна втратила 30-40% своїх металургійних потужностей.

Таблиця 3

Промислові підприємства України, активи яких зазнали найбільших пошкоджень

Підприємство	Місце розташування	Галузь	Активи, млн дол
<i>не підлягають відновленню</i>			
Кременчуцький НПЗ	Кременчук	Нафтопереробна промисловість	343

⁵⁸Звільнення надавачів житлово-комунальних послуг від сплати ПДВ є життєвонеобхідним. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-zvilnennya-nadavachiv-zhytlovo-komunalnyh-poslug-vid-splaty-pdv-ye-zhyttyevoneobhidnym>

⁵⁹ Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022. URL: <https://ces.org.ua/ua-economy-in-war/>

Підприємство	Місце розташування	Галузь	Активи, млн дол
Coca Cola Beverages	Велика Димерка	Виробництво безалкогольних напоїв	150
ДП НВКГ «Зоря» — «Машпроект»	Миколаїв	Газові турбіни для морських суден, електроенергетики та газогонів	137
Монделіс Україна	Тростянець	Харчова промисловість	104
«Ветропак» Гостомельський склозавод	Гостомель	Виробництво скло-пластмаси	92
ТОВ «Обіо»	Житомир	Виробництво теплоізоляційних матеріалів	28
зазнали значних пошкоджень			
ММК Ілліча	Маріуполь	Чорна металургія	1893
МК Азовсталь	Маріуполь	Чорна металургія	1444
Українські енергетичні машини (Турбоатом)	Харків	Турбобудування	417
Антонов	Київ	Будівництво літаків	385
Авдіївський коксохімічний завод	Авдіївка	Коксохімічна промисловість	343
Одеський НПЗ	Одеса	Нафтопереробна промисловість	171
Линік	Лисичанськ	Нафтопереробна промисловість	116
Завод ім. Малишева	Харків	Оборонно-промисловий комплекс, машинобудування	101
Рубіжанський картонний завод	Рубіжне	Целюлозно-паперова	82
Сумхімпром	Суми	Хімічна промисловість	73
Житомирський бронетанковий завод	Житомир	Оборонно-промисловий комплекс, машинобудування	72
Харківський тракторний завод	Харків	Машинобудування	41
Попаснянський вагоноремонтний завод	Попасна	Транспортне машинобудування	40
Кондитерська фабрика «Харків'янка»	Харків	Харчова промисловість	22

*Складено за даними Економіка України під час війни: оперативна оцінка, квітень 2022. URL: <https://ces.org.ua/ua-economy-in-war/>

Так, слід визнати, що оцінити завдані збитки підприємствам, їх активам є вкрай важко (особливо поки тривають воєнні дії), попри те, що ми бачимо і чуємо про масові пошкодження в Харківській, Чернігівській, Сумській, Київській Миколаївській, Донецькій та інших областях, інформація про окремі підприємства є вкрай обмежена і «дозована». В цьому сенсі є кілька моментів, які звертають на себе увагу і про які зараз варто говорити. По-перше, оцінку втрати активів підприємств обов'язково варто робити. Чому? Бо: це – доказ про злочин в майбутньому суді, це – можливість отримати компенсації від Уряду, це - розуміння того як виходи із кризи і вести подальшу діяльність. Потрібно сказати, що існують різні методи оцінки вартості (балансовий, витратний, доходний, експертний, залежно який вид активів

оцінюється) активів (якщо мова саме про них), використовуючи фінансові звіти підприємства, технічні паспорти та інші документи.

Таким чином, переш ніж вести мову щодо покращення ефективності управління підприємницьким активами в територіальних громадах є сенс вести мову про хоча б наближену оцінку збитків/руйнувань інфраструктури, активів (кількісну, якісну і ін.). Звісно, що достовірна можлива після перемоги, але без цього не можна ні забезпечувати життєдіяльність, ні робити короткострокові прогнози, ні планувати поступ, не говорячи вже про потребу в фінансовій допомозі з-за кордону чи плануванні обсягів суми допомоги від Уряду на відновлення пошкодженого чи втраченого майна. Тому, облік збитків, облік активів і т. д. – першочергове завдання, яке стоїть перед громадами, особливо тими, які після деокупації.

В підсумку зазначимо, що в умовах війни, яку нав'язала нам Росія, загострилась низка викликів, ризиків та проблем, які торкнулися всіх без виключення територіальних громад України і які потрібно враховувати на майбутнє. Уже сьогодні є розуміння того, що соціально-економічне становище багатьох територій суттєво змінилося (порівняно з минулим роком). Інший аргумент, який матиме вагоме значення при плануванні розвитку громад (а відтак і регіонів) – величезний наплив тимчасово переміщених осіб (ТПО) (наприклад, на захід України), а отже і зміна демографічної ситуації. Питання, яке потребує першочергової відповіді: яка частина ТПО залишиться? Скільки робочих місць буде відкрито? Де? Як їх залучати в економіку громад (бо інакше є всі шанси стати депресивним регіоном)? Які види діяльності відкривати і т. ін.

Наступний висновок, який слідує із проробленого аналізу вказує на те, що станом на квітень уже починають «викристалізовуватись» громади, які умовно можна поділити на такі типи: а) громади в тилу з низькими ризиками для порушення економічної стійкості, але значною кількістю внутрішньо переміщених осіб; б) громади з підвищеними потенційними ризиками для порушення економічної стійкості; в) громади в зоні бойових дій та прифронтових територіях; г) громади в окупації. Також стає зрозуміло, що першочергові завдання для забезпечення/відновлення економічної стійкості будуть різнитися між собою, а отже і підходи до управління (чи підвищення ефективності управління управління) теж будуть різні.

В існуючих умовах для: а) громад в тилу першочерговим завданням є забезпечення економічної стійкості, що неможливо досягнути без повного володіння інформацією про потреби забезпечення належної життєдіяльності, наявні та потенційні ресурси, релокація бізнесу, розширення критичної інфраструктури. Якщо вести мову про підприємництво на цих територіях, то серед стратегічних рішень можуть бути: пошук нових експортних можливостей; відкриття нових продуктів (чи нового бізнесу); кооперація (співпраця з іншими підприємствами); адаптація виробництв до потреб держави (війни). Для підприємств, які постраждали від війни і переїхали в безпечні області, можна (як варіант) запровадити програму на загальнодержавному рівні, за якою надати можливість безоплатно користуватися майновими комплексами комунальної чи державної власності, які придатні до виробництва. Чому це важливо? Бо релокація – це про можливість зберегти активи

та виробничі потужності, а відтак і відновлення діяльності, збереження робочих місць, активізація економіки. Стійкі громади – запорука стійкості держави; б) громади в зоні підвищених ризиків - насамперед значну увагу повинні приділяти релокації бізнесу та виробничих активів, евакуації населення, намагатися всіляко «підтримати» бізнес і економічну активність, преференції для бізнесу; в) громадам в зоні ведення бойових дій потрібна всіляка підтримка, в тому числі державна: від забезпечення безпеки мешканців, продовольчої, фінансової, побутової, логістичної, до налагодження оптимальних моделей управління; подолання гуманітарної катастрофи (їжа, ліки, житло і ін.), відновлення критичної інфраструктури (мости, дороги, лікарні). Зрозуміло, що бізнес не працює, надходжень до бюджетів мінімальні, посилення безробіття і т. д., тому державна підтримка повинна (на скільки це можливо в умовах війни) бути максимальною; г) громад в окупації – державна підтримка і відчуття турботи, швидка деокупація.

Підвищенню ефективності управління підприємницьким активами КП, як нам видається, сприятиме низка заходів, серед яких слід виділити такі як:

- довгострокова оренда (концесія) або передача у повну власність підприємства за умови згоди місцевої ради;
- задля підвищення прозорості, законності та ефективності управління активами КП доречними є наглядові ради, водночас вони як орган управління КП (ця новація можлива з 2016 року) наразі не у всіх підприємствах створені, а там де існують, то не демонструють своєї дієвості управлінських функцій чи то в силу некомпетентності чи відсутності достатнього обсягу повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій (наприклад, не можуть ні призначити, ні звільнити керівників КП, а тимчасове керівництво лише у випадку недовіри керівнику КП, висловленої депутатським корпусом). Процедури формування наглядових рад теж не є досконалими (до її складу можуть входити депутати як незалежні експерти, хоча вони є одночасно представниками власника КП, тобто явний конфлікт інтересів). Наприклад, у Житомирі функціонує 11 наглядових рад при КП, особливість в тому, що всі члени наглядових рад – це депутати міської ради⁶⁰; у Северодонецьку у 2019 році створено лише одну наглядову раду у складі 4 осіб на 11 комунальних підприємств⁶¹; у Львові у 2021 році планувалось створити наглядові ради при десяти найбільших КП міста у складі від трьох до семи осіб⁶², однак така ідея не знайшла підтримки депутатського корпусу;

⁶⁰ Наглядові ради комунальних підприємств. Житомирська міська рада. URL: [http://zt-rada.gov.ua/?3398\[0\]=3670](http://zt-rada.gov.ua/?3398[0]=3670)

⁶¹ Рішення №3060 від 01.09.2019 «Про створення Наглядової ради комунальних підприємств, які засновані на комунальній власності територіальної громади м. Северодонецьк Луганської області, затвердження її Положення, персонального складу та Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників підприємств, установ та організацій, що є об'єктами права комунальної власності територіальної громади м. Северодонецька Луганської області» URL: <https://sed-rada.gov.ua/arhivrishen-sesiy-miskoyi-radi/sessiya-miskradi-n56-rishennya-n3060-date14012019-1400>

⁶² У Львові створюють наглядові ради при 10 найбільших ЛКП. URL: <https://www.lvivrada.gov.ua/trybuna-deputata/item/9622-u-lyvovi-stvoryaty-naglyadovi-rady-pry-10-naybilyshyh-lkp>

- діяльність КП повинна бути спрямована на отримання і максимізацію прибутку, а не очікувати на фінансову підтримку місцевого чи державного бюджетів, тому КП доцільно створювати у тих сферах діяльності, де потрібен контроль громади, інакше – залучати приватний бізнес у комунальний сектор;
- ОМС повинні провести аудит-перевірку КП, які є в громаді і встановити доцільність функціонування таких підприємств та відповідність їх діяльності стратегічним напрямам розвитку територій. У комунальній власності доречно залишити особливо важливі підприємства, а також ті, які надають соціально важливі послуги.

Наостанок слід наголосити, що підвищенню ефективності управління підприємницькими активами територіальних громад сприятиме дієздатна та адаптаційна фінансова політика управління активами підприємств, заходи реалізації якої включатимуть і оптимізацію складу і структури оборотних і необоротних активів, і оптимізацію обсягу грошових коштів через проведення постійного контролю за обсягом оборотних активів у грошовій формі, а також підвищення рентабельності підприємств через своєчасне використання тимчасово вільних грошових активів задля формування достатнього портфеля поточних фінансових інвестицій. Задля підвищення активізації підприємницької діяльності на території громади доречно сформувати систему бізнес-підтримки підприємців (це можуть бути служби підтримки розвитку підприємців, які забезпечуватимуть формування зав'язків між різними суб'єктами підприємницької діяльності, експертної та інформаційної підтримки, консалтингових та інших послуг).

Муніципальне житло як напрям використання активів територіальної громади у мирний та воєнний час

У кожній територіальній громаді наявні категорії громадян, які потребують покращення житлових умов, проте через низький рівень доходів чи інші життєві обставини не можуть самотужки вирішити житлові проблеми. Окрім того, загроза життю і здоров'ю громадян, руйнування житлової та комунальної інфраструктури внаслідок ракетних та артилерійських обстрілів зумовлених воєнним вторгненням Росії на територію України спричинили до вимушеного переміщення громадян зі східних та південних регіонів країни до центральних та західних областей. Водночас невизначеність із тривалістю воєнних дій, а також значне руйнування житлової інфраструктури в багатьох населених пунктах на сході та півдні України (Ізюм, Волноваха, Маріуполь та ін.) зумовлює те, що жителям таких міст і сіл у найближчій перспективі нікуди буде повертатися. Зазначене гостро актуалізує на державному та місцевому рівні питання пошуку шляхів забезпечення їх житлом. Одним із напрямів вирішення даної проблеми може стати використання житлової нерухомості, яка перебуває або може бути переведена до активів територіальної громади, у вигляді муніципального житла.

Сутність, переваги та недоліки для територіальної громади функціонування механізму муніципального житла

Під муніципальним житлом прийнято розуміти збудовані за кошти державного/місцевого бюджету житлові будинки, які перебувають у комунальній власності, і які органи місцевого самоврядування, як розпорядники такого нерухомого майна, надають в оренду окремим категоріям населення за орендну плату нижчу ринкової⁶³. Вихідним моментом такого трактування є збереження права власності на об'єкт житлової нерухомості за територіальною громадою та водночас задоволення потреб окремих категорій жителів територіальної громади, які потребують покращення житлових умов, шляхом надання їм житла в оренду. Важливою умовою проживання в муніципальному житлі є приналежність жителя територіальної громади до категорії громадян, які мають право на таке житло. Оскільки як тільки особа втрачає приналежність до вказаної категорії населення, вона втрачає право на проживання в муніципальному житлі і повинна його звільнити.

Власне наявністю в територіальних громадах, особливо в міських поселеннях, значної кількості осіб, які, з одного боку, потребують покращення житлових умов, а з другого, – не можуть зреалізувати це самотужки через невисокий рівень доходів, складні життєві обставини тощо було вихідним моментом доцільності формування муніципального житла.

⁶³ The Free Dictionary. Municipal housing. URL: <https://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Municipal+housing>

За кордоном до таких категорій населення належать сім'ї з низьким – нижче встановленої межі – доходом. В Україні коло осіб, які мають право на забезпечення житлом на пільгових умовах, значно ширше. До них належать, окрім малозабезпечених сімей, молодь, учасники проведення антитерористичної операції (АТО) та учасники проведення операції Об'єднаних сил (ООС), тимчасово переміщені особи, працівники установ та організацій, які фінансуються за кошти державного або місцевого бюджетів, та ін. Однак з початком війни акценти доречно змістити у бік внутрішньо переміщених осіб (ВПО) із населених пунктів, які за попередніми оцінками органів державної влади зазнали значного руйнування (понад 70% усієї наявної інфраструктури).

Перевагами для територіальної громади забезпечення окремих категорій її жителів муніципальним житлом є можливість:

- вирішення низки соціальних проблем у громаді, зокрема через забезпечення житлом окремих категорій населення (у першу чергу ВПО, житло яких було зруйноване внаслідок російської агресії);
- контроль за фінансуванням будівельних робіт, що дозволить запобігати аферам та ошуканству під час фінансування будівництва приватними особами та появі на території громади «довгобудів»;
- підвищення привабливості територіальної громади для проживання та працевлаштування, зокрема шляхом надання муніципального житла працівникам установ і організацій, які утримуються за кошти державного чи місцевого бюджетів;
- покращення житлового фонду територіальної громади (особливо, якщо на території громади розташовані будівлі, які належать до ветхого або аварійного житлового фонду);
- отримання до місцевого бюджету надходжень у вигляді орендної плати за користування муніципальним житлом.

Головним недоліком розвитку фонду муніципального житла для громади є висока вартість будівництва чи придбання нового житла, або ж переобладнання та реконструкцію старого житлового фонду для цілей муніципального житла.

Зарубіжний досвід функціонування механізму муніципального житла

Наочним прикладом функціонування механізму муніципального житла є досвід Польщі. Муніципальне житло у Польщі є доволі популярне. Лише у 2019 році до розряду муніципального житла було збудовано/переведено понад 197,7 тис. квартир. Водночас у чергах на отримання такого житла щороку перебуває від 70 до 150 тис. сімей⁶⁴.

У Польщі існує три різновиди муніципального житла, яке перебуває у власності муніципалітетів, і яке вони надають в оренду особам з невисоким рівнем доходів: соціальне житло, комунальне житло, житло за ремонт (табл. 4). Рівень доходів особи/сім'ї для отримання муніципального житла визначає муніципалітет (наприклад, в м. Кельце таким рівнем доходів є рівень, що не перевищує двох

⁶⁴ Як іноземцю орендувати муніципальну квартиру в Польщі. URL: <https://euportal.biz.ua/evropa/polshha/zhyttia-polsha/orenduvaty-munitsypalnu-kvartyru.html>

мінімальних розмірів пенсії за віком для одиноких осіб, або не більше півтора мінімальних розмірів пенсії за віком в розрахунку на кожного члена сім'ї для осіб, які проживають спільно). Рівень доходів особи/сім'ї, яка проживає в муніципальному житлі перевіряється муніципалітетом не частіше одного разу на 2,5 роки. Зростання доходу до певної встановленої муніципалітетом межі, яка перевищує рівень, встановлений для отримання права на оренду муніципального житла, передбачає зростання ставки оренди. А подальше зростання доходів передбачає позбавлення права особи/сім'ї на проживання в муніципальному житлі⁶⁵.

Таблиця 4

Характеристика різновидів муніципального житла у Польщі

Види муніципального житла	Вартість оренди	Якість та стан житла	Умови отримання в оренду	Особливості оренди
Соціальне житло	Дуже низька (10-11% рівня ринкової вартості оренди)	Дуже низькі (можуть бути відсутні санвузол, система опалення)	Сукупність умов: низький рівень доходу, складні життєві обставини (безробіття, самотні вагітні жінки та ін.), відсутність можливості проживання в іншому місці.	Оформляється на конкретну особу. Оренда припиняється у момент зміни підстав на її отримання
Комунальне житло	Удвічі нижча за ринкову	Посередня	Низький рівень доходу в розрахунку на кожного члена сім'ї	Оформляється на сім'ю (особу, якщо вона проживає самотійно). Припиняється у випадку суттєвого зростання доходів.
Житло за ремонт	Практично відповідає вартості оренди комунального житла, але передбачає відразу здійснення витрат на ремонт житла	Непридатне для проживання без здійснення капітального ремонту.	Проведення ремонту за власний кошт (вартість ремонту та необхідні дії встановлює муніципалітет)	Оформляється на особу, яка здійснила ремонт. Орендар звільняється від сплати орендної плати на вартість проведеного ремонту.

Складено автором на основі⁶⁶

У великих містах світу (у Нью-Йорку, Сан-Франциско, Франкфурті, Гамбурзі та ін.) муніципалітети встановлюють вимоги до девелоперів (під час видачі їм дозволу на забудову земельної ділянки) виокремити у новозбудованих будинках частини доступних за ціною квартир для сімей з низьким доходом. Зокрема органи місцевого самоврядування Франкфурту та Гамбургу схвалюють нові проекти житла в тому

⁶⁵ Як іноземцю орендувати муніципальну квартиру в Польщі. URL: <https://europortal.biz.ua/evropa/polshha/zhyttia-polsha/orenduvaty-munitsypalnu-kvartyru.html>

⁶⁶ Як іноземцю орендувати муніципальну квартиру в Польщі. URL: <https://europortal.biz.ua/evropa/polshha/zhyttia-polsha/orenduvaty-munitsypalnu-kvartyru.html>

випадку, якщо від 30% до 50% квартир у новобудовах класифікуватимуться як доступні для сімей з низьким рівнем доходу⁶⁷.

Функціонування муніципальне житла в мирний час: кейси територіальних громад України

В українських реаліях забезпечення окремих категорій населення житлом на пільгових умовах, хоч і кваліфікується органами місцевого самоврядування як забезпечення жителів громади муніципальним житлом, проте за своєю суттю не відповідає наведеному вище розумінню муніципального житла (тобто житла, яке перебуває в комунальній власності, яким розпоряджаються органи місцевого самоврядування, і яке надається певним категоріям громадян в оренду за ціною нижче ринкової). Ключова відмінність полягає в механізмі забезпечення жителів територіальної громади житлом. Переважно програми, які органи місцевого самоврядування кваліфікують як програми муніципального житла, передбачають допомогу окремим категоріям жителів територіальної громади набутти житлову нерухомість у приватну власність. Розглянемо кілька типових кейсів, які відображають механізми виконання таких програм.

У Вінницькій міській громаді понад 12 років реалізують програму «Муніципальне житло Вінницької міської об'єднаної територіальної громади»⁶⁸ (далі – Програма МЖВ). Метою такої програми є створення сприятливих умов для придбання жителями територіальної громади з числа окремих категорій – працівників бюджетної сфери, молоді, внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій, які проходили військову службу в зоні антитерористичної операції (АТО/ООС), ветеранів праці, осіб з інвалідністю та ін. – якісного житла на доступних умовах його оплати. Механізм реалізації Програми МЖВ передбачає фінансування жителем територіальної громади, який став учасником Програми МЖВ за підсумками проведеного жеребкування, вартості муніципального житла через фонд фінансування будівництва чи фонд операцій з нерухомістю шляхом одноразової (у повному обсязі) або поступової (не менше 30% вартості житла на початку і решти вартості – відповідно до графіку фінансування будівництва, в т. ч. через іпотечний кредит) сплати коштів. Роль органу місцевого самоврядування зводиться до здешевлення для жителів громади – учасників Програми МЖВ вартості будівництва житла. Зокрема Вінницька міська рада може здійснювати фінансування видатків, пов'язаних з підготовкою проектно-кошторисної документації на об'єкти будівництва

⁶⁷ Municipal housing. URL: <http://capitallanguagesolutions.com/municipal-housing/>

⁶⁸ Рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 16.01.2020 р. №73 «Про затвердження Програми «Муніципальне житло Вінницької міської об'єднаної територіальної громади» в новій редакції». URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/792eccf1-4802-4756-ae13-b2280969f6cf/19/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%9F%D0%9C%D0%96%20%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D0%BE%D0%B1%D1%94%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%B2%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97.pdf.pdf>

Програми МЖВ, будівництвом інженерних мереж до об'єктів Програми МЖВ за межами будівельних майданчиків, проведенням рекламної кампанії з метою популяризації серед населення інформації про можливість взяти участь у Програмі МЖВ тощо⁶⁹. Для зацікавлення девелоперів та недопущення виникнення касового розриву у графіку фінансування будівництва виконавчий комітет міської ради визначає квоту квартир, які девелопер зможе реалізувати особам поза межами Програми МЖВ.

За 12 років функціонування Програми МЖВ у Вінницькій міській громаді збудували 10 багатоповерхівок. У 2021 році розпочалось будівництво одинадцятого об'єкта, в якому за Програмою МЖВ жителі громади з окремих категорій населення отримують 75 зі 105 квартир. Вартість квартир За Програмою МЖВ становить дві третини від їх ринкової вартості⁷⁰.

Однак, виходячи із визначеної у Програмі МЖВ мети, поняття «муніципальне житло» Вінницька міська рада трактує, як об'єкти житлової нерухомості (квартири, приміщення соціально-побутового призначення та ін.), які будуть створені (збудовані, реконструйовані, відремонтовані) для першочергового придбання у власність визначеними окремими категоріями жителів Вінницької міської громади. Проте де-факто таке житло не можна вважати муніципальним, оскільки за своєю суттю воно не відповідає головним критеріям муніципального житла: не перебуває у комунальній власності і ним не розпоряджається орган місцевого самоврядування. Воно відразу переходить у приватну власність.

Дещо інший механізм створення житлового фонду для забезпечення потреб членів територіальної громади використовує орган місцевого самоврядування в Дніпровській міській громаді за програмою «Муніципальне житло м. Дніпра»⁷¹ (далі – Програма МЖД). Там міська рада за кошти місцевого бюджету здійснює на конкурсних засадах придбання житла або майнових прав на нерухоме майно шляхом укладання відповідних договорів купівлі-продажу із власниками такого житла чи майнових прав. Таким чином, житло (майнові права) переходить у комунальну власність. На наступному етапі це житло (майнові права) орган місцевого самоврядування передає у фінансовий лізинг чи оренду з правом викупу учасникам Програми МЖД – жителям територіальної громади з числа окремих категорій населення, коло яких дещо вужче порівняно з Вінницькою міською громадою – терміном на 20 років, але не більше, ніж до досягнення ними пенсійного віку. Для укладання договору фінансового лізингу чи оренди з правом викупу учасник програми повинен здійснити перший внесок за житло у розмірі не меншому 25% його вартості. За користуванням житлом на умовах фінансового лізингу чи оренди з правом викупу для учасників Програми МЖД встановлена оплата, річна відсоткова ставка якої може бути від 0,5 до 1,5 розміру облікової ставки НБУ на момент

⁶⁹ Там само.

⁷⁰ Триває будівництво муніципального будинку на вул. А. Бортняка: вже звели шість поверхів другої секції та три поверхи першої. URL: <https://www.vmr.gov.ua/tryvaie-budivnytstvo-munitsypalnoho-budynku-na-vul-a-bortniaka-vzhe-zvely-shist-poverkhiv-druhoi-sektsii-ta-try-poverkhy-pershoi>

⁷¹ Рішення Дніпровської міської ради VII скликання від 21.10.2021 р. №9/62 «Про затвердження Програми «Муніципальне житло м. Дніпра» на 2021 -2025 роки». URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/9_62_programa_municipalne_zhitlo_2021-2025_1.pdf

укладання відповідного договору. Вона залежить від приналежності особи до певної категорії громадян, які мають право на участь в Програмі МЖД. У разі смерті учасника його права і зобов'язання успадковуються відповідно до чинного законодавства. Кошти, отримані територіальною громадою у вигляді лізингових (орендних) платежів (в т. ч. пені та штрафів) використовуються на виконання завдань Програми МЖД⁷².

Загалом на реалізацію п'ятирічної Програми МЖД було передбачено виділити з місцевого бюджету Дніпровської міської громади 350 млн грн для покращення житлових умов 480 сімей⁷³. Слід вказати, що за період 2016-2020 років за Програмою МЖД жителям громади, які потребували поліпшення житлових умов, було надано 22 квартири⁷⁴.

Власне механізм реалізації муніципального житла в громаді, який використовує Дніпровська міська рада, максимально відповідає сутності поняття «муніципальне житло», оскільки об'єкти нерухомості перебувають у власності територіальної громади до моменту завершення дії договору фінансового лізингу чи оренди з правом викупу.

Подібний механізм забезпечення жителів громади з числа окремих категорій громадян муніципальним житлом використовують і у Львівській міській громаді. У 2018 році у Львівською міською радою було затверджено десятирічну програму забезпечення житлом посадових осіб виконавчих органів Львівської міської ради та працівників комунальних підприємств, установ, організацій (далі – Програма МЖЛ) з орієнтовним обсягом фінансування 10 млн грн⁷⁵. Суть програми полягає у придбанні за кошти місцевого бюджету квартир, переведення їх у відомчий житловий фонд шляхом пайової участі у будівництві або придбанні житла з подальшим наданням їх посадовим особам виконавчих органів Львівської міської ради і працівникам комунальних підприємств, установ, організацій, які не мають у власності житла і перебувають на квартирному обліку у Львівській міській раді, а також висококваліфікованим спеціалістам виконавчих органів Львівської міської ради, які не перебувають на квартирному обліку у Львівській міській раді. За користування відомчим житлом справляється плата до місцевого бюджету. Осіб, які пропрацювали у виконавчих органах Львівської міської ради не менше як десять років, не може бути виселено із службового житла. Окрім того, відомче житло ухвалою міської ради може бути передано у власність квартиронаймачам⁷⁶.

⁷² Рішення Дніпровської міської ради VII скликання від 21.10.2021 р. №9/62 «Про затвердження Програми «Муніципальне житло м. Дніпра» на 2021-2025 роки». URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/9_62_programa_municipalne_zhitlo_2021-2025_1.pdf

⁷³ Там само.

⁷⁴ У Дніпрі подовжили програму «Муніципальне житло» ще на п'ять років. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/40965/u-dnipri-podovzhili-programu-municipalne-zhitlo-sche-na-pyat-rokiv>

⁷⁵ Ухвала Львівської міської ради 12-тої сесії 7-го скликання від 25.01.2018 р. № 2886 «Про затвердження Програми забезпечення житлом посадових осіб виконавчих органів Львівської міської ради та працівників комунальних підприємств, установ, організацій». URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/E52AE01090713119C225822D003176B8?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/E52AE01090713119C225822D003176B8?OpenDocument)

⁷⁶ Там само.

У 2019 році трьом працівникам Львівської міської ради було виділено житла за Програмою МЖЛ⁷⁷.

Окрім Програми МЖЛ, у Львівській міській громаді діють програми із забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, молоді, молодих сімей та інших категорій громадян, які потребують покращення житлових умов. Однак механізм реалізації таких програм відмінний від механізму реалізації муніципального житла. Він передбачає допомогу вказаним категоріям населення набути у власність житло за фінансової підтримки з місцевого бюджету, державного бюджету (через реалізацію державних програм підтримки та забезпечення громадян житлом) та інших джерел.

У Білоцерківській міській громаді використовують відразу кілька вищерозглянутих механізмів забезпечення жителів громади з числа окремих категорій населення муніципальним житлом (хоча деякі з них не відповідають суті поняття «муніципальне житло»). Зокрема програма забезпечення жителів міста Біла Церква муніципальним житлом на 2019-2024 роки (далі – Програма МЖБЦ) передбачає придбання або будівництво житла за кошти місцевого бюджету для жителів громади з числа окремих категорій населення – молоді, внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій, які проходили військову службу в зоні антитерористичної операції (АТО/ООС), ветеранів праці, осіб з інвалідністю та ін. – на доступних для них умовах його сплати (за зразком Вінницької міської громади), а також придбання чи будівництво житла для забезпечення ним працівників закладів бюджетної сфери та міських комунальних підприємств шляхом передачі житла їм у користування на підставі договору найму (на кшталт Львівської міської громади)⁷⁸. Роль органу місцевого самоврядування під час реалізації Програми МЖБЦ може полягати у наступному: придбанні (будівництві) житла за бюджетні кошти та безкоштовній передачі його у тимчасове користування громадянам за договорами найму; дольовій участі на умовах співфінансування у придбанні житла за рахунок бюджетних коштів (інших джерел не заборонених чинним законодавством України) у розмірі 50% вартості житла та коштів учасника Програми МЖБЦ в розмірі 50% вартості житла; відшкодуванні відсотків за кредитом для придбання житла учаснику Програми МЖБЦ; фінансуванні видатків, пов'язаних з наданням кредитів молодим сім'ям, а також видатків, пов'язаних з підготовкою проектно-кошторисної документації, проведенням рекламної кампанії з метою популяризації серед населення інформації про можливість взяти участь у Програмі МЖБЦ тощо. Таким чином, можна стверджувати, що у Білоцерківській міській громаді передбачено використання механізму муніципального житла поруч з іншими механізмами забезпечення жителів громади доступним житлом, які реалізують в т. ч. за кошти державного бюджету. Водночас муніципальне житло, передане у користування, не може бути приватизовано, але може передано безкоштовно у власність громадян за

⁷⁷ Садовий виділив 3 квартири посадовцям міськради за професіоналізм. URL: <https://varianty.lviv.ua/62888-sadovyi-vydilyv-3-kvartiry-posadovtsiam-miskrady-za-profesionalizm>

⁷⁸ Рішення Білоцерківської міської рада Київської області від 27 грудня 2018 року №3195-63-VII «Про затвердження Програми забезпечення жителів міста Біла Церква муніципальним житлом на 2019 -2024 роки». URL: https://kyiv.molod-kredit.gov.ua/images/DOCUMENTS/3195-63-VII_2.doc

рішенням виконавчого комітету міської ради не раніше, ніж через 10 років після передачі його їм у користування за договором найму⁷⁹.

Слід відзначити, що в Україні програми органів місцевого самоврядування, які скеровані на забезпечення жителів громад житлом функціонували за підтримки фінансової з державного бюджету, яку надавали через Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву⁸⁰. Зокрема, державна підтримка передбачала сплату 30% (для певних категорій населення – 50%) вартості будівництва (придбання) доступного житла громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла за рахунок коштів державного бюджету, надання пільгового довгострокового державного кредиту внутрішньо переміщеним особам, учасникам проведення антитерористичної операції (АТО) та/або учасникам проведення операції Об'єднаних сил (ООС) на придбання житла. За кошти державного бюджету також здійснювалася підтримка місцевих програм забезпечення певних категорій громадян (молоді, тимчасово переміщених осіб, учасників АТО (ООС) та ін.) доступним житлом. Зазначені державні програми скеровувались на забезпечення окремих категорій громадян житлом без використання механізму муніципального житла. Однак в умовах війни фінансування таких програм призупинено і ймовірність їх відновлення в короткостроковій перспективі в усіх регіонах країни є низькою.

Механізми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб в умовах війни: приклад Львівської області

Повномасштабна воєнна агресія Росії спричинила до вимушеного переміщення громадян як за кордон, так і в межах країни. За даними Міжнародної організації праці, на кінець березня 2022 року в Україні налічувалось 6,5 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО)⁸¹. Для отримання допомоги від держави, в т. ч. і з житлом, необхідно зареєструватись як ВПО. Проте після впровадження воєнного стану лише 2 млн осіб зареєструвались як ВПО⁸². Значна кількість осіб не реєструється через незначний обсяг допомоги, наявність заощаджень чи доходів, небажання ставати на військовий облік (через страх бути мобілізованим) тощо. Особи/сім'ї, які не реєструються здебільшого самотійно знаходять для себе житло (орендуючи чи розміщуючись безкоштовно у родичів та знайомих). З оцінками представників органів місцевого самоврядування, майже три

⁷⁹ Рішення Білоцерківської міської рада Київської області від 27 грудня 2018 року №3195-63-VII «Про затвердження Програми забезпечення жителів міста Біла Церква муніципальним житлом на 2019 -2024 роки». URL: https://kyiv.molod-kredit.gov.ua/images/DOCUMENTS/3195-63-VII_2.doc

⁸⁰ Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. Житлові програми. URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/>

⁸¹ Маршалок Т., Маркуц Ю., Андрієнко Д. Внутрішніх переселенців – 6,5 мільйона. Що з ними буде? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/13/685663/>

⁸² Міністерство соціальної політики України. Більше 2 мільйонів людей зареєструвались як внутрішньо переміщені особи після впровадження воєнного стану. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21755.html>

чверті переселенців знаходять собі житло самостійно⁸³. Однак, поруч з тим, значну кількість ВПО обласні військові адміністрації (ОВА) розселяють в межах своїх регіонів у тимчасовому житлі (зкладах освіти, культури і спорту, модульних містечках). Наприклад, на кінець квітня ОВА у Львівській області розселила 331 тис. ВПО⁸⁴, в т. ч. в модульних містечках, розташованих у Львові та області.

Проте у середньо- та довгостроковій перспективі, зважаючи на продовження воєнних дій, час на відновлення зруйнованої інфраструктури на сході та півдні України, питання забезпечення ВПО житлом є вкрай актуальним і потребує запровадження певних механізмів для його вирішення (в першу чергу на місцевому рівні). З цією метою у Львівській області ОВА⁸⁵:

- 1) затвердила Програму реалізації пріоритетних інфраструктурних проєктів у Львівській області на загальну суму 50 млн грн, яка передбачає фінансування для ремонту і обладнання 13 об'єктів (гуртожитків, санаторіїв, інших закладів соціальної сфери) для довгострокового проживання ВПО. Загалом на Львівщині налічується 156 таких об'єктів з можливістю розселення в них 15 тис. осіб. Однак вони потребують 1,8 млрд. грн капіталовкладень;

- 2) планує викупити 1221 квартиру в 55 житлових будинках за середньою вартістю 1 мера квадратного – 550 доларів США;

- 3) планує профінансувати будівництво нового житла для ВПО. Для вказаної цілі в області є 95 ділянок, частина яких має підведені інженерні комунікації;

- 4) залучення зовнішнього фінансування для вирішення житлових питань ВПО. Так, наприклад, у Стрийській територіальній громаді за кошти донорів планують побудувати містечко для переселенців, забезпечити їх на місці роботою та повноцінно інтегрувати в соціально-економічне життя громади.

Запровадження програм будівництва/викупу житла для ВПО обговорюються і на рівні держави. Водночас експерти зазначають дві перестороги: 1) на будівництво потрібно щонайменше 3 роки; 2) собівартість 1 метра квадратного у квартирі з ремонтом коштуватиме від 1 тис. доларів США (а не 0,5 тис. доларів США, як очікують у Львівській ОВА); 3) відсутнє правове підґрунтя, яке б визначало механізм будівництва/викупу і передачі житла для ВПО, декларувало обов'язки сторін щодо витрат на ремонт, обладнання та утримання такого житла тощо⁸⁶.

Муніципальне житло як напрям тимчасового забезпечення ВПО житлом

Можливим варіантом вирішення проблеми із забезпеченням ВПО у коротко- та середньостроковій перспективі може стати використання механізму муніципального житла. Для цього необхідно:

⁸³ Маршалок Т., Маркуц Ю., Андрієнко Д. Внутрішніх переселенців – 6,5 мільйона. Що з ними буде? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/13/685663/>

⁸⁴ Козицький М. Ключове за добу, що варто знати жителям Львівщини. URL: https://t.me/kozytskyi_maksym_official/2276

⁸⁵ Козицький М. Щоб забезпечити житлом внутрішньо переміщених осіб на довгострокову перспективу, Львівська ОВА працює у кількох напрямках. URL: https://t.me/kozytskyi_maksym_official/2182

⁸⁶ Заражевська С. Держава готує план на десятки тисяч квартир для переселенців зі зруйнованих міст. Чи реально розв'язати це завдання? URL: <https://forbes.ua/inside/derzhava-gotue-plan-na-desyatki-tisyach-kvartir-dlya-pereselentsiv-zi-zruynovanikh-mist-chi-realno-virishiti-tsyu-zadachu-15042022-5464>

- 1) провести облік усієї наявної вільної житлової нерухомості, яка перебуває в комунальній власності, із зазначенням її стану та сформувати відповідний реєстр;
- 2) внести зміни до правових актів та місцевих програм розвитку щодо пріоритетного права ВПО на проживання в муніципальному житлі;
- 3) розробити механізм, який би передбачав, що викуплене/збудоване за кошти місцевих бюджетів житло може бути передане для проживання ВПО на засадах муніципального житла, тобто зі сплатою окрім комунальних платежів орендної плати до відповідних місцевих бюджетів. При цьому, доцільно запровадити певний пільговий період (наприклад, 2-3 місяці), який необхідний для працевлаштування ВПО. А для осіб, які повністю втратили своє житло на тимчасово окупованих територіях і бажають залишитись в регіонах, куди вони переїхали, передбачити можливість викупу житла в розстрочку за собівартістю.

Окрім того, формування фонду муніципального житла в територіальних громадах ми вбачаємо кількома способами. Перший – переведення до складу муніципального житла житлового фонду переведеного у комунальну власність відповідно до чинного законодавства безхазяйного майна чи відумерлої спадщини. Другий – встановлення вимоги до девелоперів (під час видачі їм дозволу на забудову земельної ділянки) виокремити у новозбудованих будинках частини доступних за ціною квартир для сімей з низьким доходом. Проте в українських реаліях цей спосіб міг би реалізуватися наступним чином: органи місцевого самоврядування викупували б частину квартир у девелопера за собівартістю будівництва, переводили б це житло у муніципальну власність і використовували б його як муніципальне житло для окремих категорій населення з можливістю подальшого викупу. Для зацікавлення девелоперів органи місцевого самоврядування могли б знизити для них вартість земельних ділянок під забудову, частково покрити витрати на будівництво квартир, які перейдуть до складу муніципального житла, і т. п.

Отже, використання муніципального житла як частини активів територіальної громади для забезпечення житлом окремих категорій населення є популярним і затребуваним в країнах Заходу. Аналіз місцевих програм забезпечення житлом жителів територіальних громад засвідчив, що механізм муніципального житла як напрям використання активів територіальних громад в Україні, на відміну від країн світу, не набув широкої популярності. Натомість органи місцевого самоврядування за фінансової підтримки з державного бюджету сприяють забезпеченню окремих категорій громадян житлом на доступних для них умовах його оплати. Однак, з огляду на значну кількість внутрішньо переміщених осіб внаслідок воєнної агресії Росії, вважаємо за доцільне частину активів територіальної громади використовувати для розвитку муніципального житла (в т. ч. з можливістю подальшого викупу у власність). Зокрема, вважаємо за доцільне надати пріоритетне право ВПО на отримання житла за місцевими програмами «Муніципальне житло».

Сформувати житловий фонд для використання його як муніципальне житло можливо через переведення у комунальну власність безхазяйного майна чи відумерлої спадщини або шляхом переведення частини квартир у новобудовах до комунальної власності (з наданням органами місцевого самоврядування певних

пільг девелоперам. Запровадження в територіальних громадах механізму муніципального житла дозволить не лише вирішити житлові проблеми ВПО, але й сприятиме підвищенню привабливості територіальних громад для проживання та працевлаштування.

Освітня інфраструктура територіальних громад в умовах війни: проблеми та ризики

Важливим активом розвитку територіальної громади є освітня інфраструктура, що має грошову оцінку та потребує ефективного управління та фінансування. Нажаль, воєнні дії в Україні 2022 року мали руйнуючий вплив не лише на критичну інфраструктуру регіонів, але і на освітню інфраструктуру, яка піддавалась обстрілам та бомбардувань у районах ведення бойових дій та, як наслідок, втратила можливість виконувати покладені на неї функції. Натомість значна частина освітньої інфраструктури у відносно стабільних регіонах дещо змінила своє призначення та стала пунктами локалізації та проживання осіб, що втікають від війни. Особливості використання освітньої інфраструктури в умовах війни потребують нових підходів до управління та фінансування.

Через війну заклади освітньої інфраструктури, що знаходились на лінії фронту чи територій, що піддавались регулярним бомбардувань та ракетним обстрілам, зазнали значних пошкоджень та руйнувань. Зокрема, станом на 29 квітня 2022 року в Україні 1499 закладів освіти постраждали від бомбардувань та обстрілів, 102 з них зруйновано повністю. Найбільших руйнувань зазнала освітня інфраструктура у Харківській, Київській, Чернігівській, Сумській, Донецькій областях та м. Київ (табл. 5).

Таблиця 5

Зруйнована та пошкоджена внаслідок війни освітня інфраструктура в регіонах України станом на 29.04.2022 р.

	Зруйновано освітніх закладів, одиниць				Пошкоджено освітніх закладів, одиниць			
	всього	закладів загальної середньої освіти	закладів дошкільної освіти, одиниць	інших освітніх закладів*	всього	закладів середньої освіти, одиниць	закладів дошкільної освіти, одиниць	інших освітніх закладів*
Вінницька	0	0	0	0	13	4	4	5
Волинська	0	0	0	0	0	0	0	0
Дніпропетровська	0	0	0	0	12	7	1	5
Донецька	1	1	0	0	329	147	154	28
Житомирська	1	1	0	0	77	36	28	26
Закарпатська	0	0	0	0	0	0	0	0
Запорізька	18	9	4	5	9	1	2	6
Івано-Франківська	0	0	0	0	0	0	0	0
Київська	3	0	1	2	113	65	39	9
Кіровоградська	0	0	0	0	1	0	0	1
Луганська	6	3	2	1	128	63	44	21
Львівська	0	0	0	0	2	1	0	0
Миколаївська	7	5	2	0	601	49	31	20
Одеська	0	0	0	0	6	4	1	1

	Зруйновано освітніх закладів, одиниць				Пошкоджено освітніх закладів, одиниць			
	всього	закладів загальної середньої освіти	закладів дошкільної освіти, одиниць	інших освітніх закладів*	всього	закладів середньої освіти, одиниць	закладів дошкільної освіти, одиниць	інших освітніх закладів*
Полтавська	0	0	0	0	0	0	0	0
Рівненська	0	0	0	0	2	2	0	0
Сумська	1	0	1	0	45	17	11	17
Тернопільська	0	0	0	0	0	0	0	0
Харківська	51	49	1	1	239	110	108	21
Херсонська	4	2	2	0	63	38	14	11
Хмельницька	0	0	0	0	1	0	1	0
Черкаська	0	0	0	0	14	5	6	3
Чернівецька	0	0	0	0	0	0	0	0
Чернігівська	10	4	5	1	120	60	46	14
м. Київ	0	0	0	0	76	39	28	9

*до інших закладів віднесено заклади позашкільної освіти, заклади професійної (професійно\технічної) освіти, заклади спеціалізованої освіти, заклади фахової передвищої та вищої освіти.

Джерело: <https://saveschools.in.ua/>⁸⁷

Найбільших руйнувань будівель зазнали освітні заклади середньої та дошкільної освіти. Частка повністю зруйнованих закладів середньої та спеціалізованої освіти на 08.04.2022 року становила – 83,3% серед усіх зруйнованих закладів освіти (рис. 10).

За спільними оцінками Мінекономіки, Київської школи економіки (KSE) та Центру економічної стратегії, Антикорупційного штабу, Інституту аналітики та адвокації, Трансперенсі Інтернешнл Україна та ДП «Прозорро. Продажі» на основі проведеного аналізу, що здійснюється в межах проєкту «Росія заплатить», станом на 1.04.2022 р. з початку воєнних дій фінансові збитки закладів загальної середньої та вищої освіти складають 772 млн. дол, закладів дошкільної освіти – 226 млн.дол.^{88, 89}

За перший місяць війни власні домівки покинуло 4,3 млн. українських дітей, понад половина від загальної кількості, виїхали в інші регіони України або за кордон. За таких умов освітня інфраструктура у відносно спокійних регіонах стала виконувати нові функції, що по'язані із наданням допомоги з тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, організації волонтерської підтримки,

⁸⁷ Сім мільйонів дітей в Україні URL: <https://saveschools.in.ua/>

⁸⁸ Розрахунки формуються на основі аналізу кількох тисяч публічних повідомлень від громадян, уряду, місцевих органів влади щодо втрат та пошкоджень по всій країні, а також опосередкованих методах оцінки, таких як розрахунок орієнтовної площі пошкодженого внаслідок воєнних дій майна у найбільш постраждалих містах.

⁸⁹ Київська школа економіки. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostanniy-tizhden-vtrati-naneseni-vnaslidok-ruynuvannya-ta-poshkozhdennya-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyni-zrosli-na-ponad-5-mlrd/>

залучення дітей внутрішньо переміщених осіб до навчального процесу, необхідності надання психологічної підтримки та інші. Такі завдання є першочерговими, однак супроводжуються певними викликами та ризиками, які несуть місцеві органи влади та освітні заклади, зокрема:

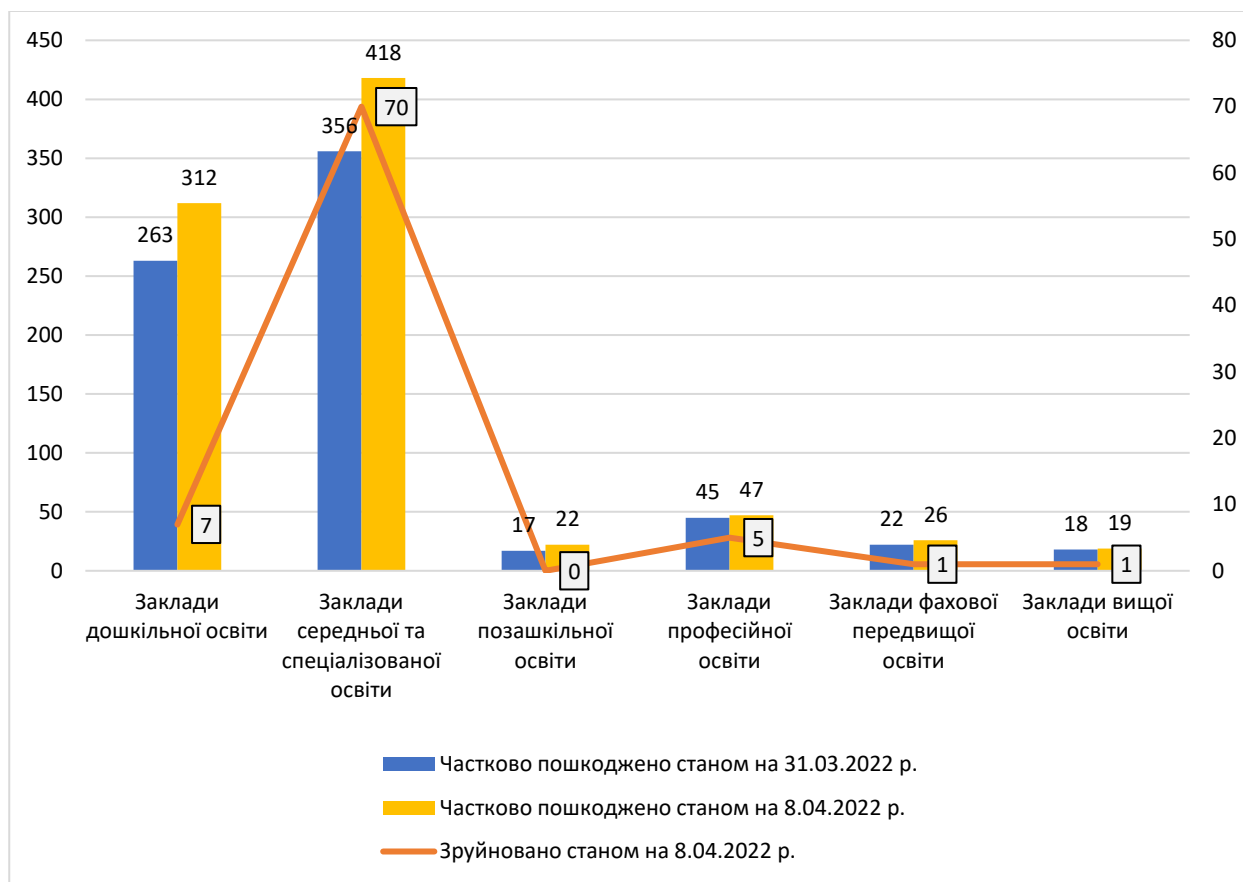


Рис. 10. Структура зруйнованої та пошкодженої внаслідок війни освітньої інфраструктури

Джерело: <https://saveschools.in.ua/>⁹⁰

1. Існує серйозний **ризик втрати людського капіталу України через міграцію освітян та учнів навчальних закладів, зумовлену війною**. За даними Міністерства освіти та науки станом на 14 квітня від початку війни з України за кордон виїхало понад 20 тис. вчителів. Після оформлення двотижневої відпустки за власний рахунок у вітчизняних навчальних закладах (оформити чергову відпустку не можна через те, що навчальний рік не закінчився), вчителі (насамперед у відносно спокійних регіонах) можуть бути звільнені. Країни Євросоюзу забезпечують фінансову підтримку осіб, що втікають від війни, створюють можливості для їх працевлаштування за кордоном. Зокрема, перспективи працевлаштування вітчизняних освітян є у викладанні української мови, працевлаштуванні у суботніх школах, або ж можливості професійної перекваліфікації.

⁹⁰ Київська школа економіки. URL:

<https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostanniy-tizhden-vtrati-naneseni-vnaslidok-ruynuvannya-ta-poshkodzhennya-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyini-zrosli-na-ponad-5-mlrd/>

Зі складнощами здобуття освіти зіткнулись учні, що виїхали за кордон; а саме: часто через публічний осуд діти, навчаючись за кордоном, продовжують навчання в Україні, що несе значне навантаження на дитячий організм;

учні стикаються з проблемами невідповідності у навчальних програмах різних країн, адаптації у новому освітньому середовищі, існуванні мовного бар'єру, неможливості отримання атестату про закінчення навчального закладу для випускників шкіл та інші.

Попри те, що країни Євросоюзу створюють чимало сприятливих фінансових умов для підтримки осіб, що втікають від війни, освітнє середовище, в яке попадають діти за кордоном, часто стає вирішальним фактором повернення чи не повернення сім'ї в Україну. Тому важливим є розробка комунікаційних механізмів та узгодження освітніх програм на міждержавному рівні, порядку зарахування учнів у вітчизняні заклади, якщо ті повертаються після кількох місячного перебування за кордоном та інші.

2. Організація перебування тимчасово внутрішньо переміщених осіб у закладах освіти через створення ліжко місць та тимчасове поселення одна з найважливіших функцій закладів освіти багатьох регіонів у воєнний час. Дуже велика кількість осіб, які втікають від війни, має намір прямувати до країн Євросоюзу, а західні області країни забезпечують в основному їх тимчасове розміщення та сприяють трансферту за кордон. Для цього активно використовується інфраструктура освітніх закладів (школи, дитячі садки, гуртожитки закладів професійної та професійно-технічної освіти), які виконують здебільшого роль тимчасового притулку.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає органам місцевого самоврядування широкі повноваження щодо використання власних коштів місцевого бюджету та майна комунальної власності взагалі. Використання освітньої інфраструктури органами місцевого самоврядування в воєнних цілях може здійснюватися на основі розпоряджень обласних чи районних військових адміністрацій, згідно яких органи місцевого самоврядування зобов'язують забезпечити тимчасове розташування внутрішньо переміщених осіб та/або евакуйованих осіб в закладах освіти, засновниками яких є місцеві ради.

Алгоритм дії місцевих органів влади територіальних громад для реалізації освітніх закладів як тимчасових притулків для осіб, що втікають від війни, такий:

- ✓ прийняття органами місцевої влади рішення про розміщення тимчасово переміщених осіб у закладах освіти громади;
- ✓ вибір та обґрунтування спроможності тих закладів освіти, які надаватимуть відповідні послуги;
- ✓ розробка механізмів забезпечення та організації матеріальної бази для розміщення внутрішньо переміщених осіб, організація харчування, забезпечення трансферту осіб з використанням шкільних автобусів, сприяння переміщенню осіб, що втікають від війни, за кордон, співпраця з громадськими, волонтерськими організаціями, бізнесом тощо.

Для прикладу у освітніх закладах Львівської області станом на 1 березня 2022 року було підготовлено близько 25 тис. місць для тимчасово переміщених осіб (рис. 11).

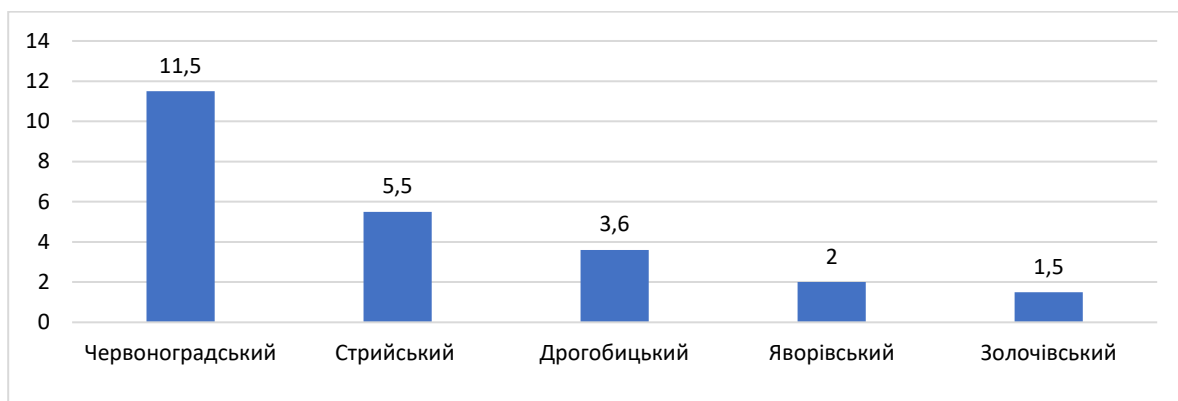


Рис. 11. Кількість місць для тимчасово переміщених осіб у освітніх закладах Львівської області, тис. осіб

Згідно даних Департаменту освіти та науки ЛОДА. режим доступу <https://loda.gov.ua/news?id=66025>

Іншими функціями освітніх закладів стали організація на їх базі пунктів збору гуманітарної допомоги від населення, бізнесу— одягу, взуття, засобів гігієни, запчастин до автомобільного транспорту (транспортні засоби, що поламались у дорозі); залучення до надання допомоги громадських організацій, які допомагають переміщенню осіб за кордон та інші.

Проблеми та ризики забезпечення тимчасово внутрішньо переміщених осіб ліжком місцем у закладах освіти полягають у непристосованості закладів для таких цілей та складності прогнозування необхідної кількості місць, яка зазнає динамічних коливань в залежності від ескалації на фронті, зростанням попиту на певні групи товарів та їх тимчасового дефіциту (наприклад каримати, матраци, спальники, постіль тощо).

3. Бюджетні механізми фінансування освіти у воєнний час. Безумовно підтримка тимчасово переміщених осіб здійснюється не лише на волонтерських засадах, але потребує додаткового фінансування з боку місцевих органів влади та внесення змін до місцевих бюджетів. *На державному рівні було розроблено механізми фінансування, що дозволяють підтримати тимчасово внутрішньо переміщених осіб, а саме:*

- ✓ *спрощено процедуру перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету. Зокрема, збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків здійснюється без погодження відповідною комісією місцевої ради.*
- ✓ *змінено Типову класифікацію видатків місцевих бюджетів шляхом доповнення такими позиціями:*

- ✓ 3230 – видатки, пов'язані з наданням підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні (1070);
- ✓ 8755 – допомога внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні за рахунок коштів резервного фонду місцевого бюджету (1070).
- ✓ надається на безоплатній основі компенсації місцевим бюджетам з резервного фонду державного бюджету *для покриття витрат місцевих бюджетів, понесених на оплату комунальних послуг, спожитих у будівлях (приміщеннях) комунальної форми власності, у яких розміщено тимчасово переміщених осіб;*
- ✓ на потреби воєнного часу (в тому числі на підтримку евакуації тимчасово переміщених осіб у безпечні місця та їх облаштування) урядом прийнято рішення використати залишки освітньої субвенції і субвенції на підтримку осіб з особливими освітніми потребами, акумульованих у місцевих бюджетах на початку цього року (5,6 млрд грн залишків освітньої субвенції, які були накопичені на рахунках місцевих бюджетів станом на 01.01.2022 р.). Причиною накопичення таких великих залишків освітньої субвенції стало виділення Урядом наприкінці 2021 року коштів на придбання шкільних автобусів, зокрема обладнаних місцями для дітей з особливими освітніми потребами, та створення належних санітарно-гігієнічних умов у приміщеннях закладів загальної середньої освіти⁹¹. Такі рішення є необхідними у воєнний час, однак виникають *ризики, що пов'язані із зниженням якості навчального процесу, через зниження обсягів освітньої субвенції, припинення фінансування окремих освітніх програм, обмеженням можливості інклюзивної освіти, тощо.*

3. Організація відновлення навчального процесу у освітніх закладах регіонів та залучення до нього учнів з числа внутрішньо переміщених осіб.

Через майже три тижні від початку навчання, починаючи з 14 березня 2022 року, після прийняття Міністерством освіти та науки рішення про відновлення навчального процесу, навчання (здебільшого дистанційне) було відновлене у 13-ти областях (західні та центральні регіони), а у дев'яти областях дистанційне навчання розпочалось частково. Станом на 30 березня до навчання в країні повернулися понад 3,3 млн учнів, а частка тимчасово внутрішньо переміщених дітей, які долучилися до навчання з інших областей, склала понад 62 тисячі осіб.⁹²

У Львівській області з 14 березня із 1130 шкіл 54 (4,6%) відновили навчання у закладах середньої освіти в очному форматі. До навчання на початок відновлення навчального процесу залучено 3573 дитини з числа тимчасово переміщених осіб, основна частка яких з Київської та Харківської областей або 1,9% від загальної кількості учнів Львівщини.

⁹¹Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінет міністрів України. URL: <https://mon.gov.ua/ua>

⁹² За даними Міністерства освіти та науки України.

Не лише будівлі закладів загальної середньої освіти використовуються для розміщення тимчасово переміщених осіб, але і шкільні автобуси, які в мирний час возили учнів, зараз допомагають волонтерам, аби розвозити людей і поселяти їх у підготовлені освітянами приміщення.

Критично важливою не лише для економіки, але й для обороноздатності країни є професійно-технічна освіта (гостро зросла потреба у зварювальниках, слюсарях, механізаторах, токарях, електриках й інших технічних професіях). ЗП(ПТО) започаткували нові види діяльності - стали виготовляти протитанкові їжаки, шити спеціальний одяг, плести маскувальні сітки, готувати страви для переселених осіб, займатись розселенням людей та інше. Навчальний процес тут відновлено здебільшого у дистанційному форматі.

Поступово навчальний процес відновлюється у закладах позашкільної та дошкільної освіти більшості регіонів. Заклади дошкільної освіти, маючи ліжка, спальні кімнати, санвузли, їдальні були більш пристосовані для приймання тимчасово переміщених осіб, порівняно зкладами загальної середньої освіти, однак *виник новий ризик неможливості відновлення у багатьох закладах дошкільної освіти оф лайн освіти. З однієї сторони, існує необхідність відновлення роботи підприємств, бізнесу та сплати податків до бюджетів, а з іншої – у працівників, що виховують дітей дошкільного віку, обмежені можливості щодо залучення дітей у закладах дошкільної освіти через розміщення там тимчасово переміщених осіб. На відміну від загальної середньої освіти, де в останні роки широко використовується дистанційна форма навчання, заклади дошкільної освіти можуть лише частково виконувати свої функції через здійснення дистанційного навчання.* Так лише у кількох регіонах деякі дошкільні заклади використовують елементи дистанційного навчання, а також створюють чергові групи навчання у ЗДО, а у решти регіонів наразі освітній процес не відбувається.

Для залучення учнів з числа тимчасово переміщених осіб до навчального процесу використовуються різні варіанти, а саме: їх навчання у освітніх закладах регіонів, в які вони переміщені; навчання на платформі всеукраїнських дистанційних шкіл таких як: Всеукраїнська школа онлайн, Школа «Оптіма», Атмосферна школа та інші.

Водночас в умовах ведення війни ***дистанційне навчання учнів з числа тимчасово переміщених осіб зумовлене низкою проблем***, серед яких відсутність їх доступу до комп'ютерів, планшетів, інтернету; відсутність підручників; у багатьох навчальних закладах відкрита лише одна навчальна опція - "екстернат" (доступ до своїх матеріалів, без можливості відвідувати уроки онлайн із вчителем та отримати зв'язок із перевіркою завдань); навчальний процес переривається постійними «тривогами» та інше.

З новими викликами зустрілись випускники навчальних закладів, які готувалися до зовнішнього незалежного тестування й вступу до українських вишів. Міністерством освіти та науки було прийнято рішення у 2022 році звільнити від державної підсумкової атестації (ДПА) випускників шкіл, а зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) провести у спрощеному форматі. Зокрема, воно проводитиметься як і раніше оф лайн, проте буде лише один мультипредметний тест,

(складатиметься з трьох предметів – українська мова (без літератури), математика, історія України, який розрахований на 80 хвилин. *Видається правильним спрощення процедури проведення зовнішнього незалежного тестування в умовах війни, однак попри таку необхідність виникає низка ризиків для майбутніх абітурієнтів:*

- ✓ багато цьогорічних випускників шкіл при виборі майбутніх професій у підготовці до ЗНО зробили вибір предметів, які були необхідні для вступу на основі даних попередніх років. Окрім обов'язкових предметів вони готували такі предмети, як фізика, хімія, біологія, іноземні мови та інші, які тепер не актуальні, натомість їм доведеться інтенсивно готувати історію України у обмеженому проміжку часу;
- ✓ через воєнний стан та постійні «тривоги», написання тесту ЗНО відбуватиметься не в один наперед визначений день та час для усіх випускників незалежно від регіону, а впродовж десяти – п'ятнадцяти днів у різних регіонах. Хоча Міністерством освіти та науки готуються різні варіанти тесту для різних днів його проведення, однак це ставить абітурієнтів у нерівні умови (тести можуть бути не рівноцінні по складності, абітурієнти, що складатимуть тест пізніше зможуть врахувати помилки попередніх тестів, тощо);
- ✓ існує загроза переривання написання тесту регулярними «тривогами», що вимагатиме призупинення процесу написання тесту та переходу у безпечне місце з подальшим відновлення написання після відбою «тривоги»;
- ✓ неможливо скласти іспит без критичного ризику для життя і здоров'я випускників на тимчасово окупованих територіях України, що потребує розробки механізмів перевезення учнів, що мають намір скласти тест ЗНО у неокуповані регіони.

Однак учні з регіонів, що постраждали внаслідок війни чи опинилися під окупацією, знаходяться у нерівних умовах порівняно з іншими, що вимагає розробки механізмів спрощеної процедури зарахування до закладів вищої освіти. Зокрема, Департаментом освіти і науки Львівської ОДА було запропоновано механізм відтермінування ЗНО, а саме: діти вступають за заявами, навчаються дистанційно перший семестр, а потім проходять незалежне тестування. І лише після цього визначається, хто лишається, хто йде в інший заклад вищої освіти, або інший навчальний заклад нижчого рівня, що відповідає рівню його підготовки та знань.

Отже, освітня інфраструктура територіальних громад окремих регіонів внаслідок ведення воєнних дій, регулярних ракетних обстрілів зазнала значних пошкоджень, а іноді і руйнувань, що унеможлиблює її використання за умов що склалися. В той же час, значна частка освітньої інфраструктури у відносно стабільних регіонах дещо змінила призначення та стала пунктами локалізації осіб, що втікають від війни. Нові функції освітніх закладів по'язані із ризиками їх спроможності забезпечення тимчасово внутрішньо переміщених осіб ліжком місцем, що зумовлено складнощами прогнозування необхідної кількості місць, яка зазнає динамічних коливань в залежності від ескалації на фронті, зростанням попиту на певні групи товарів та їх тимчасового дефіциту.

Підтримка тимчасово переміщених осіб потребує додаткового фінансування з боку місцевих органів влади та внесення змін до місцевих бюджетів. На державному рівні розроблені певні механізми фінансування цих процесів, зокрема використання залишків освітньої субвенції і субвенції на підтримку осіб з особливими освітніми потребами, акумульованих у місцевих бюджетах на початку року для підтримки тимчасово внутрішньо переміщених осіб. Такі заходи є першочерговими та необхідними, проте у перспективі породжують нові ризики розвитку інклюзивної освіти, освіти у сільській місцевості тощо.

Відновлення навчального процесу у закладах освіти відбувається не у всіх регіонах та здебільшого у дистанційній формі з переважанням екстреного навчання. Позитивним чинником є прийняття рішення про проведення зовнішнього незалежного оцінювання попри ведення у країні війни, яке відбудеться у спрощеній формі та складних умовах. Такі заходи є необхідними та носять вимушений характер, проте у перспективі нажаль можуть мати негативний вплив на рівень знань учнів.

Управлінські активи в системі забезпечення життєдіяльності територіальної громади в світлі сучасних викликів

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що місцеве самоврядування включає власне територіальну громаду і органи місцевого самоврядування, та є правом територіальної громади, яким вона користується або ж самостійно здійснює місцеве самоврядування через органи самоорганізації населення. Відповідно до цього, функції органів місцевого самоврядування визначаються повноваженнями, наділеними в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Розглядаючи функції органів місцевого самоврядування слід констатувати, що не всі здійснюють їх в повному обсязі та з належною якістю. Очевидно за такої ситуації окреслюється проблема нерівності добробуту територіальних громад, опосередкованого діяльністю органів місцевого самоврядування. Відтак окреслення сучасних трендів та викликів ефективного управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування набуває особливої уваги.

Попри позитиви адміністративно-фінансової децентралізації, яка покликана не тільки наблизити послуги до безпосереднього дотримувача, а й активізувати потенціал місцевого соціально-економічного розвитку територіальних громад, слід звернути увагу на недоліки, що можуть гальмувати вказані процеси. Незважаючи на те, що в усьому світі існують значні відмінності у можливостях та ресурсах, якими розпоряджаються органи місцевого та регіонального самоврядування, локальний контекст також вказує на існуючі бар'єри, серед яких варто виокремити: локальні обмеження потенціалу, такі як відсутність знань, навичок чи відповідних інституцій розробляти та впроваджувати політику, приймати рішення або забезпечувати прозорість і підзвітність.

Експерти зазначають, що основою управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування є вміння прогнозувати потреби в людських ресурсах, планувати кар'єру працівників органів місцевого самоврядування; організовувати конкурсний відбір на вакантні посади в органах місцевого самоврядування; оцінювати професійні компетенції працівників місцевого самоврядування при прийнятті їх на службу; розробляти посадові інструкції службовців місцевого самоврядування; формувати загальні та спеціальні вимоги до кандидатів на посаду службовців місцевого самоврядування; підвищувати рівень професійних компетенцій службовців органів місцевого самоврядування; встановлювати індикатори виконання завдань службових завдань [1].

Водночас питання управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування слід розглядати через призму різноманітних аспектів, які тією чи іншою мірою впливають на ці процеси, а саме:

- забезпечення організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, що визначає структуру штатних працівників та їхню відповідальність у реалізації функцій органів місцевого самоврядування ;

- формування комплексу знань, умінь та навичок для застосування їх в професійній діяльності у різних сферах (в галузі освіти, медицини, культури, спорту, громадського порядку, економічного розвитку, раціонального використання природних ресурсів та ін.);

- виконання функцій відповідно до наданих повноважень, а також досягнення запланованих результатів;

- збільшення надходжень до бюджету територіальної громади, в першу чергу з власних джерел (податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на нерухомість та ін.).

Формування організаційної структури та штатного розпису будь-якого органу місцевого самоврядування є виключними повноваженнями та відповідальністю голови і відповідної ради самого органу місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» затвердження структури виконавчих органів влади, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів належить до компетенції голови та місцевої ради. Голова відповідної ради вносить пропозиції щодо зазначених питань, які затверджуються на пленарному засіданні. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають автономність та право затверджувати штатний склад, виходячи з власного бачення та наявних можливостей.

В цьому контексті експерти підкреслюють, що «автономія місцевого самоврядування повинна базуватися або спиратися на певні загальноприйняті принципи, такі як «відповідальність за ефективне використання публічних коштів» або «узгодженість місцевих рішень та процедур стратегії розвитку громади та країни в цілому» [2].

Таким чином, фахівці справедливо зауважують, що з огляду на самостійність органу місцевого самоврядування вирішувати питання розвитку своєї громади, кожен з них має право сформулювати унікальну структуру, що не потребує законодавчого врегулювання. Загалом організаційна структура апарату управління визначає функції в межах кожного структурного підрозділу й працівниками, що входять до його складу, закріплюється в штатному розписі, положенні про відділ та/або управління, в співвідношенні структурних підрозділів й працівників апарату [3]. Огляду на це, структура апарату управління територіальної громади повинна формуватися з урахуванням фактичного обсягу повноважень відповідного органу місцевого самоврядування, та відповідно розподілу службових обов'язків між структурними підрозділами, а також розміру територіальної громади, кількості старостинських округів та фінансової спроможності.

Практика функціонування територіальних громад підтверджує вищий рівень забезпечення людськими ресурсами у громадах, створених навколо міст та районних центрів. Водночас нові повноваження та вимоги до працівників органів місцевого самоврядування потребують виконання складніших завдань. У сільських територіальних громадах немає цього резерву людських ресурсів з огляду на

передачу нових повноважень місцевого самоврядування і необхідність вирішення завдань, які раніше виконувалися на рівні районів.

Низький рівень організаційної спроможності територіальних громад зумовлений:

- наявністю вакантних посад, на які не оголошуються конкурси;
- відсутністю обґрунтованих параметрів запланованих видатків на апарат ради та ін.
- незабезпеченням повноважень у повному обсязі за іншими напрямками функціонування територіальних громад.

З огляду на це, оцінимо використання людських ресурсів через призму функціонування органів місцевого самоврядування. Загалом, функціональні обов'язки працівники органу місцевого самоврядування більшою мірою є типовими з огляду на передані повноваження. Однак, структура і апарат управління доволі різняться за територіальними громадами. Суттєво відрізняються і підсумкові результати діяльності територіальних громад.

Серед власних повноважень територіальних громад – ефективне управління на місцевому рівні, що забезпечується органами місцевого самоврядування. Для цього необхідно:

- ✓ оптимізувати структуру апарату управління в частині визначення чисельності та складу апарату управління (відповідно до повноважень і чисельності громади) як способу мінімізації неефективних видатків;
- ✓ забезпечити розвиток професійних знань і компетентностей працівників органів місцевого самоврядування як важливої умови сприяння соціально-економічному розвитку територіальної громади, мотивування працівників залежно від досягнутих результатів чи поширення соціально-економічних ефектів;
- ✓ сприяти партисипативному управлінню, що передбачає залучення жителів територіальної громади до вирішення питань соціально-економічного розвитку;
- ✓ сформувати середовище, що сприятиме довгостроковому соціально-економічному розвитку територіальної громади [4].

Передача значної кількості повноважень потребує відповідного *фінансового забезпечення*. Однак, навіть маючи значні фінансові ресурси не усім територіальним громадам вдається досягнути високих результатів. Доволі часто це пов'язано з відсутністю кваліфікованих працівників, або надто «роздутими штатами», що відволікають значні обсяги ресурсів, які б мали спрямовуватись на інші цілі.

Видатки на державне управління є одними із найбільш проблемно-дискусійних, оскільки, з одного боку, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративних послуг населенню громади, належною організацією соціальних, медичних, освітніх, культурних, спортивних та інших послуг, а з іншого – безпосередньо залежать від позиції органу місцевого самоврядування у визначенні їхніх суттєвих умов (кількість штатних одиниць, заробітна плата, преміювання тощо), що відповідно зумовлює варіацію між територіальними громадами [4]. Окрім того, зазначені видатки, як частка власних доходів, враховуються як один із параметрів визначення фінансової

спроможності територіальних громад: розмір видатків на управління в структурі власних доходів не повинен перевищувати 20%.

Упродовж 2018-2020 рр. видатки на загальнодержавні функції органів місцевого самоврядування зросли на 9,2 млрд. грн., що свідчило про невідповідність цього процесу та неефективність використання зазначених коштів. Найбільший обсяг видатків, зважених на чисельність населення в розрізі областей спостерігаємо у Полтавській та Київській областях, натомість Донецька та Луганська характеризуються найменшим розподілом зазначених видатків на 1 населення.

Значне відволікання бюджетних ресурсів потенційно зменшує можливості фінансування публічних послуг та здійснення капітальних видатків. Варіація в розрізі територіальних громад є значною: найбільше значення 82,2% у Ланчинській територіальній громаді Івано-Франківської області та найменше – 5,1% у Дніпровській громаді Дніпропетровської області, що складає 16 разів (рис. 12). Відтак, зазначене ставить під сумнів можливості розвитку територіальних громад у зв'язку з використання понад 65% бюджетних ресурсів на зазначені цілі.

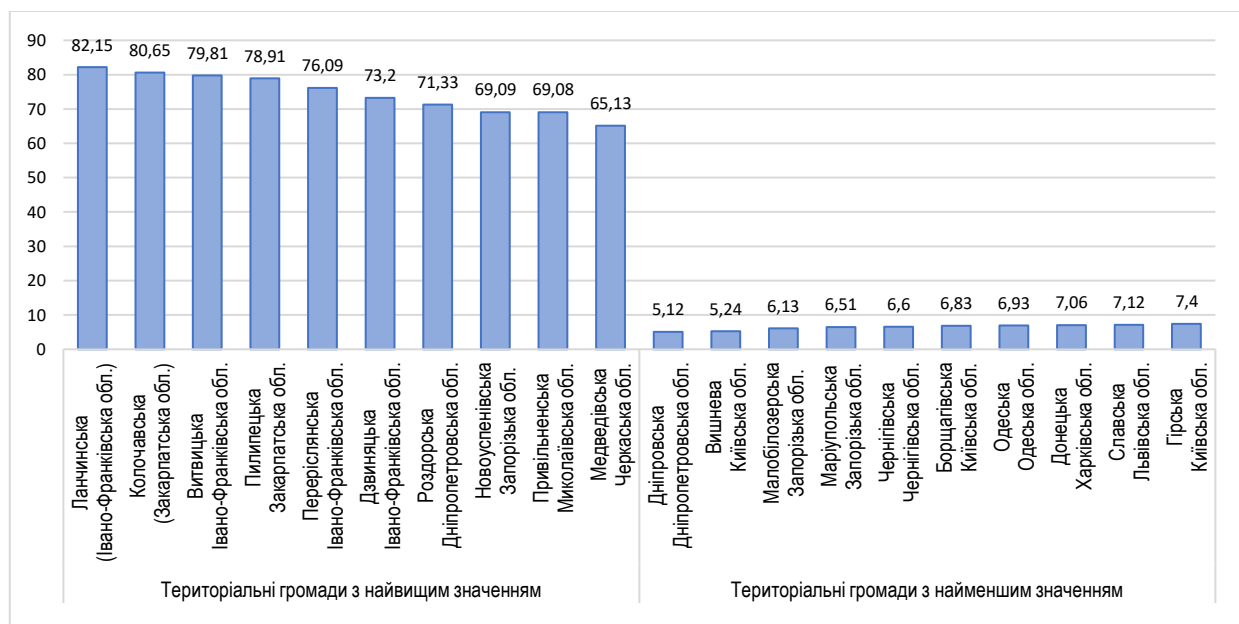


Рис. 12. Територіальні громади з найменшими та найбільшими частками видатків на апарат управління в структурі загальних видатків, 1.07.2021 р.

Джерело: Офіс підтримки реформ

Звернемо увагу, що найнижчі позиції в переважній більшості зайняли сільські, та в окремих випадках, селищні, громади. Окрім того, найбільша кількість цих громад розташовані у Івано-Франківській області. І, навпаки, найменшу частку управлінських видатків у сукупних видатках демонструють міські громади, зважаючи на їх «масштаб» та вищий рівень фінансової спроможності. Зважаючи на це, сільські та селищні громади повинні виважено ставитись до формування апарату управління, а також встановлювати обґрунтований розмір заробітної плати його працівникам.

З позиції бюджетної спроможності видатки на управління в органах місцевого самоврядування переважно оцінюють як частка в загальному фонді бюджету територіальної громади. Зважаючи на різну спроможність слід вказати, що функціональне коло виконуваних обов'язків працівників органів місцевого самоврядування, а відтак і їхня чисельність у дотаційних територіальних громадах може бути навіть вищим, оскільки потребує більше знань та зусиль для нарощення бюджетної спроможності.

Варто звернути увагу, що відсутність фахівців відповідної кваліфікації або ж низька кваліфікація працівників органів місцевого самоврядування в контексті необхідності виконання повноважень та реалізації функцій призводить до проблем необґрунтованого планування та неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, а в окремих випадках, навіть неспроможності скористатися коштами державних субвенцій на розвиток громад. І навпаки, конвертація ефективної роботи та зусиль органів місцевого самоврядування проявляється у зростанні доходів, поданні проєктів місцевого та регіонального розвитку.

Зважаючи на реконфігурацію територіальних громад з 2021 р. з огляду на повсюдність адміністративно-територіального устрою, оцінити результати їх функціонування через призму приросту податкових надходжень не видається можливим. Водночас практика виконання бюджетних надходжень, у цьому випадку податку з доходів фізичних осіб, вказує на проблеми неефективного планування, при чому як у громадах, у яких спостерігається найбільше недовиконання надходжень, наприклад у Козівській територіальній громаді (55%) при середньому рівні по усіх громадах Львівської області 77%, так і у Підберізіцівській територіальній громаді, у якій уже станом на 1.10.2021 р. відзначаємо перевиконання на 4% (рис. 13).

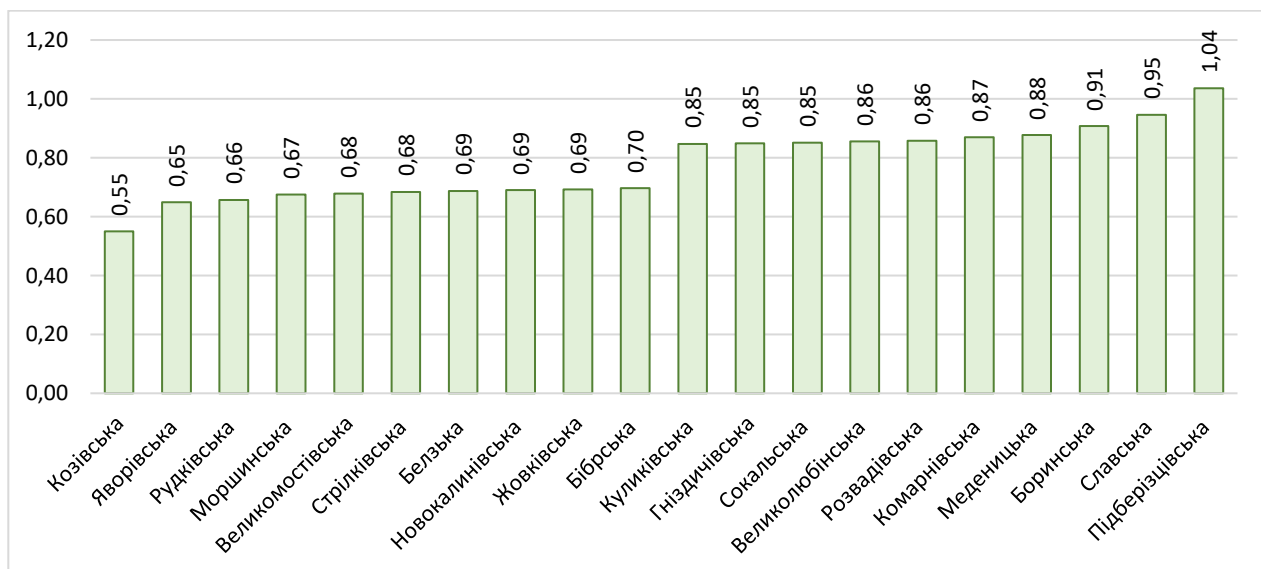


Рис. 13. Порівняння фактичних надходжень ПДФО із запланованими в територіальних громадах Львівської області, станом на 1.10.2021 р.

Джерело: складено за ⁹³

⁹³ Державний веб-портал бюджету для громадян URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Серед експертів панує думка, що через брак навиків та неможливість підготовки якісних заявок органами місцевого самоврядування саме сільських територіальних громад, існує їх неспроможність брати участь у програмах місцевого та регіонального розвитку. Водночас на прикладі територіальних громад Львівської області упродовж 2016-2020 рр. ця теза спростовується, адже Давидівська територіальна громада, яка подала найбільшу кількість проектних заявок для участі в конкурсі Державного фонду регіонального розвитку, є сільською (рис. 14).

Не оцінюючи якість поданих заявок, зазначене підтверджує, що наявність ефективного відділу/сектору, у компетенції працівників якого є залучення додаткових ресурсів (як у випадку з Давидівською територіальною громадою – відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій) є чи не найкращим підтвердженням успіху в реалізації будь-яких ініціатив як на місцевому, так і регіональному рівнях.

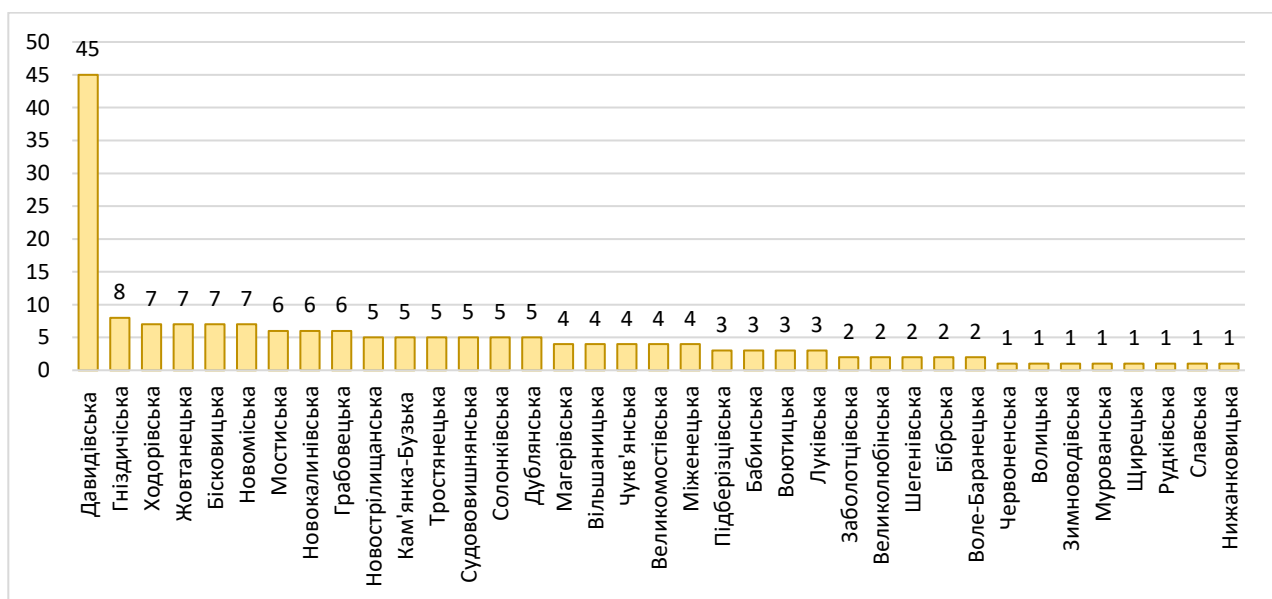


Рис. 14. Участь територіальних громад Львівської області у конкурсі Державного фонду регіонального розвитку, 2016-2020 рр.

Джерело: згруповано за даними Державного фонду регіонального розвитку

Позитивно оцінюючи вплив кількості поданих проектних заявок в окремих громадах на результуючий показник ефективності використання бюджетного потенціалу у сфері управління, вбачаємо необхідним створення структурного підрозділу (або ж окремої посади), що забезпечуватиме підготовку та подання проектів та відповідно залучатиме додаткові матеріальні й фінансові ресурси [5].

Загалом вирішення наявних проблем у забезпеченні людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадженні дієвих програм підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, забезпеченні престижності служби в органах місцевого самоврядування та можливості кар'єрного зростання, реформуванні системи оплати праці. Фахівці зауважують, що ці завдання можуть бути вирішені у новому законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6]. Окрім того, прийняття закону забезпечить дотримання

принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, залучення професійних фахівців до служби в органах місцевого самоврядування, автономність діяльності органів місцевого самоврядування та ряд інших важливих аспектів.

Формування нових підходів до управління людськими ресурсами в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в напрямку посилення інституційної, організаційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у реалізації покладених на них завдань та функцій потребує урахування трендів та викликів, пов'язаних із управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування. Серед ключових є: законодавче унормування служби в органах місцевого самоврядування через прийняття відповідного закону; забезпечення реальної конвертації роботи працівників органів місцевого самоврядування у вищий рівень фінансової спроможності та надання якісних публічних послуг; оцінювання результатів діяльності посадових осіб різних структурних підрозділів, та, у разі потреби, підвищення їхніх професійних компетенцій.

Незабезпеченість ОТГ фахівцями чи недостатня кваліфікація останніх результуються у неефективному використанні фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності розробити ефективні якісні інвестиційні проекти та отримати фінансову підтримку, а також у неготовності до впровадження стратегічного планування.

На превалюванні інтересів політичних партій над інтересами виборців для корпусу депутатів рад територіальних громад як проблемі управлінських активів органів місцевого самоврядування наголошує Стратегія розвитку галузі Асоціації міст України.⁹⁴

Говорячи про управлінський актив приватного сектору, варто наголосити на декількох важливих аспектах:

- ✓ територіальним громадам може бути складно оцінити вагомість їхнього вкладу, оскільки найчастіше компетентні фахівці, здатні ефективно працювати на управлінських позиціях громад, задіяні у розбудові приватних компаній, а не своєї громади;

- ✓ внаслідок глобалізації та конкуренції сьогодні управлінці можуть бути немісцевими, тобто отримати роботу на території громади, проживаючи та/чи будучи задіяними у розвиток інших територіальних громад, то зазначене може знизити їх ефективність та корисність для розвитку громади через нестачу бажання, можливостей чи лояльності до громади, у якій такі управлінці працюють. Це може бути проблемою, оскільки важливу роль відіграє не просто нестача людей як потенційних кадрів, а нестача тих фахівців, що мають необхідні навички, мотивацію та демонструють вищий рівень залученості до розвитку конкретної територіальної громади;

⁹⁴ Стратегія розвитку галузі. Асоціація міст України: сайт. 2021. URL: <https://auc.org.ua/galuz/kadry-ta-organizaciya-roboty#problems>

✓ варто також взяти до уваги тривалість робочого часу та рівень зайнятості таких фахівців, оскільки зазвичай вони менш доступні у робочий час, коли відбувається багато заходів, пов'язаних із розвитком громад⁹⁵;

✓ - частина управлінського активу територіальних громад також втрачається через припинення функціонування локальних підприємств, які вони у певних територіальних громадах розвивали та якими управляли. Однак, будівництво нових виробничих підприємств, злиття та поглинання чи прихід на територію громади роздрібних мереж тощо сприяють зростанню кількості управлінців.⁹⁶

Аналізуючи управлінський актив громадських організацій, варто зауважити, що зазначені організації можуть наймати професійний персонал зі специфічною освітою або професійною підготовкою (наприклад, у судовій, дослідницькій сфері) для моніторингу політики, розробки та управління організаційними цілями і стратегіями, а також спілкування з іншими зацікавленими сторонами.

Часто представники громадських організацій (наприклад, бізнес-асоціацій) беруть активну участь у політичному позиціонуванні та розвитку громад, оскільки мотивовані відстоюванням власних економічних інтересів. Зауважимо, що бізнес-асоціації зазвичай мають значні фінансові ресурси та персонал, для якого характерний високий рівень професіоналізму. Як наслідок, їх управлінський актив може зробити значний внесок у розвиток територіальної громади, зважаючи на наявні компетенції.^{97 98}

Підсумовуючи сказане вище, можемо констатувати, що вітчизняна наукова думка тяжіє до включення до його складу виключно представників органів державної влади та місцевого самоврядування, ототожнюючи управлінський потенціал із кадровим забезпеченням. Однак, представники приватного та неурядового секторів також складають вагомую частину управлінського активу територіальних громад та можуть суттєво впливати на ефективність територіальної громади в частині її розвитку, ефективного використання активів та надання якісніших послуг мешканцям.

Кожна з основних груп управлінських активів має свої особливості, котрі обов'язково потрібно враховувати. Зокрема, для управлінських активів державного сектору проблемними точками можуть виступати їх якісний склад та потреба швидко діяти за умов невизначеності та розширення повноважень у контексті децентралізаційних перетворень, а також загроза превалювання політичних чи особистих інтересів над інтересами місцевих мешканців. Для управлінських активів приватного сектора вагому роль відіграє проблема ідентифікації з конкретною територіальною громадою, оскільки фахівці часто є мешканцями однієї територіальної громади, а працюють в іншій та готові активніше працювати задля її розвитку. Також варто враховувати, що кількість часу, який управлінські активи

⁹⁵ Kolzow D. R. Developing community leadership skills. An introduction to community development (edited by Rhonda Phillips and Robert H. Pittman London). New York : Routledge. 2009.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Halpin D. R., Fraussen B. Laying the groundwork: Linking internal agenda-setting processes of interest groups to their role in policy making. Administration and Society. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399717728094>.

⁹⁸ De Bruycker I., Berkhout J., Hanegraaff M. The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. Governance. 2019. 32(2). Pp. 295–312.

приватного сектора виділяють на роботу над розвитком територіальної громади зазвичай є нижчою, ніж у державному чи неурядовому секторі через тривалість робочого часу та залученість у робочі процеси приватних організацій. Управлінські активи неурядового сектора мають свої проблемні точки, наприклад, залежність можливості залучати професіоналів від величини фінансування неурядової організації, а також мотиваційні аспекти роботи в таких організаціях.

Співпраця між управлінськими активами державного, приватного та неурядового секторів є дуже важливою, оскільки злагоджена взаємодія між ними уможливорює боротьбу із тиском з боку груп інтересів, ефективну роботу кожного з секторів та, як наслідок, сприяє розвитку територіальної громади.

Якість управлінських активів та напрями їх капіталізації

Проблеми браку кваліфікованих кадрів сьогодні знаходяться в центрі уваги сучасної науки і практики. Також важливого значення набувають питання кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Саме тому необхідно провести детальний аналіз інформації щодо рівня освіти посадових осіб місцевого самоврядування (табл. 6) та рівня їх знань (рис. 15).

Таблиця 6

Рівень освіти в органах місцевого самоврядування, %

Рівень освіти	Органи місцевого самоврядування		
	Міські	Селищні	Сільські
Третій рівень вищої освіти	2,8	1,4	0,3
Другий рівень вищої освіти (магістр)	90,1	81,8	74,5
Перший рівень вищої освіти (бакалавр)	1,4	9,5	9,7
Початковий рівень вищої освіти (молодший спеціаліст)	5,6	6,8	9,7
Професійно-технічна освіта	0,0	0,7	5,0
Повна загальна освіта	0,0	0,0	0,7
Неповна загальна освіта	0,0	0,0	0,0

Джерело: складено за ⁹⁹

Отже, дані табл. 6 дозволяють стверджувати про суттєву перевагу осіб, які працюють в міських органах місцевого самоврядування, з вищою освітою та, швидше за все, відповідним рівнем професіоналізму та компетентності. Та, на жаль, необхідно зауважити, що в сільських органах місцевого самоврядування є працівники із лише повною загальною освітою.

При цьому, понад 50% респондентів допускають, що проблеми в діяльності органів місцевого самоврядування виникають через недостатній рівень знань працівників, а 16,1% респондентів повністю переконані в цьому¹⁰⁰.

⁹⁹ Аналіз навчальних потреб об'єднаних територіальних громад України URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/prezentaci-a-tna-ukraine-2018-2019-final-repor-app6-presentation-ukr.pdf>

¹⁰⁰ Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт. 2019. URL:

Також необхідно акцентувати увагу на досвід роботи в органах місцевого самоврядування (рис. 15). Адже, окрім того, що посадова особа органу місцевого самоврядування повинна бути професіоналом у своїй справі, володіти відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, вона також повинна мати досвід роботи в органах.

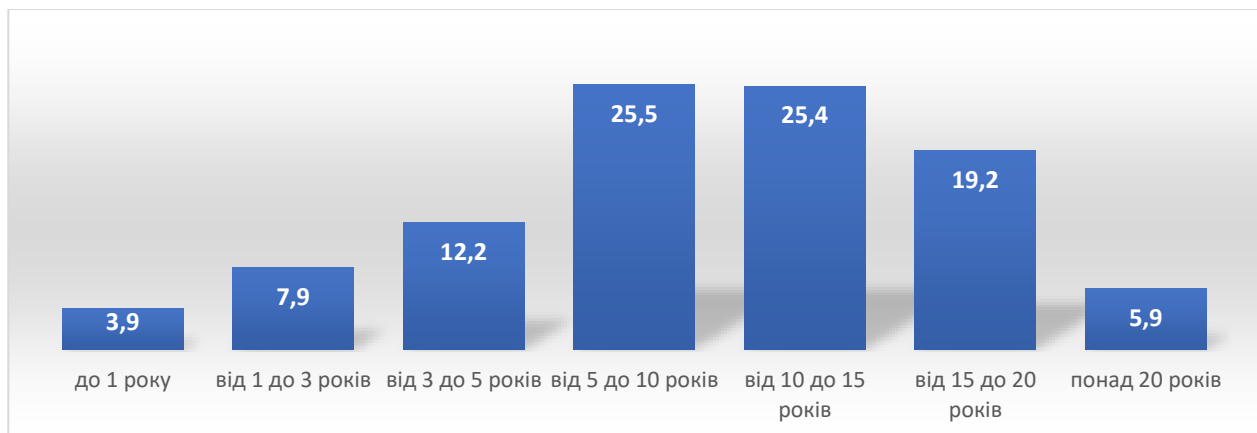


Рис. 15. Стаж роботи в органах місцевого самоврядування (узагальнені дані за 2014-2019 рр.)

Джерело: складено за ¹⁰¹

Як свідчать дані рис. 15, серед працівників органів місцевого самоврядування у період 2014-2019 рр., найбільша чисельність осіб зі стажем від 5 до 20 років. І це підтверджує проблему, яка полягає в тому, що з впровадженням реформ в напрямі децентралізації, що супроводжувалися розширенням повноважень ТГ, помітно зросла потреба у забезпеченні органів місцевого самоврядування кваліфікованими працівниками та працівниками з досвідом роботи. ТГ, які були створені навколо районних та обласних центрів, мають краще забезпечення кваліфікованими кадрами. Ситуація із кадровим забезпеченням органів місцевого самоврядування сільських ОТГ значно гірша. Як показує практика, у багатьох громадах проблему частково вирішують шляхом залучення працівників з районних державних адміністрацій, які були розформовані в умовах адміністративно-територіальної реформи на районному рівні. Та, на жаль, у деяких випадках це не спрацьовує, оскільки такі фахівці не готові працювати в органах місцевого самоврядування сільських ТГ¹⁰².

Для більш ґрунтовної оцінки передумов формування кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування важливо також проаналізувати загальний рівень діяльності ОТГ за окремими напрямками. Згідно результатів аналітичного звіту, який було проведено з метою дослідження навчальних потреб представників органів

<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PI DVISCH%20KVALIFICACII/analichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-reportukr-f-1.pdf>

¹⁰¹ Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт. 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PI DVISCH%20KVALIFICACII/analichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-reportukr-f-1.pdf>

¹⁰² Там само.

місцевого самоврядування України, дозволив виділити ключові характеристики оцінки діяльності органів місцевого самоврядування (рис. 16).

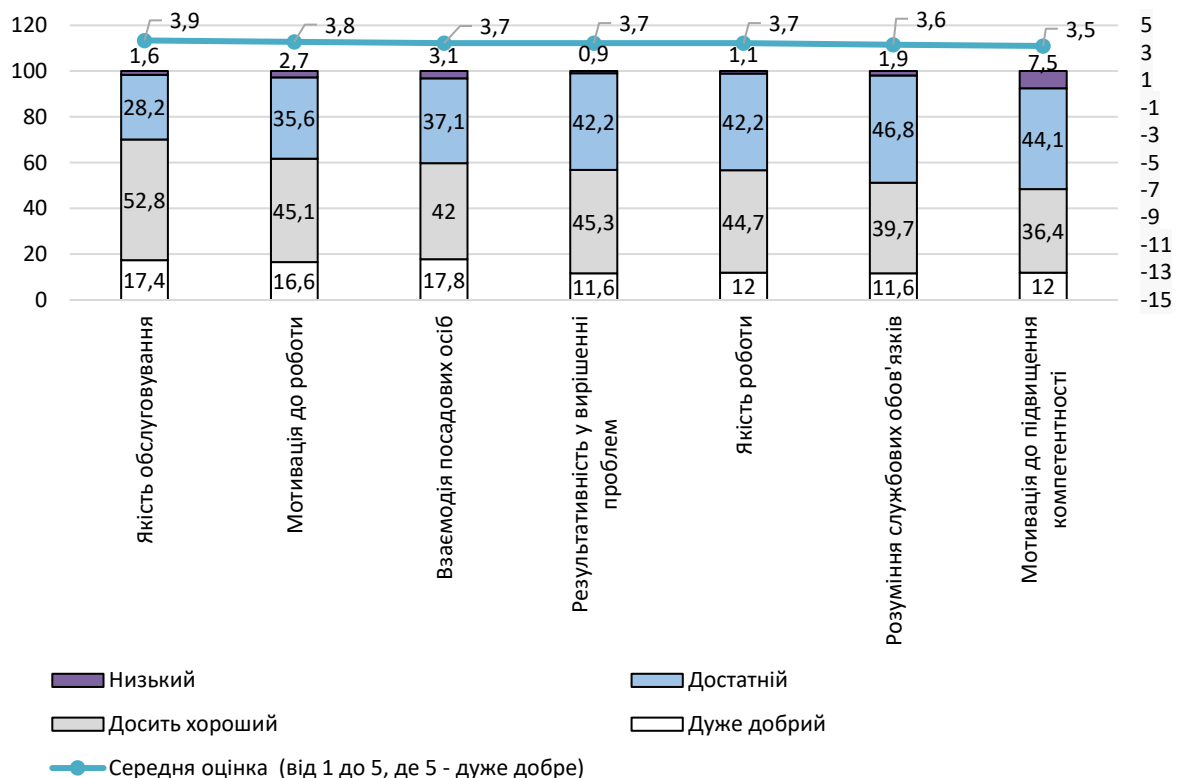


Рис. 16. Середні оцінки якості управління органів місцевого самоврядування за окремими напрямками (% серед усіх респондентів*).

*Респондентами є голови ТГ, голови обласних рад, представники асоціацій органів місцевого самоврядування, експерти

Джерело: складено за ¹⁰³

Окрім цього, в рамках вищезазначеного дослідження, було здійснено аналіз чинників, які впливають або можуть впливати на підвищення ефективності діяльності ОТГ. Хоча недостатня компетентність не сприймається представниками ОТГ як одна з головних труднощів у діяльності органу самоврядування, але водночас 56,9% респондентів вважають, що саме підвищення рівня компетентності працівників виконавчих органів є чинником підвищення ефективності їхньої роботи. Рідше як чинники підвищення ефективності роботи називалися підвищення оплати праці (31,3%) та запровадження системи оцінювання результатів діяльності (26,5%).

Важливо зазначити, що проблеми у діяльності органів місцевого самоврядування виникають також і з політичних причин. Зокрема, існують випадки усунення голів громад від виконання своїх повноважень шляхом висловлення

¹⁰³ Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт. 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PI%20VISCH%20KVALIFIKACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-reportukr-f-1.pdf>

недовіри місцевою радою. Ці випадки свідчать, з одного боку, про загострення політичної боротьби на територіальному рівні, а з іншого боку – про невміння домовлятися, вести переговори, досягати компромісу.

Слід зазначити, що основними топ-3 чинниками, які впливають на рівень привабливості роботи в органах місцевого самоврядування особисто для опитаних респондентів є: взаємовідносини в колективі (57,3%), цікава робота (33,7%), стабільна робота (33,7%). Та, водночас, на думку голів ТГ, топ-чинниками, які є найбільш важливими для працівників органу місцевого самоврядування і роблять його привабливим місцем роботи, є: рівень заробітної плати (83,8%), хороші відносини в колективі (62,1%), стабільність роботи (39,1%) і можливості для професійного розвитку (33,8%).

За даними Державної служби зайнятості структура вакансій за видами економічної діяльності станом на 1 травня 2022 року, була наступною: 24% вакансій пропонувалося у сфері сільського господарства; 18% – на підприємствах переробної промисловості; 13% – в оптовій та роздрібній торгівлі; 7% – у сфері транспорту; 7% – у сфері освіти; 6% – в державному управлінні й обороні. Також, необхідно зазначити, що серед професій, де спостерігалась найбільша нестача вакансій третє місце посідають спеціалісти державної служби (місцевого самоврядування) – для 3,7 тис. безробітних є 68 вакансій.¹⁰⁴

Та важливою є думка працівників органів місцевого самоврядування щодо привабливості чи непривабливості роботи в органі місцевого самоврядування по відношенню до інших наявних пропозицій на ринку праці. Серед респондентів, 49,9% дуже задоволені або достатньо задоволені своєю роботою в органі місцевого самоврядування, 28,8% скоріше задоволені. Водночас, лише 26,9% вважають, що робота в органі місцевого самоврядування дуже приваблива або приваблива по відношенню до інших пропозицій на ринку праці, 33,1% вважають скоріше привабливою. В середньому, респонденти на 4,8 з 7 можливих балів оцінили привабливість своєї роботи¹⁰⁵.

Для вирішення проблеми удосконалення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування необхідне залучення науково-педагогічних і наукових працівників, представників органів місцевого самоврядування, експертів, до участі у роботі семінарів, нарад, зустрічей тощо як складової у системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, а також проведення семінарів, навчань, практикумів, конференцій з метою просвітницької, наукової, інформаційної та методичної роботи серед депутатів та представників територіальних громад областей України. Виконавцями таких заходів повинні стати обласні ради, асоціації органів місцевого самоврядування та заклади вищої освіти. Вважаємо за необхідне прийняття закону Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція) для забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування,

¹⁰⁴ Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

¹⁰⁵ Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт. 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PI%20VISCH%20KVALIFIKACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-reportukr-f-1.pdf>

підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, мотивації місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

Важливим фактором перепідготовки та подальшого удосконалення органів місцевого самоврядування у Львівській області є наявність на її території провідних наукових установ та навчальних закладів, чиї фахівці здатні забезпечити належну науково-практичну підтримку діяльності органів місцевого самоврядування в регіоні.

Для прикладу, у країнах Європейського Союзу має місце широкий спектр різноманітних спеціалізацій, якому сприяє наявність спільної інформаційно-методичної бази системи підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців. Зокрема, у Великобританії немає певних норм щодо прав персоналу на навчання. Органів місцевого самоврядування самі несуть відповідальність за навчання своїх службовців, умови проходження якого узгоджуються між керівником і службовцем. У Німеччині законодавством закріплена норма, за якою муніципальний службовець самостійно мусить дбати про підвищення свого професійного рівня щоб бути у курсі усіх нових тенденцій за напрямками своєї діяльності. Додаткова освіта є критерієм для прийняття рішення щодо просування по службі. На відміну від Німеччини і Великобританії у Франції місцеві обранці впродовж одного свого терміну перебування на посаді мають право на професійне навчання (18 днів), адаптоване до їх обов'язків ¹⁰⁶. Рада Європи та її Конгрес місцевих і регіональних влад активно сприяють навчанню та підвищенню кваліфікації муніципальних службовців та депутатів місцевих рад. У 1995 році за їх ініціативою було утворено Європейську мережу навчальних закладів для місцевих влад (ENTO). ENTO – це некомерційна, недержавна організація. Основним завданням ENTO є: надання методичної допомоги; сприяння органам місцевого та регіонального самоврядування, окремим начальним закладам у розробці та впровадженні навчальних програм й окремих навчальних модулів; організації навчальних семінарів та проведенні конференцій та круглих столів ¹⁰⁷. Щодо фінансового забезпечення підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, то як показує досвід більшості європейських країн стабільне фінансування системи підготовки перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування передбачає законодавче закріплення обов'язкових нормативів цільових відрахувань з бюджетів місцевого самоврядування (певний відсоток – від 1% до 5% від фонду заробітної плати муніципальних службовців, або навіть про певний відсоток від загального бюджету органу місцевого самоврядування)¹⁰⁸. Фінансування зазначеного навчання в Україні необхідно

¹⁰⁶ Копильцов В. М. Управління професійним навчанням посадових осіб місцевого самоврядування (досвід Франції). URL:

https://core.ac.uk/display/233892244?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1

¹⁰⁷ Аспекти розвитку системи навчання та підвищення кваліфікації посадових органів місцевого самоврядування: українська практика та рекомендації ради Європи URL: <https://ukrreferat.com/chapters/samovryad/aspekti-rozvitku-sisteminavchannya-ta-pidvishhennya-kvalifikatsii-posadovih-organiv-mistsevogosamovryaduvannya-ukrainska-praktika-ta-rekomendatsii-radi-evro.html>

¹⁰⁸ Копильцов В. М. Управління професійним навчанням посадових осіб місцевого самоврядування (досвід Франції). URL:

https://core.ac.uk/display/233892244?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1

здійснювати за рахунок політичних партій, які отримують бюджетне фінансування, за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів та за рахунок асоціації органів місцевого самоврядування.

Для вирішення зазначених проблем необхідно забезпечити ефективну взаємодію обласних рад із органами місцевого самоврядування у вирішенні спільних завдань територіальних громад сіл, селищ, міст області для забезпечення розвитку області; створення нових та посилення існуючих міжрегіональних та міжнародних зв'язків, налагодження міжмуніципального співробітництва; своєчасне виявлення проблем у роботі місцевих рад за різними напрямками та оперативне їхнє розв'язання шляхом співпраці з асоціаціями органів місцевого самоврядування та державними органами влади.

Важливо зазначити про необхідність участі громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, адже сучасний громадський контроль органів місцевого самоврядування формується під впливом відповідних чинників: реорганізації контролюючих органів країни та перегляду їх функцій; створення нових антикорупційних органів; забезпечення гласності та підзвітності тощо.

В сучасних умовах переходу до європейських стандартів основними завданнями громадського контролю є попередження насамперед корупції в органах місцевого самоврядування¹⁰⁹. Адже, для запобігання проблеми якості персоналу в органах місцевого самоврядування, діяльність громадського контролю необхідно скеровувати на перевірку дотримання вимог щодо рівня кваліфікації працівників у органах місцевого самоврядування, а саме, наявність, відповідність освіти до займаної посади, досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, проходження відповідного конкурсного відбору, документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України.

У рамках виявлення місця та ролі громадського контролю в забезпеченні ефективного функціонування місцевих бюджетів науковцями ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» 2020 року було проведене соціологічне дослідження шляхом анонімного анкетування представників громадськості та експертів у галузі державного управління та контролю (працівники органів державної влади, співробітники апаратів ТГ та інших органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з бюджетним процесом). У ході анкетування був залучений 91 громадський активіст і 54 фахівці державного та місцевого управління і фінансового контролю із Львівської та Харківської областей (рис. 17).¹¹⁰

¹⁰⁹ Березовський Д. О. Громадський та правовий моніторинг як форма контролю за діяльністю органів державного управління. Збірник наукових праць ДонДУУ: Сучасні тенденції державного управління в умовах соціально-економічного розвитку. Вип.286. Донецьк. 2014, С. 18-28

¹¹⁰ Беля А. Р. Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації: дис. ... доктора філософії з Фінанси, банківська справа та страхування. Львів, 2021. 239 с

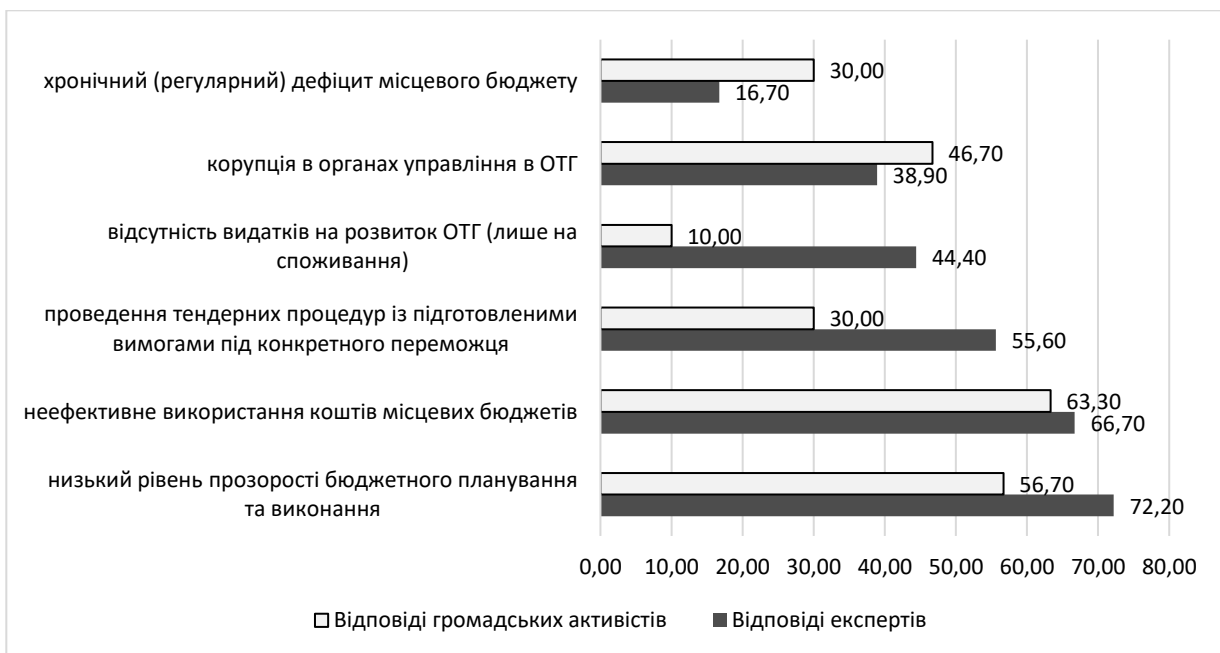


Рис. 17. Розподіл відповідей анкетованих на питання «Які, на вашу думку, із перелічених проблем є найгострішими в питанні використання бюджетних коштів ТГ?», %

Джерело: складено за ¹¹¹

Отже, серед запропонованих проблем у бюджетному процесі ТГ 38,9% опитаних громадських активістів та 46,7% експертів обрали як причину проблем – корупцію в органах управління в ТГ

Уряд України з 2014 р. втілює програму реформ з метою створення більш демократичних і децентралізованих структур управління, зміцнення верховенства права, сприяння прозорості й доброчесності інституцій, та, насамперед, зниження корупційних ризиків у діяльності органів державної влади, які є критичними для всіх верств суспільства. Та, попри значні інституційні зміни, підвищення рівня відкритості й прозорості та запровадження системної оцінки корупційних ризиків, основні порушення, зокрема лобювання, родинні зв'язки та зловживання владою залишаються викликом у діяльності органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на таку проблему функціонування органів місцевого самоврядування було розроблено Методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування (з урахуванням стандарту ISO 31000:2018) з метою створення умов для ефективної ідентифікації та усунення / мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, шляхом виявлення законодавчих та регуляторних прогалин, які можуть призводити до корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних із корупцією, під час виконання покладених на орган функцій та завдань ¹¹². Дана

¹¹¹ Беля А. Р. Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації: дис. ... доктора філософії з Фінанси, банківська справа та страхування. Львів, 2021. 239 с

¹¹² Корупційні ризики в міській раді: як оцінити та мінімізувати URL: <https://www.ua.undp.org>

Харківська обласна рада URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/>

методологія підготовлена в рамках проєкту «Міста доброчесності», який реалізується Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні у партнерстві з Програмою розвитку ООН і фінансується Європейською Комісією та Міністерством закордонних справ Данії. А також може бути корисною для міських рад, які прагнуть мінімізувати корупційні ризики у своїй діяльності шляхом розробки та впровадження дієвих механізмів забезпечення прозорості й підзвітності та залучення громадян до моніторингу діяльності місцевої влади.

Сьогодні спостерігається перехід комунікації органів управління та громадян у віртуальний формат. Результатом цього процесу стали позитивні тренди з обох боків: як зростання прозорості фінансової і управлінської діяльності органів самоврядування ТГ. Такі тенденції спостерігаються щодо різних типів ТГ, зокрема: аналіз прозорості та підзвітності міст України (проведений на основі показників 100 найбільших міст країни) свідчить, що середній рівень прозорості міст становить 47,7 бала зі 100 можливих і за період 2020-2021 рр. позитивний приріс показали 57 ТГ; зріс і показник підзвітності міст – до 12,5 балів у середньому, проте більшість громад залишаються переважно непідзвітними ^{113 114}.

Для розв'язання зазначених проблемних питань місцевого самоврядування також необхідним є надання кваліфікованої юридичної, науково-практичної, консультаційної допомоги органам і посадовим особам місцевого самоврядування; вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування та підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування; організація заходів, спрямованих на обмін досвідом між радами різного рівня різних регіонів (вітчизняних та закордонних); розширення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, науковими установами, громадськими організаціями при вирішенні питань місцевого значення; участь у офіційних зустрічах із керівниками українських та міжнародних установ, організацій, фондів, проєктів та програм, керівниками органів місцевого самоврядування, у тому числі з інших регіонів; дослідження та впровадження ефективного вітчизняного та зарубіжного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування; виховання патріотизму та поваги до держави, а також популяризація діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Управлінський потенціал в умовах збройної агресії росії

У ситуації яка склалась сьогодні в Україні, а саме збройної агресії росії проти України, Верховна Рада прийняла законопроект №7153, який забезпечить діяльність державної влади та місцевого самоврядування на період війни ¹¹⁵.

¹¹³ Рейтинги прозорості та підзвітності міст – 2021. Аналітичний звіт. ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна». 2021. URL: <https://transparentcities.in.ua/>

¹¹⁴ Возняк Г. В., Патицька Х. О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії : проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. Економіка України. 2021, №6, С. 78-98. URL: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.06.078>

¹¹⁵ Проект Закону про внесення змін до Законів України "Про центральні органи виконавчої влади" та "Про правовий режим воєнного стану" щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39203>

Зазначений законопроект дає громаді можливість оперативного ухвалення будь-яких рішень, оскільки тимчасово призупиняється дія норм про доступ до публічної інформації, про засади регуляторної політики тощо (так само, як було зроблено під час першої хвилі пандемії COVID-19).

Законопроект надає можливість швидко призначати на посади (без конкурсу) та звільняти працівників місцевого самоврядування, державних службовців (зі збереженням трудових прав після завершення воєнного стану, а також можливість працевлаштування на іншу роботу в період відсторонення). А саме, особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану не подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, документ про підтвердження рівня володіння державною мовою та щодо такої особи у цей період не здійснюється спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», та перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади». Таким чином проблема браку кваліфікованих кадрів та проблема корупції в органах місцевого самоврядування лише загострилася.

Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 (далі – Указ) в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Згідно з пунктом 3 Указу у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Відповідно до ч.2 ст.9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

В умовах воєнного стану замість районних та обласних рад утворюються, відповідно, районні та обласні військові адміністрації. Та, не зважаючи на ситуацію, місцеве самоврядування продовжує свою роботу. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а також за потреби погоджують окремі повноваження.

21 квітня 2022 р. Верховна Рада прийняла за основу законопроект №7269 про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування, який у період дії воєнного стану значно розширює повноваження сільських, селищних, міських голів, майже прирівнявши їх до повноважень місцевих рад (тобто повноважень депутатського корпусу як колегіального органу).

На думку експертів всеукраїнської громадської кампанії «Атестація депутатів місцевих рад», з одного боку, ці зміни дають змогу швидко й ефективно вирішувати

проблеми, які виникають у громадах, та значно зменшують ризики негативного впливу на процес прийняття рішень депутатами «проросійських» політичних сил ¹¹⁶.

Однак, з іншого боку, це створює ризики щодо можливих зловживань такими широкими повноваженнями з боку очільників громад. Зміни передбачають контроль за цими рішеннями та, у разі порушення повноважень, втручання голови військової адміністрації.

¹¹⁶ Атестація депутатів місцевих рад. URL: <https://attestation.in.ua/>